

---

# Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España

---

22 de marzo de 2020



LIBRO VERDE DE LA  
GOBERNANZA DEL  
AGUA EN ESPAÑA



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

VICEPRESIDENCIA  
CUARTA DEL GOBIERNO

MINISTERIO  
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA  
Y EL RETO DEMOGRÁFICO



AGENDA  
2030



## ÍNDICE

Índice .....	i
Índice de figuras.....	iii
Índice de tablas .....	iv
Acrónimos .....	1
Preámbulo .....	3
1. Introducción.....	5
1.1. ¿Por qué un Libro Verde de la gobernanza del agua en España?.....	5
1.2. Proceso de elaboración del Libro verde.....	6
1.3. Marco de análisis para el diagnóstico y la implementación de reformas .....	8
1.3.1. Funciones y elementos del modelo de gobernanza.....	9
2. El modelo de gobernanza del agua en España .....	13
2.1. El sistema vigente de gobernanza del agua en España .....	13
2.1.1. Aspectos Generales.....	13
2.1.2. La Estructura institucional de la gestión del agua en España .....	14
2.2 Problemas de la gobernanza del agua en España – Oportunidades de mejora .....	18
2.2.1 Un marco normativo que requiere adaptación.....	19
2.2.2 Una estructura organizativa y financiera que hay que fortalecer y mejorar en su operativa y funcionalidad.....	20
2.2.3 Un modelo de cooperación de la gestión del agua que necesita ser reforzado .....	24
2.2.4 Es necesario avanzar en la mejora de la cooperación y coherencia de las actuaciones de las administraciones.....	27
2.2.5 Un sistema de generación de información y conocimiento que es insuficiente y que necesita una mejor integración en los procesos de decisión .....	29
2.2.6 Insuficiente incorporación de la digitalización en la gestión del agua .....	31
2.2.7 Necesidad de crear modelos organizativos que aseguren la calidad y la armonización de los servicios del ciclo urbano agua a medio y largo plazo.....	32
3 Decisiones estratégicas sobre el modelo de gobernanza que queremos .....	34
3.1 Decisiones sobre los principios de gobernanza del agua en un contexto de cambio climático .....	34
3.2 Decisiones sobre las características del modelo general de gobernanza.....	37
4 Propuestas específicas para la mejora de la gobernanza del agua en España .....	39

4.1	Reforma legal .....	39
4.1.1	Revisión del TRLA a la luz de la necesidad de adaptación al cambio climático .....	39
4.1.2	Adaptación del TRLA al acervo comunitario .....	42
4.1.3	Reforma del régimen concesional para facilitar la adaptación al cambio climático ..	44
4.1.4	Reforma de aspectos específicos del régimen concesional: caudales ecológicos, zonas regables del estado, centros de intercambio, aguas desaladas y registro de aguas...	47
4.1.5	Reforma del régimen de las aguas subterráneas .....	52
4.2	Reforma de la organización y administración del agua .....	55
4.2.1.	Reorganización y fortalecimiento de la administración del agua.....	56
4.2.2	Mejora de la coordinación interadministrativa y reforma de los órganos de participación de la administración del agua .....	62
4.2.3	Fomento de la corresponsabilidad social en la gestión del agua .....	66
4.3	Nuevas tecnologías de la información y comunicación y generación de conocimiento para la gestión.....	72
4.3.1	Tecnologías de la información y comunicación para la administración pública del agua	73
4.3.2	Mejoras de la información y el conocimiento en el ámbito de la gestión del agua ...	76
4.4	Reforma de la fiscalidad y financiación del agua.....	78
4.4.1	La reforma de la fiscalidad del agua en España.....	80
4.4.2	Reforma del modelo de financiación de las actuaciones del agua en España .....	86
4.5	El ciclo integral del agua urbana.....	92
4.5.1	Regulación del ciclo integral del agua urbana en España .....	93
4.5.2	Ciclo Integral del Agua en pequeños y medianos municipios .....	97
5	Valoración de las reformas específicas .....	102
5.1	Reformas específicas prioritarias .....	102
5.2	Viabilidad de las propuestas.....	107
6	Hoja de ruta .....	132
6.1	Actuaciones de información, comunicación y debate social.....	132
6.2	Decisiones ejecutivas del MITERD.....	135
6.3	Procesos de preparación de normativa .....	145
6.4	Recursos humanos y dotación presupuestaria .....	154
6.5	Estudios e informes técnicos.....	156

6.5 Evaluación y seguimiento de la hoja de ruta.....	158
7 Conclusiones.....	159
8 Anejo 1.....	161

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Funciones y elementos del modelo de gobernanza .....	10
Figura 2. Estructura institucional del agua a escala estatal .....	15
Figura 3. Estructura institucional del agua a escala autonómica y local .....	16
Figura 4. Estructura institucional del agua a escala europea .....	18
Figura 5. Evolución de los presupuestos de inversión MITECO.....	21
Figura 6. Evolución de los presupuestos de las Confederaciones Hidrográficas.....	21
Figura 7. Principios de la gobernanza del agua de la OCDE.....	35
Figura 8. Esquema de la Plataforma de Financiación del Agua .....	88
Figura 9. Esquema de fuentes y líneas de financiación de la Plataforma de Financiación del Agua .....	91
Figura 10. Propuestas valoradas como prioritarias por más del 50% del grupo de funcionarios de la AGE.....	106
Figura 11. Representación del análisis de viabilidad de las propuestas .....	109
Figura 12. Representación del análisis de viabilidad de las propuestas .....	115
Figura 13. Representación del análisis de viabilidad de las propuestas caracterizadas .....	119
Figura 14. Representación del análisis de viabilidad de las propuestas caracterizadas .....	125
Figura 15. Representación del análisis de viabilidad de las propuestas caracterizadas .....	130
Figura 16. Hoja de Ruta: Información, comunicación, debate social.....	133
Figura 17. Hoja de Ruta: Decisiones Ejecutivas.....	138
Figura 18. Hoja de Ruta: Procesos de reforma legal .....	145
Figura 19. Hoja de Ruta: Recursos humanos y dotación presupuestaria .....	155
Figura 20. Hoja de Ruta: Estudios técnicos.....	157
Figura 21. Total propuestas valoradas como prioritarias por más del 50% del grupo de funcionarios de la AGE.....	164

## ÍNDICE DE TABLAS

---

Tabla 1. Tabla resumen de las principales propuestas caracterizadas – Reformas legales -.....	113
Tabla 2. Tabla resumen de las principales propuestas caracterizadas – Fiscalidad y Financiación - .....	117
Tabla 3. Tabla resumen de las principales propuestas caracterizadas – Reorganización y fortalecimiento de la Administración - .....	124
Tabla 4. Tabla resumen de las principales propuestas caracterizadas – Datos, información y conocimiento- .....	129
Tabla 5. Tabla resumen de las principales propuestas caracterizadas – Ciclo Urbano del Agua - .....	131
Tabla 6. propuesta de selección temática para cada una de las comunidades autónomas.....	134
Tabla 7. Resumen de reformas – actuaciones carácter organizativo. ....	144
Tabla 8. Resumen de reformas – actuaciones carácter legal. ....	154

## ACRÓNIMOS

---

AALL	-	Administraciones Locales
AAPP	-	Administraciones Públicas
AGE	-	Administración General del Estado
CAC	-	Comité de Autoridades Competentes
CAD	-	Consejo del Agua de la Demarcación
CSIC	-	Consejo Superior de Investigaciones Científicas
CEDEX	-	Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas
CEH	-	Centro de Estudios Hidrográficos
CENEAM	-	Centro Nacional de Educación Ambiental
CNA	-	Consejo Nacional del Agua
CCAA	-	Comunidades Autónomas
CCHH	-	Confederaciones Hidrográficas
CR	-	Canon de Regulación
CUAS	-	Comunidades de Usuarios de Aguas Subterráneas
DGA	-	Dirección General del Agua
DMA	-	Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE)
DPH	-	Dominio Público Hídrico
GRI	-	Gestión de Riesgos de Inundación
IGME	-	Instituto Geológico y Minero de España
LRSA	-	Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local
LVGA	-	Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España
MITERD	-	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
OCDE	-	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCC	-	Organismos de cuenca
OPIs	-	Organismos Públicos de Investigación
PHN	-	Plan Hidrológico Nacional
PSA	-	Pago por servicios ambientales
RD	-	Real Decreto
RDL	-	Real Decreto Legislativo

---

RDPH	-	Reglamento del Dominio Público Hidráulico
RPT	-	Relación de Puestos de Trabajo
RSC	-	Responsabilidad social corporativa
SdE	-	Secretaría de Estado
SIAS	-	Sistema de Información de Aguas Subterráneas
SINAC	-	Sistema Nacional de Información de Aguas de Consumo
TIC	-	Tecnologías de la información y la comunicación
TRLA	-	Texto Refundido de la Ley de Agua
TFUE	-	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUA	-	Tarifa de Utilización del Agua
TUE	-	Tratado de la Unión Europea



## PREÁMBULO

---

Los escenarios de cambio climático y la variabilidad climática requieren mejorar nuestra capacidad de respuesta y de adaptación a la nueva situación para lograr la seguridad hídrica para las personas, y el planeta. Es necesario un planteamiento estratégico a medio y largo plazo y una hoja de ruta para la transformación de la gestión del agua y la gobernanza en España de manera que podamos abordar de manera gradual y coordinada, desde ahora mismo, los múltiples desafíos, en el contexto de las importantes transformaciones sociales, institucionales y ambientales que han ocurrido en los últimos años.

La necesaria transición se justifica por la dificultad de abordar los retos del cambio climático con el marco institucional y con los instrumentos de política en los que hasta el momento se ha sustentado la gestión del agua y el desarrollo hidrológico en España. Las alternativas basadas en la expansión de la oferta de agua, en un país como España que ya ha aprovechado buena parte de su potencial hidrológico, están asociadas en gran medida a costes crecientes, rendimientos decrecientes, mayor resistencia política, impactos agravados sobre el medio ambiente y mayores barreras para su aceptación social.

Será necesario también encontrar respuesta a los viejos desafíos relacionados con la calidad de las aguas, el estado de conservación de los recursos y los ecosistemas. Pero las respuestas convencionales a la mejora de la disponibilidad de recursos y el deterioro de la calidad del agua aportan menos seguridad que alternativas adaptables, tales como el desarrollo de fuentes como la desalación y la reutilización, la flexibilización e integración del sistema de oferta existente, la protección o restauración de las fuentes, las infraestructuras verdes, las medidas basadas en la naturaleza, o las concesiones y precios contingentes y otros instrumentos de gestión de la demanda de servicios del agua.

En el nuevo contexto, el principal reto de la gobernanza del agua consistirá en asegurar el agua para las personas, para las actividades económicas que dependen de ella, y para los ecosistemas que regulan el ciclo hidrológico y nos aportan múltiples servicios, muchos de ellos esenciales. Necesitamos un modelo de gestión integral de los recursos hídricos que garantice un desarrollo económico, socialmente justo y ambientalmente sostenible.

Esta gestión integral exige cambios en la gobernanza del agua, por lo menos en las cuatro dimensiones siguientes:

- La mejora de la coordinación de las políticas sectoriales de manera que estas contribuyan a lograr los objetivos de la política y gestión del agua y que se garantice que las actuaciones sectoriales o en las comunidades autónomas no entran en contradicción con los objetivos comunes.
- El restablecimiento de la coherencia entre los distintos niveles de la Administración pública del agua que conviertan el ciclo del agua y su gestión en un conjunto unitario de responsabilidades institucionales, en el que la Administración central, las administraciones autonómicas, provinciales y municipales se coordinan para contribuir efectivamente a objetivos comunes.

- La participación comprometida del mayor número posible de usuarios y agentes sociales que, además de demandar y controlar la acción pública, asuman responsabilidades compartidas con una administración que involucre y se relacione de una manera diferente con los ciudadanos.
- Una forma de construir, diseñar y ejecutar las decisiones políticas basada en un uso efectivo del conocimiento y en sistemas de información y apoyo a la gestión que permitan además, el seguimiento y la evaluación de resultados de la gestión del agua con criterios transparentes de efectividad, eficiencia, equidad y sostenibilidad y no solamente con los criterios legales y de procedimiento.

## 1. INTRODUCCIÓN

---

### 1.1. ¿POR QUÉ UN LIBRO VERDE DE LA GOBERNANZA DEL AGUA EN ESPAÑA?

La iniciativa del Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España (LVGAE), impulsada desde el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD), ha buscado abrir espacios de debate y generar propuestas de mejora en colaboración con los actores institucionales y las partes interesadas. El objetivo ha sido avanzar en la construcción colaborativa de un modelo de gobernanza del agua que nos permita hacer frente a los retos presentes y futuros a los que se enfrenta la gestión del agua: el deterioro de la calidad de nuestras fuentes de abastecimiento (los ecosistemas acuáticos y las aguas subterráneas), los retos asociados a los procesos de cambio climático en curso, las restricciones económicas y presupuestarias que han limitado la efectividad del sector público en la última década, o los cambios en prioridades, preferencias y demandas sociales. Se trata, al fin y al cabo, de gestionar el agua en un marco de gestión transparente, equitativo y participado.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>1</sup>, la Gobernanza del Agua se refiere a una serie de procesos políticos, institucionales y administrativos por los cuales las administraciones y partes implicadas articulan sus intereses, preocupaciones y necesidades, con el fin de tomar e implementar decisiones que permitan alcanzar los objetivos de la política de aguas.

Como punto de partida nos hemos preguntado si el modelo de gobernanza vigente sirve para alcanzar los nuevos objetivos de la transición hidrológica – avanzar hacia la seguridad hídrica, facilitar la adaptación al cambio climático y promover la protección de los ecosistemas y la biodiversidad –; y segundo, si dicho modelo es funcional y efectivo en relación con la consecución de los objetivos fijados.

En el contexto español, las competencias y responsabilidades relacionadas con la gestión del agua están distribuidas entre distintos ámbitos de la administración. Al mismo tiempo, distintos actores públicos y privados juegan un papel importante en la gestión del recurso, en la generación de información y conocimiento, y en la articulación de posiciones y defensa de intereses. Todos estos actores deben jugar un papel destacado en el diseño y desarrollo del nuevo marco de gobernanza y en la consecución de los objetivos de la política de aguas. Es por ello que un análisis de los retos relacionados con la gobernanza del agua, y la identificación de posibles reformas y soluciones debe partir, necesariamente, de un amplio debate social donde todos los actores puedan estar informados y aportar al proceso. La iniciativa del LVGAE se ha planteado, por lo tanto, como un proceso de debate entre administraciones competentes y partes interesadas en el que se busca analizar conjuntamente posibles alternativas y soluciones de manera que, conjuntamente, podamos avanzar hacia el modelo que consensuemos.

---

<sup>1</sup> Programa de gobernanza del agua de la OCDE <https://www.oecd.org/env/watergovernanceprogramme.htm>

La adaptación al cambio climático plantea retos para el sistema de gobernanza del agua y especialmente para la gobernanza de las aguas subterráneas, para la gestión de fenómenos extremos, y para la gobernanza del ciclo urbano y agrario del agua.

Estos se suman a los retos pre-existentes del marco organizativo y financiero de la gestión del agua, de coherencia en la actuación pública, de la creciente judicialización de la gestión del agua, así como de la insuficiente incorporación de las nuevas tecnologías a la gestión.

El diagnóstico que emerge de los debates celebrados, apunta a una necesaria transformación del modelo de gobernanza del agua en varios ámbitos: fortalecer la administración pública y mejorar la coordinación de políticas sectoriales y la coherencia entre los distintos niveles administrativos; mejorar la generación de información y conocimiento y la transparencia; fortalecer la financiación de la gestión del ciclo del agua; potenciar la cooperación y corresponsabilidad de la ciudadanía y agentes sociales, incluidos los usuarios; y potenciar la flexibilidad y adaptabilidad del modelo de gestión.

## 1.2. PROCESO DE ELABORACIÓN DEL LIBRO VERDE

El LVGAE ha abierto espacios de diálogo con las administraciones competentes en el ámbito local, autonómico y estatal y con las partes interesadas en los distintos territorios, para recabar opiniones en relación con las disfunciones del modelo de gobernanza vigente y propuestas de mejora.

El punto de partida de los trabajos ha sido doble. En primer lugar, se ha partido de las propuestas de gobernanza del agua que surgieron de los debates del Pacto Nacional del Agua impulsado por el Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente durante la XI legislatura (2016-2018). Las áreas de gobernanza identificadas en los debates del Pacto Nacional del Agua fueron las siguientes:

- Régimen económico-financiero
- Racionalidad regulatoria y mejora de procedimientos administrativos
- Organización y fortalecimiento institucional
- Mejora de la relación con el ciudadano
- Fomento de la innovación y la investigación

En segundo lugar, se han consultado las recomendaciones del informe de la Subcomisión para el estudio y elaboración de propuestas de política de aguas en coherencia con los retos del cambio climático, aprobado por el pleno del Congreso de los Diputados en diciembre de 2018<sup>2</sup>.

A partir de estos dos documentos, entre diciembre de 2018 y febrero de 2019 se abrió un proceso de consulta con el personal de la Dirección General del Agua (DGA) del MITERD, de las Confederaciones Hidrográficas (CCHH) y de empresas públicas de agua (ACUAMED y Mancomunidad de Canales del Taibilla), para identificar retos y propuestas relacionadas con la gobernanza del agua. Las actas de todas las reuniones y las propuestas recibidas pueden

---

<sup>2</sup> [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-448.PDF#page=69](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/D/BOCG-12-D-448.PDF#page=69)

consultarse en la página web de la Iniciativa<sup>3</sup>. Estas propuestas sirvieron para identificar los ejes temáticos preliminares y elaborar un Documento de trabajo<sup>4</sup> como base para los foros territoriales que se organizaron en colaboración con las comunidades autónomas (CCAA) entre marzo y junio de 2019<sup>5</sup>. Los once ejes temáticos preliminares en torno a los cuales se organizaron los foros territoriales fueron:

1. Reforma y fortalecimiento de la administración del agua
2. Mejora de la coordinación interadministrativa
3. Fiscalidad y financiación
4. Reforma del régimen concesional
5. Mejora de la gobernanza de las aguas subterráneas
6. Mejora de la relación con la ciudadanía
7. Información, conocimiento y tic
8. Gestión de inundaciones y sequías
9. Gobernanza del ciclo urbano del agua
10. Gobernanza del agua en el sector agrario
11. Reforma legal

El calendario de celebración de los primeros foros territoriales fue el siguiente:

- |                                    |                          |
|------------------------------------|--------------------------|
| • Galicia (Santiago de Compostela) | 14 de marzo de 2019      |
| • Extremadura (Mérida)             | 20 de marzo de 2019      |
| • Islas Baleares (Mallorca)        | 25 de marzo de 2019      |
| • Castilla-La Mancha (Toledo)      | 27 de marzo de 2019      |
| • Andalucía (Sevilla)              | 3 de abril de 2019       |
| • Aragón y La Rioja (Zaragoza)     | 5 de abril de 2019       |
| • Asturias (Oviedo)                | 8 de abril de 2019       |
| • Castilla y León (Valladolid)     | 11 de abril de 2019      |
| • País Vasco (Vitoria)             | 12 de abril de 2019      |
| • Madrid (Madrid)                  | 23 y 24 de abril de 2019 |
| • Navarra (Pamplona)               | 6 de junio de 2019       |
| • Santa Cruz de Tenerife           | 12 de junio de 2019      |
| • Las Palmas de Gran Canaria       | 13 de junio de 2019      |

El proceso de elaboración y debate del LVGAE se ha regido por los siguientes principios:

- **Lealtad** institucional, construyendo a partir de propuestas y procesos de legislaturas previas.
- **Colaboración** con las CCAA, competentes en políticas sectoriales esenciales para la consecución de objetivos de la política de aguas, en la organización de los foros territoriales y la definición de prioridades y asistentes.

<sup>3</sup> Toda la información de la iniciativa del Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España se puede consultar [aquí](#).

<sup>4</sup> <http://www.librogobernanzagua.es/DOCS/Presentacion-libro-verde-general.pdf>

<sup>5</sup> <http://www.librogobernanzagua.es/activities.html>

- **Apertura e inclusividad** en la identificación de participantes en colaboración con las CCAA. Así, se ha invitado a participar a más de 1000 representantes de administraciones públicas, instituciones públicas y privadas, asociaciones, usuarios y partes interesadas contactadas. En los trece foros territoriales han participado más de 600 personas.
- **Información y transparencia**, de modo que todas las aportaciones, las actas de las reuniones y talleres, los planes de trabajo y actuaciones, y los informes resultantes están disponibles en el espacio dedicado a la iniciativa dentro de la página web del MITERD (pinchar [aquí](#)).

Los resultados de los foros territoriales sirvieron para consultar la validez de los ejes temáticos preliminares y hacer propuestas específicas de gobernanza en cada uno de ellos. A partir de los resultados de estos trabajos se identificaron los once ejes temáticos prioritarios que han servido de base para desarrollar un nuevo modelo de gobernanza del agua en España:

1. Reforma de la legislación
2. Reforma régimen concesional
3. Reforma y fortalecimiento de la administración del agua
4. Tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y gestión del agua
5. Mejora de la información y el conocimiento en el ámbito de las aguas subterráneas
6. Coordinación interadministrativa y órganos de participación
7. Fomento de la corresponsabilidad ciudadana
8. Fiscalidad del agua
9. Financiación de la gestión del agua
10. Regulación del ciclo integral del agua urbana
11. El ciclo integral del agua en pequeños y medianos municipios

A partir de las propuestas recabadas, expertos en cada uno de los ejes han elaborado informes en los que han desarrollado el diagnóstico y las principales propuestas de reforma de gobernanza en respuesta a las cuestiones que han emergido del proceso de consulta y que han considerado más relevantes para promover el necesario proceso de transición.

Estos informes temáticos fueron la base de un Seminario de Trabajo celebrado en la sede del Centro Nacional de Educación Ambiental (CENEAM) en Valsaín, Segovia, los días 27 y 28 de noviembre de 2019, y en el que participaron 55 funcionarios de distintos estamentos de la Administración General del Estado (AGE) relacionados con la gestión del agua en el que se debatieron y valoraron las propuestas.

Tanto el diagnóstico inicial, como las propuestas y las evaluaciones de las mismas se han incluido en este LVGAE, como base para informar futuras reformas políticas y legislativas.

### 1.3. MARCO DE ANÁLISIS PARA EL DIAGNÓSTICO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE REFORMAS

El concepto de gobernanza reconoce las crecientes interdependencias y complejidades asociadas al desarrollo de políticas públicas en torno al agua, en un contexto dominado por los

cambios (sociales, económicos, tecnológicos, climáticos), la incertidumbre (asociada al conocimiento y la comprensión de la evolución presente y futura de los procesos socio-ecológicos), y la difícil delimitación entre el ámbito público y privado en todas las esferas: en el desarrollo de las políticas, en la generación de conocimiento, en la capacidad de acción, etc.

Para el diagnóstico del modelo de gobernanza actual y el análisis de las barreras para el cambio se ha utilizado un marco de análisis que se describe a continuación.

### 1.3.1. FUNCIONES Y ELEMENTOS DEL MODELO DE GOBERNANZA<sup>6</sup>

La eficacia del modelo de gobernanza para la consecución de los nuevos objetivos, descansa en la interrelación efectiva entre sus elementos constitutivos –tanto funcionales como estructurales–, y en la calidad en el desempeño de dichas funciones de cara al cumplimiento de los imperativos legales y la consecución de los objetivos de la política de Aguas y las expectativas sociales. La premisa básica es que la forma (estructura) debe seguir a la función y no al revés. Por ello, el análisis de las funciones de gobernanza y la forma en las que las estamos desarrollando deben primar.

Las **funciones** del sistema de gobernanza del agua tienen que ver con:

- la **identificación de los objetivos y prioridades** de la política del agua, adecuadas para el contexto físico, territorial, socioeconómico e institucional vigente en cada espacio geográfico y temporal, que deben evolucionar según evoluciona el contexto y las necesidades y preferencias sociales;
- la **generación y actualización del conocimiento** necesario para el desarrollo e implantación de las políticas del agua;
- la **movilización de los recursos** (humanos, financieros, técnicos, institucionales) necesarios para alcanzar los objetivos fijados;
- el **desarrollo del marco regulatorio y normativo** que determina el modo en el que se desarrollan las políticas;
- el establecimiento de los **mecanismos de implantación, seguimiento y evaluación** continuada de las políticas; y
- el desarrollo de los **instrumentos de resolución de los conflictos** que inevitablemente surgen entre actores con intereses y comprensiones de la realidad diferentes y, con frecuencia, contrapuestos.

---

<sup>6</sup> Marco conceptual basado en Pahl-Wostl et al (2013), Missing Links in Global Water Governance: a Processes-Oriented Analysis, *Ecology and Society*: <https://www.ecologyandsociety.org/vol18/iss2/art33/>

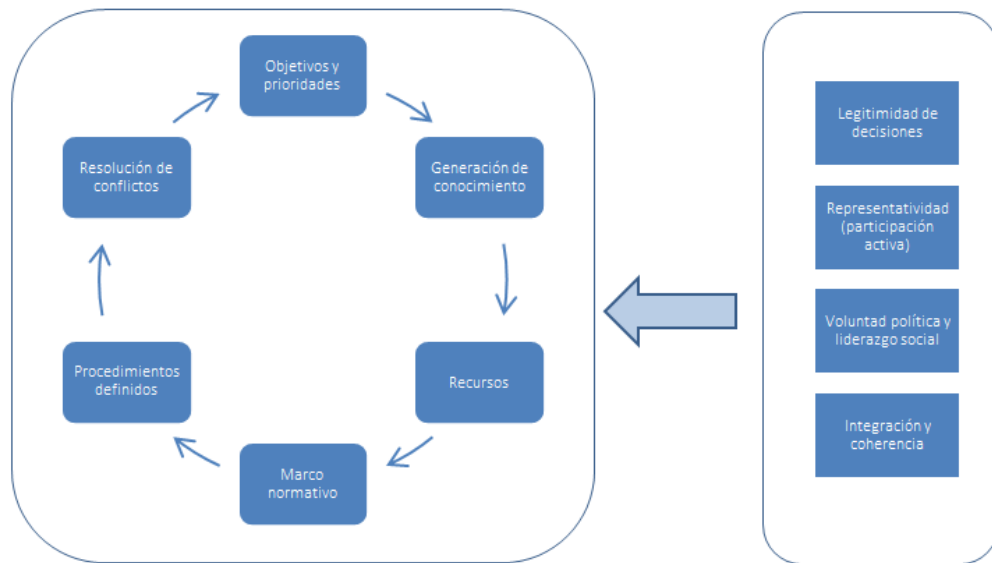


Figura 1. Funciones y elementos del modelo de gobernanza

El desempeño de estas funciones debe condicionar, la forma. Esto son los **elementos estructurales** del modelo de gobernanza en los que descansa el desarrollo de las políticas públicas en torno al agua e incluyen:

- Las **normas y leyes** vigentes (en el ámbito internacional, de la Unión Europea, estatal o sub-nacional) que establecen el marco jurídico en el cuál se desarrollan e implementan las políticas públicas y las acciones individuales y colectivas en torno al agua.
- Los **actores**, tanto públicos –administraciones e instituciones–, como privados –asociaciones, expertos, usuarios, organizaciones de prestaciones servicios, empresas, etc.–, que juegan un papel en el desarrollo e implementación de las políticas del agua.
- Las **estructuras de colaboración y coordinación** existentes entre distintos niveles de la administración del agua, entre esta y las administraciones sectoriales, y entre la administración del agua y el ámbito privado, el de la sociedad civil organizada, los usuarios del agua, etc.
- Los **procesos políticos** a través de los cuáles se identifican y fijan objetivos, y se desarrollan e implementan las políticas.

La efectividad de las políticas en torno al agua, dependen también de la manera en la que los elementos funcionales y estructurales del modelo de gobernanza se implementan e interrelacionan, y la medida en que cumplen una serie de criterios o cualidades básicas:

- **Legitimidad de las decisiones**, que a su vez depende de la transparencia y rendición de cuentas en el desarrollo de los procesos políticos, y de los consensos generados en torno a los mismos.
- **Representatividad en los procesos de toma de decisiones**, incorporando de manera efectiva un amplio espectro de partes interesadas y sus valores, conocimientos e intereses.



- **Voluntad política y liderazgo social** para llevar a cabo las necesarias reformas en el marco jurídico, competencial, socioeconómico e institucional y en los patrones de uso del agua.
- **Integración y coherencia** de las distintas políticas sectoriales con incidencia en la política de aguas y niveles administrativos con competencias en su desarrollo e implantación.

Así, un marco de gobernanza apropiado para un contexto temporal, territorial, ambiental, político y socioeconómico determinado, necesita adaptarse a medida que estos contextos evolucionan y surgen nuevos retos y prioridades. Por otro lado, la ausencia de determinados elementos, o la falta de adecuación del modelo de gobernanza a las nuevas necesidades y demandas, puede resultar en su pérdida de eficacia.

Las disfuncionalidades que pueden surgir son, por lo tanto, de distintos tipos:

- La falta de una estructura que desarrolle una función concreta (por ejemplo, la falta de operatividad o ausencia de centros de generación del conocimiento);
- La ausencia o falta de relación entre las diferentes funciones del modelo (por falta de mecanismos de interrelación o protocolos establecidos, por ejemplo, mejorar preceptos de centros de conocimiento por la toma de decisiones).
- La baja calidad en el desarrollo de las distintas funciones.

Cualquiera de estas disfunciones, u otras que se identifiquen, conllevan la necesaria reforma del modelo. Implementación de procesos de cambio<sup>7</sup>

Para la consecución de los nuevos objetivos, en la implementación de las reformas para la eficacia del modelo de gobernanza, podemos encontrarnos diferentes barreras, entendiendo como tales cualquier tipo de factor que afecte u obstaculice su implementación.

Se puede establecer cinco grandes tipos de dificultades que han sido consideradas en el marco del LVGAE por la evaluación de las propuestas de reforma.

- **Legales e institucionales**, elementos estructurales que incluye las regulaciones de la normativa de agua existente así como cualquier otra relacionada. Conlleva los procesos legislativos y administrativos y los recursos económicos asociados. La falta de responsabilidades claras de los actores clave podría acarrear problemas de coordinación.
- **Financieras**, restricciones en términos de presupuesto y finanzas.
- **Políticas y culturales**, en lo relativo a problemas de aceptabilidad, existiendo fuertes grupos de presión que se resisten a la implementación de procesos de cambio.
- **Prácticas y tecnológicas**, referentes a información y tecnología disponible.

---

<sup>7</sup> Epígrafe basado en el artículo de Silvia J. Olsen (Sin fecha), *Barriers and Institutional Management*.

- Recursos humanos: insuficiente dotación de recursos humanos o formación para el desarrollo de las funciones. Esto incluye la capacidad de las organizaciones y sus líderes de cumplir sus funciones adecuadamente.

## 2. EL MODELO DE GOBERNANZA DEL AGUA EN ESPAÑA

### 2.1. EL SISTEMA VIGENTE DE GOBERNANZA DEL AGUA EN ESPAÑA<sup>8</sup>

#### 2.1.1. ASPECTOS GENERALES

En el actual marco de gobernanza del agua intervienen numerosos actores con competencia sobre diferentes aspectos de gestión del agua y de la prestación de servicios del agua.

El marco de gestión del recurso se basa en la gestión integrada articulada en torno al principio de unidad de gestión de la demarcación hidrográfica, la consideración del ciclo hidrológico único que incluye a todas las aguas continentales y las aguas de transición y costeras.

El agua se encuadra dentro del Dominio Público Hídrico (DPH). Por tratarse de un bien de dominio público, cuya titularidad es ejercida siempre por la Administración Pública, el acceso al agua está regulado por ley, que determina qué usos son de libre acceso y qué utilización y vertido debe ser autorizado mediante algún tipo de concesión o autorización.

La organización territorial resultante del Estado de las Autonomías ha ido configurando una compleja realidad en cuanto a delimitación competencial en materia de aguas. La competencia sobre la gestión integral del agua y sobre la gestión del recurso en alta o aducción, corresponden con carácter general a la Administración General del Estado (AGE) en las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias, y a las CCAA en el caso de las intracomunitarias.

El sistema de gobernanza se rige por un amplio marco normativo que dota de la necesaria cobertura jurídica para la gestión del agua y la protección y conservación de las masas de agua. La legislación española establece que para poder utilizar el agua se necesita un permiso de la administración competente, definido en la Ley de Aguas y denominado concesión administrativa. Será por tanto, la concesión administrativa, el título que legitime la utilización de las aguas superficiales o subterráneas bajo unas condiciones determinadas. Los títulos jurídicos resultantes figuran inscritos en el Registro de Aguas. Derivados de la legislación de aguas vigente hasta 1985, existen también usuarios de aguas subterráneas que optaron por mantenerse en el régimen privado de propiedad, y cuyos derechos están inscritos en el Catálogo de Aguas Privadas.

En lo que a la calidad de las aguas se refiere, el sistema se apoya en el Censo Nacional de Vertidos, que recoge los datos de los vertidos y sus correspondientes condicionados. La normativa vigente obliga al seguimiento del estado químico y ecológico de las aguas superficiales y del estado químico y cuantitativo de las aguas subterráneas, a vigilar la calidad de las aguas en las zonas protegidas que son: las aguas destinadas al abastecimiento de poblaciones, las aguas afectadas por nitratos de origen agrario, las zonas sensibles por nutrientes de origen urbano y las zonas de baño.

---

<sup>8</sup> Epígrafe basado en el “Catálogo del Sistema Español de Gobernanza del Agua” del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (2014).

Las actuaciones en las cuencas, están definidas en los planes hidrológicos de cada demarcación hidrográfica. Unos planes en los que aparecen contempladas medidas para conseguir los objetivos ambientales definidos de acuerdo con la Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE, DMA) y medidas para asegurar la provisión de servicios de agua a los diferentes usos. En el ámbito de la demarcación hidrográfica se desarrollan también los Planes de Gestión de Riesgo de Inundación (PGRI) en cumplimiento de la Directiva 2007/60 de evaluación y gestión de los riesgos de inundación, y los Planes especiales de sequía. El MITERD también desarrolla, en consonancia con la DMA y la Directiva de inundaciones, una Estrategia Nacional de Restauración de Ríos, que contempla un conjunto de actuaciones con el fin de conservar y recuperar el buen estado de nuestros ríos, minimizar los riesgos de inundación, potenciar su patrimonio cultural, fomentar el uso racional del espacio fluvial e impulsar el desarrollo sostenible del medio rural.

En relación con la participación pública, el sistema de gobernanza vigente establece dos vías de participación y debate social: participación orgánica, a través de los órganos formales de participación – los órganos colegiados de los organismos de cuenca –; y participación funcional a través de los procesos de participación pública promovidos por los organismos de cuenca y vinculados a la elaboración de los Planes hidrológicos de demarcación, los Planes especiales de sequía y los Planes de gestión de riesgos de inundación.

En relación con la participación orgánica existen diversos órganos de consulta y participación social en el ámbito de la planificación y gestión del agua, entre los que destacan el Consejo Nacional del Agua (CNA), los Consejos de Agua de la Demarcación (CAD), y los órganos de gestión participada en la demarcación – Junta de Gobierno, Asamblea de Usuarios, Comisión de Desembalse o Juntas de Explotación.

La relación entre el ciclo del agua y la biodiversidad es compleja, ya que el agua es un elemento insustituible para la vida, por lo que es coherente que la normativa hidráulica vigente ponga el acento, respecto a esta relación, en los regímenes de caudales ambientales/ecológicos y en el Registro de Zonas Protegidas (art. 99 bis del TRLA) a establecer por los Organismos de cuenca (OCC), señalando que para cada Demarcación hidrográfica existirá al menos un registro de las zonas que hayan sido declaradas objeto de protección especial.

### 2.1.2. LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN DEL AGUA EN ESPAÑA

#### La estructura de la gestión del agua en el ámbito estatal

El actual modelo administrativo ha dado lugar a una distribución de competencias por la que la Administración General del Estado (AGE) ha asumido la gestión del dominio público hídrico y los servicios de provisión de agua, bien a través de los organismos de cuenca en las demarcaciones intercomunitarias, por medio de agentes suministradores de servicios en alta (Mancomunidad de los Canales del Taibilla) y por agentes financiadores de infraestructuras (Sociedades Estatales).

El artículo 149 señala que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación básica sobre protección del medio ambiente, la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hídricos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma;

o las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma, entre otras competencias.

Las Confederaciones Hidrográficas son las responsables de la gestión del agua en las cuencas y de ellas dependen las comunidades de usuarios que son corporaciones de derecho público, todo ello bajo la supervisión de la Dirección General del Agua que gestiona la mayor parte de los presupuestos de inversión dedicados al agua por parte de la AGE.

La Dirección General del Agua se coordina *ad-hoc* con las unidades de los Ministerios sectoriales y en el marco del Consejo Nacional del Agua (CNA) y desarrolla sus actuaciones con la asesoría del Centro de Estudios Hidrográficos (CEH) del Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX), Universidades, el Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), o el Instituto Geológico y Minero de España (IGME). Para la ejecución de proyectos y obras y preparación de planes y programas se apoya en medios propios como TRAGSA, las empresas públicas ACUAES y ACUAMED o empresas de ingeniería, consultoría y construcción.

La DGA interactúa con diferentes organizaciones y asociaciones de partes interesadas en relación con los usos del agua (agrarios, riego, abastecimiento, energéticos), del sector de la ingeniería y la construcción y otros grupos de interés ambientalista, ciudadanos y de gestión del agua.

La AGE, adicionalmente a las regulaciones generales de incidencia sobre las administraciones locales (AALL), interviene en el ciclo urbano del agua concediendo autorizaciones de captación y vertido, a través de los OOCC; y, sanitariamente, en el establecimiento de los criterios de calidad de las aguas de consumo o de las aguas de baño en aguas continentales o costeras.

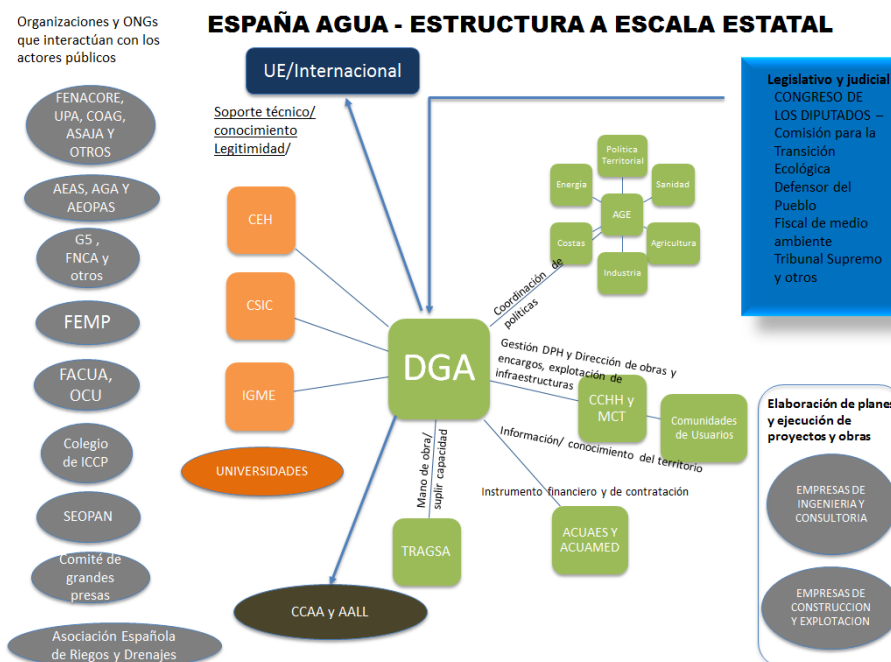


Figura 2. Estructura institucional del agua a escala estatal

## La estructura institucional para la gestión del agua en el ámbito autonómico y local

El artículo 148 de la Constitución española establece que las CCAA podrán asumir competencias en ordenación del territorio, agricultura, medio ambiente, turismo, sanidad e higiene; o en los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hídricos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, entre otros.

Para las materias no atribuidas expresamente al Estado, las competencias podrán corresponder a las CCAA, en virtud de sus respectivos estatutos. Y, en este sentido, existen CCAA con competencias ejecutivas sobre las facultades de policía de dominio público hídrico dentro de su ámbito territorial (Real Decreto-Ley 12/2011, modificado en parte por el RDL 17/2012).

La normativa autonómica en materia de aguas y recursos naturales ha venido estableciendo que el abastecimiento urbano, supramunicipal, sea planificado y gestionado con carácter autonómico, de la misma forma que se ha actuado en relación al saneamiento y depuración, donde la mayor parte de las CCAA cuentan con una ley que regula el servicio y se establece la figura del canon de saneamiento. Las autoridades sanitarias autonómicas y estatales son responsables del control de calidad del agua potable y los sistemas de información al respecto.

La competencia del suministro domiciliario de agua potable y el alcantarillado corresponde a los municipios, independientemente de su tamaño y situación financiera, según la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985, y es un servicio público obligatorio. Los municipios de más de 20.000 habitantes también establecen planes de emergencia para situaciones de sequía, en coordinación con los planes especiales de sequía de los organismos de cuenca. Por otro lado, los Planes de Actuación Municipal, como planes de protección civil, establecen la organización (estructura operativa) y el funcionamiento (operatividad) de los recursos municipales para hacer frente a situaciones de preemergencia y emergencia por inundaciones.

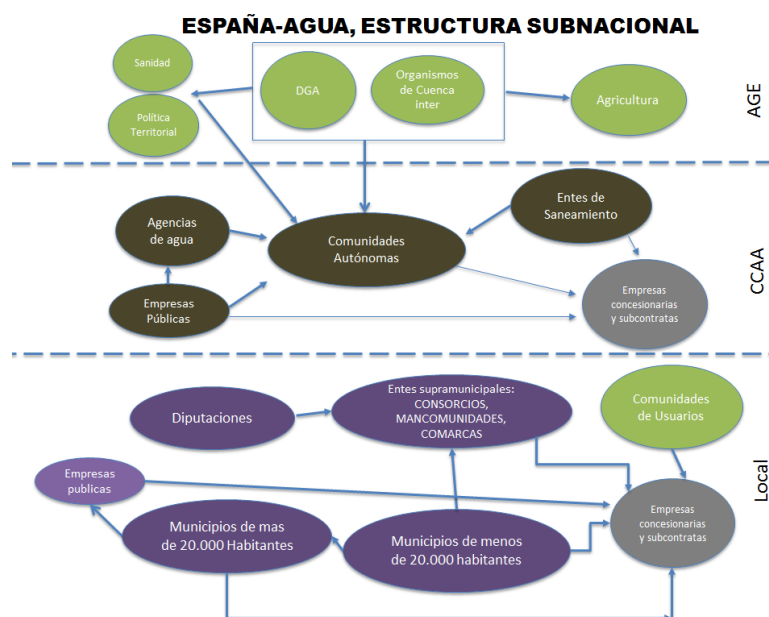


Figura 3. Estructura institucional del agua a escala autonómica y local

## Las relaciones con la Unión Europea y otros organismos internacionales

España participa en los procesos de desarrollo e implementación de políticas del agua en Europa a través de su participación en el Consejo, en el Parlamento y en la Comisión. En el Consejo se establece las posiciones comunes en relación con los procesos internacionales en los temas del agua, en las reuniones en el marco de la Estrategia de Común de Implementación (CIS o *Common Implementation Strategy*) de la Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE, DMA).

En la actualidad, la estructura de la estrategia incluye al Grupo de Directores Generales del Agua, un Grupo Estratégico de Coordinación, un Comité de la DMA y los diferentes grupos de trabajo o actividades.

El objetivo principal de la Estrategia Común de Implantación es garantizar una aplicación homogénea y lo más coordinada posible de la DMA, de tal forma que los países miembros y la propia Comisión Europea la interpreten de la misma forma. Para ello se desarrolla y acuerda un programa de trabajo común y se preparan guías metodológicas sobre los distintos aspectos que se consideran prioritarios en cada momento para una correcta implementación de la DMA, y se ha establecido un sistema común de información y seguimiento WISE (*Water Information System for Europe*).

Los procesos más recientes de preparación de políticas han sido el del Fitness Check de la Directiva Marco del Agua y el de revisión de la Directiva sobre el Agua Potable.

En los procesos de preparación de políticas, de seguimiento y de evaluación de resultados la Comisión se apoya en organizaciones como el JRC (*Joint Research Center*), utiliza y contribuye a los trabajos de la OCDE y cuenta con el apoyo de Universidades Centros de Investigación y consultores internacionales.

Por su parte, las diferentes Direcciones Generales y organizaciones de la Comisión se coordinan internamente para establecer criterios comunes y asegurar la coherencia de políticas. Así, la DGENV (*Directorate-General for Environment*) trabaja de manera coordinada con la DGAgri (*Directorate-General for Agriculture and Rural*) y la DG Regio (*Directorate-General for Regional and Urban Policy*) para asegurar que la política agraria, la política urbana y los fondos estructurales contribuyen y son coherentes con los objetivos ambientales.

En caso de incumplimiento de las Directivas Comunitarias, la Comisión plantea cartas de apercibimiento y emplazamiento y eventualmente recursos ante el Tribunal de Justicia Europeo que establece sentencias y posibles sanciones.

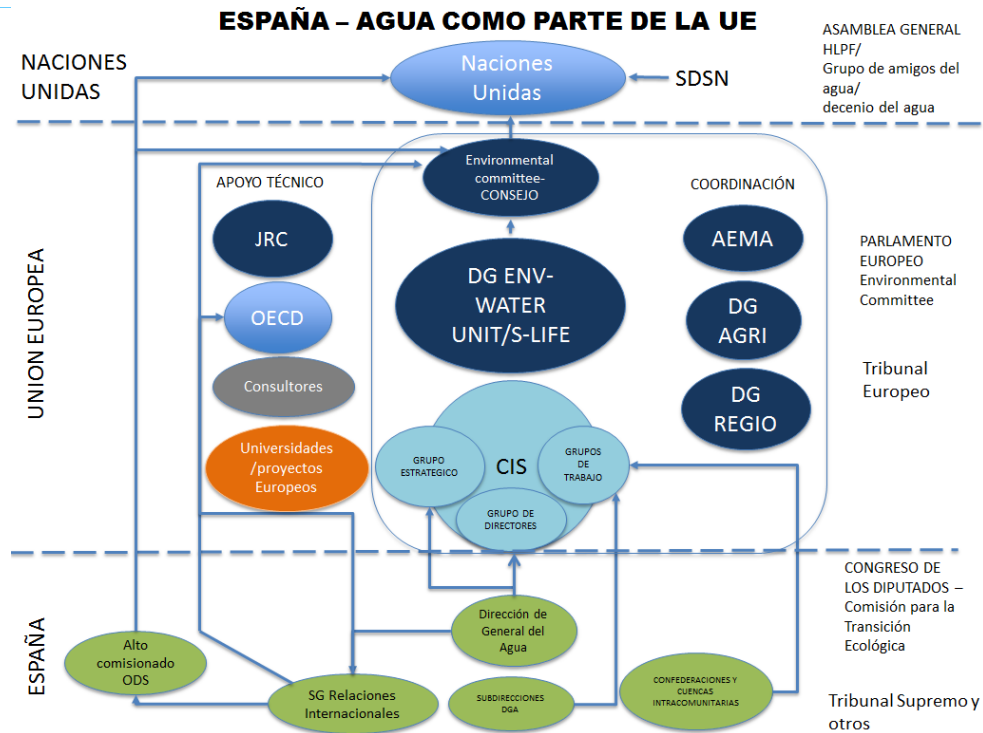


Figura 4. Estructura institucional del agua a escala europea

## 2.2 PROBLEMAS DE LA GOBERNANZA DEL AGUA EN ESPAÑA – OPORTUNIDADES DE MEJORA

Considerando las importantes fortalezas del sistemas de gobernanza del agua existen también oportunidades de mejora. A continuación, se presenta un diagnóstico de las principales cuestiones más problemáticas del actual sistema de gobernanza del agua en España<sup>9</sup>.

El diagnóstico se articula en torno a las principales funciones del modelo de gobernanza identificadas anteriormente en el capítulo primero:

- Analizamos si existen las estructuras/organizaciones para el desarrollo de las diferentes funciones (por ejemplo si además de marco legal y organizaciones de planificación y gestión existen estructuras para la resolución de conflictos o de generación de conocimiento en campos específicos).
- Se plantea si en el proceso de gestión del agua las organizaciones que desarrollan las diferentes funciones se relacionan entre ellas o hay brechas (por ejemplo si las instituciones de desarrollo de conocimientos no apoyan la toma de decisiones o si

<sup>9</sup> Este diagnóstico se ha elaborado a partir de los resultados de los procesos de debate y consulta del LVGAE y de los informes de los expertos elaborados para el desarrollo de propuestas de gobernanza en el marco del LVGAE. Es un diagnóstico de trabajo que parte de los análisis y trabajos realizados en otros ámbitos y que están recogidos en los informes de los expertos.



existen mecanismos de coordinación y cooperación entre niveles administrativos o departamentos sectoriales).

- Se analizan también las disfunciones que se producen cuando el nivel de calidad con el que se desarrollan las diferentes funciones no es apropiado de acuerdo con una serie de criterios (que en parte está relacionado con la necesidad de mejora de la participación pública y en la relación con los ciudadanos).

### 2.2.1 UN MARCO NORMATIVO QUE REQUIERE ADAPTACIÓN

Se han identificado diversas disfunciones del marco normativo de adaptación al derecho comunitario, de coherencia con la nueva legislación para la adaptación al cambio climático, e incluso de técnica normativa. Además la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 9/2017) ha generado disfunciones en la operativa del sector público del agua que hay que tener en consideración.

Es fundamental imbricar de una forma clara los retos que el cambio climático plantea para la gestión del agua dentro del texto legislativo, incorporando las previsiones de impactos de los procesos de cambio climático sobre los recursos hídricos, así como garantizando la coherencia con la planificación y legislación específica en esta materia, tanto en el ámbito estatal como autonómico.

Hay que tener en cuenta que la Ley de Aguas de 1985 (Ley 29/1985) adaptó la legislación de aguas a la nueva realidad política y administrativa del régimen democrático, y al derecho comunitario con el consiguiente reconocimiento de un nuevo objetivo en la política de aguas: la protección del medio ambiente (art. 13.3 y 38.1). La Ley de 1985 sin embargo ha experimentado diversas modificaciones que requirieron la agregación de todas ellas en el Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001 (TRLA) (RDL 1/2001). A su vez, el TRLA ha sido objeto de 17 reformas legales, algunas muy importantes y otras que solo afectan a cuestiones puntuales. Tal profusión de reformas ha afectado, y no siempre para bien, a la estructura y a alguno de los fundamentos de nuestra norma básica de aguas tal y como fue concebida a principios de los años 80 del siglo pasado. Por ello resulta necesaria una reforma que permita mejorar la calidad de la norma.

Sería conveniente integrar ciertos contenidos del Plan Hidrológico Nacional (Ley 10/2001, PHN) en el TRLA. Así, existen determinados preceptos que trascienden de lo que en sentido estricto es el objeto y contenido necesario de un PHN tal y como hoy expresa el art. 45 del TRLA. La normativa sobre sequías, acuíferos compartidos entre varias cuencas hidrográficas, reservas ambientales, información hidrológica o caudales ecológicos, por mencionar algunas, se insertaron en su momento en la Ley del PHN de 2001 pero deben formar parte, en el futuro, del contenido de una Ley de Aguas.

También parecería oportuno integrar los aprendizajes derivados de la extensa experiencia de la planificación hidrológica. Así, por ejemplo, y en lo que se refiere a la definición e implantación de regímenes de caudales ecológicos, las sentencias judiciales de 2019 han puesto de manifiesto tanto defectos del correspondiente Plan Hidrológico, como de la imprecisión de la normativa en torno al contenido necesario de los Planes en relación a los caudales ecológicos.

La reforma más significativa del TRLA ha sido la transposición de la DMA a través de la Ley 62/2003, para «incorporar al derecho español la Directiva 2000/60/CE». Sin embargo, esta transposición fue insuficiente. Por ello, con posterioridad y como respuesta a procedimientos de infracción y negociaciones con la Comisión Europea, se han adoptado diversas disposiciones para mejorar la adaptación (RD 907/2007, Orden ARM/2656/2008, RD 1514/2009, RD 29/2011, RD 60/2011, Orden ARM/1195/2011, RD 817/2015 y RD 1075/2015). Es, sin embargo, necesario seguir avanzando en la adaptación.

Uno de los ámbitos que requiere adaptación es el de la incorporación del concepto de la DMA de “uso sostenible” que es un concepto ambicioso y coherente con el principio de integración según el cual «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión» (art. 11 del tratado de Funcionamiento de la Unión Europea –TFUE-). Sin embargo, el TRLA todavía establece que «la política del agua está al servicio de las estrategias y planes sectoriales» (art. 40.2 RDL 1/2001) y la adaptación hecha en 2003 mantiene esta subordinación de la política del agua a las estrategias y planes sectoriales.

También habría que aclarar que los conceptos de agua y recurso hídrico no son equivalentes. En una masa de agua encontramos agua que no puede considerarse recurso hídrico al no estar disponible para su uso, entre otras, por razones de protección ambiental. La ley debe establecer de forma clara y precisa que la disponibilidad del agua está condicionada por motivos naturales, de cambio climático y por la consecución de los objetivos medioambientales.

La necesaria transición hacia una política de aguas adaptativa y flexible y la necesidad de redimensionar las demandas en las cuencas hidrográficas donde existen volúmenes concesionados por encima de los recursos disponibles – que se verá agravado con el cambio climático –, requieren que esto se tenga en cuenta en el régimen concesional para hacer frente a los nuevos retos y prioridades.

Es necesario clarificar la situación de las zonas regables del estado que usan caudales que se acercan al 80% de la totalidad de los recursos superficiales utilizados en el regadío (exposición de motivos del RDL 15/2005), muchas de las cuales no cuentan con la correspondiente concesión administrativa.

Una parte importante de las modificaciones deben verse reflejadas en una reforma del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH) de 1986, muchas veces modificado y necesitado de aclaraciones técnicas y desarrollos adecuados en algunos sectores.

### 2.2.2 UNA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y FINANCIERA QUE HAY QUE FORTALECER Y MEJORAR EN SU OPERATIVA Y FUNCIONALIDAD

La eficacia de la política de aguas depende, en gran medida, de la fortaleza y operatividad de las organizaciones de la Administración del agua. Sin embargo, ésta adolece de importantes limitaciones tanto de disponibilidad de recursos, de estructura organizativa y de estructura fiscal y financiera, que limita su efectividad.

## Falta de medios

Los sucesivos procesos de racionalización del sector público que han tenido lugar en los últimos años han conllevado una disminución de los presupuestos y financiación de la Administración del agua y una reducción del personal y medios.

Las limitaciones presupuestarias y operativas impuestas (procesos de contratación, disponibilidades presupuestarias, instrucciones y procedimientos administrativos etc.) han dado como resultado una Administración del agua que afronta con dificultad las funciones que tienen asignadas: gestión y control del dominio público hídrico, recuperación del buen estado de las aguas, mantenimiento y gestión de las infraestructuras hidráulicas, etc.

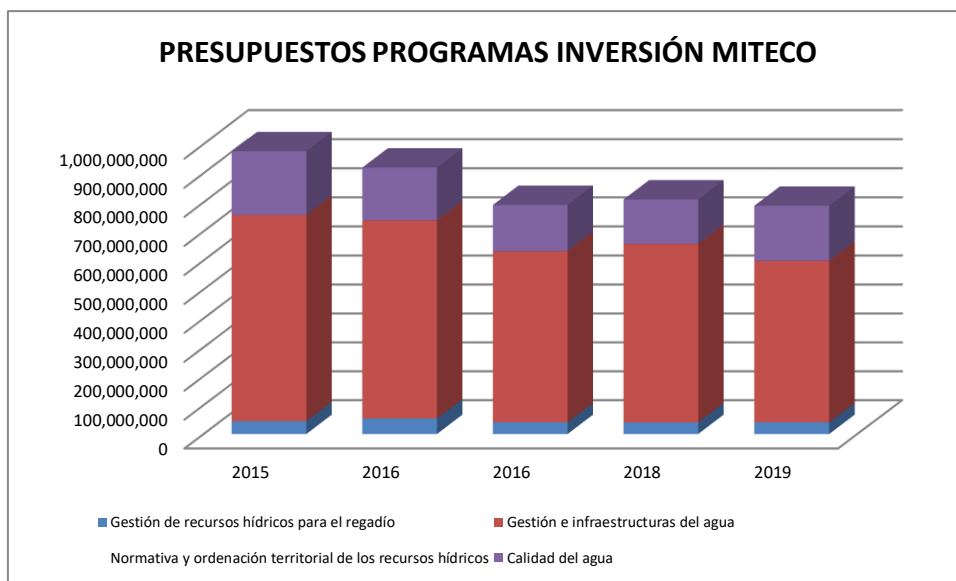


Figura 5. Evolución de los presupuestos de inversión MITECO

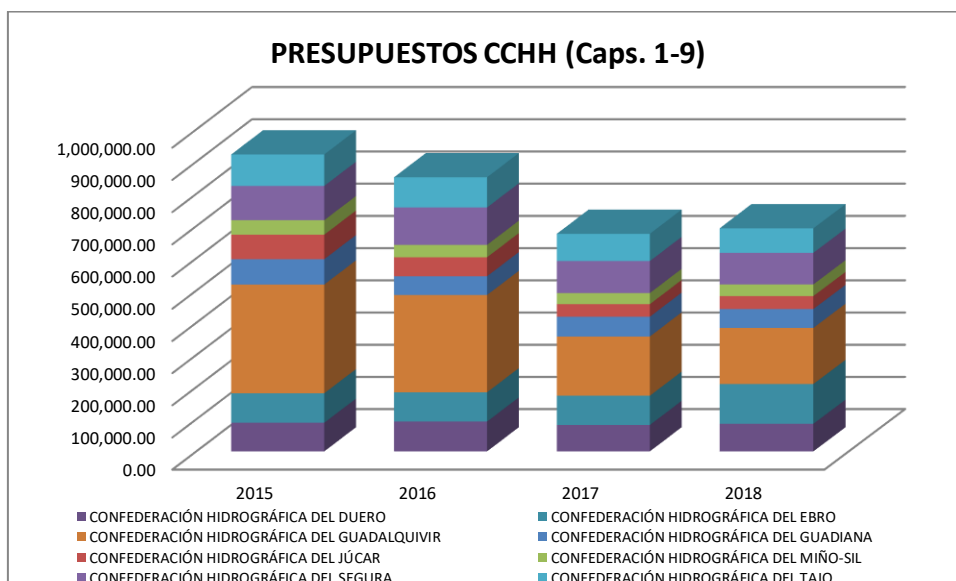


Figura 6. Evolución de los presupuestos de las Confederaciones Hidrográficas

Los organismos de cuenca tienen unos presupuestos y medios insuficientes para el cumplimiento de sus funciones, con progresivo deterioro de éstas. Además, existe una dependencia presupuestaria de las confederaciones hidrográficas respecto a la DGA que duplica burocracia y ralentiza procesos.

Este panorama no tiene visos de mejorar en el medio plazo. Las incertidumbres socioeconómicas globales en un marco de fuerte endeudamiento y déficit de las administraciones públicas, llevan a una reducción significativa en su capacidad de respuesta presupuestaria, asumiendo posibilidades muy reducidas de su incremento en el horizonte del 2030 para atender las demandas de nuevas inversiones, personal y mejores retribuciones. Ello se une a bajos niveles de ejecución presupuestaria, incluso con el reducido volumen actual de inversiones, mostrando una gestión inadecuada e insuficiente de los recursos presupuestarios y de los Fondos Europeos disponibles por la administración del agua.

Como consecuencia, y a pesar de las deficiencias legislativas identificadas en el apartado anterior, en general se constata que los problemas fundamentales en el ámbito de la gobernanza del agua en España no son debidos ni exclusiva ni mayoritariamente a la normativa legal existente, sino a dificultades y hasta imposibilidades de una mejor gestión administrativa como consecuencia del empobrecimiento que se ha producido de los medios personales de la Administración hídrica y con la escasez de medios económicos con que se ha dotado a los Organismos de cuenca y otras entidades de gestión de agua en nuestro país.

### **Estructuras que reflejen la nueva política del agua**

La estructura de la Administración del agua no es capaz de dar respuesta a las nuevas necesidades de gestión integrada, buen estado ecológico, racionalidad económica, transparencia y participación pública. En un contexto de cambio climático se plantean nuevas demandas de flexibilidad, interdisciplinariedad, transparencia y participación pública, rendición de cuentas, etc., para poder desarrollar este trabajo con eficacia.

A menudo para suplir la falta de capacidad y poder responder a las nuevas exigencias legales la Administración se ha venido apoyando en distintas contrataciones externas y encargos a empresas públicas, con la consiguiente pérdida de continuidad, experiencia y conocimiento dentro de la propia Administración.

Por último, y muy importante, los representantes y grupos de trabajo españoles en los ámbitos internacionales necesitan tener un perfil alto, experiencia con resultados probados y formación internacional suficiente para defender adecuadamente posicionamientos y logros ejemplares desarrollados en España para poder influir como un socio de primera fila en los procesos europeos. Estas posturas se deben fijar y deben contar con las CCAA y las AALL.

### **Necesidad de armonización y actualización de la fiscalidad del agua**

El régimen fiscal del agua no se ha modificado desde la Ley de Aguas de 1985. Los instrumentos principales de recuperación de costes de los servicios de agua prestados por los organismos de cuenca, el canon de regulación (CR) y la tarifa de utilización del agua (TUA) solo son aplicables a los beneficiarios directos de las infraestructuras hidráulicas de financiación pública. En el caso de la TUA, la fórmula de cálculo en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico conlleva a que

solo se puedan recuperar parcialmente los costes financieros de las infraestructuras. No existen mecanismos para el cálculo o recuperación de los costes ambientales. Tampoco existen mecanismos de financiación de las tareas relacionadas con la gestión del dominio público hídrico en el caso de los usuarios de las aguas subterráneas u otros usuarios no directos de infraestructuras hidráulicas públicas, ni para la protección y restauración del buen estado o para la financiación de actuaciones relacionadas con soluciones basadas en la naturaleza.

Si bien en los últimos diez años ha habido un desarrollo acelerado, por parte de las comunidades autónomas, de tasas e impuestos relacionados con el agua, en su mayoría en lo que respecta al tratamiento de aguas residuales y otros impactos ambientales, no existe un desarrollo armonizado de estos instrumentos y es necesario establecer criterios comunes en su aplicación. Este es el caso también de las tasas y tarifas de los servicios de agua urbana (distribución, y saneamiento) especialmente por la complejidad de los modelos de gestión que en este momento conviven en España.

### **Financiación del ciclo del agua**

Lograr la viabilidad financiera de la Administración del agua, y establecer incentivos para fomentar el uso sostenible del agua, reduciendo la presión sobre las aguas (contaminación, sobreexplotación, etc.) sigue siendo un reto. Un reto que en el contexto de cambio climático requerirá estar preparados para financiar también la garantía, la prevención y la preparación ante los fenómenos extremos.

El actual marco de financiación es insuficiente para afrontar las necesidades de inversión de los Programas de Medidas y de la reposición de los activos de los servicios del agua. Hay escasas alternativas para los gestores de los servicios y con poco nivel de recursos disponibles. La vía presupuestaria resulta totalmente insuficiente y con perspectivas a reducirse todavía más.

La actual brecha de financiación se sitúa entre los 2.000-3.000 millones de euros anuales, lo que hace visible la urgencia de cambios y mejoras en los instrumentos de financiación. Faltan instrumentos de recuperación de costes o su recaudación resulta insuficiente para poder acceder y reponer la financiación recibida de entidades financieras.

### **El seguimiento, evaluación y la rendición de cuentas**

No se ha actuado convenientemente hasta ahora – en ocasiones por la falta de recursos suficientes para las Confederaciones Hidrográficas – pero sobre todo porque no era la línea de la políticas de aguas (más centrada en ampliar la base de recursos) en establecer un sistema de vigilancia y control eficiente sobre el uso inadecuado de los recursos hídricos, que incluya una vigilancia satisfactoria de los dominios públicos (hídrico y marítimo-terrestre) para controlar acciones, extracciones y vertidos ilegales, removerlos y sancionarlos de manera disuasoria.

En otro orden de cosas, pese a las experiencias de la Agencia Nacional de Evaluación de las Políticas Públicas, de las labores de la Fiscalía del Medio Ambiente, de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas, de la Aireb, de la Comisión de Competencia y del Defensor del pueblo, no existen políticas formales, continuadas e institucionalizadas de evaluación de las políticas públicas sobre la administración del agua.

### 2.2.3 UN MODELO DE COOPERACIÓN EN LA GESTIÓN DEL AGUA QUE NECESITA SER REFORZADO

La gestión del agua ha adquirido cada vez mayor complejidad derivada de la necesidad de preservar el buen estado de los ecosistemas acuáticos mientras se gestionan las diferentes demandas, usos e intereses sociales y económicos. Hoy en día esta realidad se ve agravada por la incertidumbre que provoca el cambio climático en los ciclos hídricos, que genera la necesidad de implantar medidas adaptativas, así como de prevenir y gestionar los conflictos que puedan surgir a consecuencia de la menor disponibilidad del recurso.

La gestión del agua afecta a intereses sociales y económicos muy diversos (abastecimiento de poblaciones, regadío, producción de electricidad, actividades turísticas, etc.) y a su vez depende de la preservación del buen estado de los ecosistemas acuáticos. La complejidad que se deriva de esta dimensión múltiple del agua requiere una nueva manera de relacionarse con la sociedad.

Durante los últimos años se está observando una importante transformación en las expectativas sociales sobre el papel que la ciudadanía debe jugar en la gobernanza del agua. Se piden procesos de toma de decisiones transparentes, deliberativos, y equitativos en sus resultados, y procedimientos administrativos más ágiles.

Estas consideraciones se encuentran en la base del cuerpo normativo generado de unos años a esta parte y que ahonda en la necesidad y obligaciones legales relativas a la información, formación y participación en la gestión del agua. Destacan en este sentido el Convenio de Aarhus de 1998, la Directiva Marco del Agua del año 2000, la Directiva de Inundaciones, o la Directiva de agua potable que está pendiente de aprobación definitiva.

Los órganos de participación organizada como son el Consejo Nacional del Agua (CNA), los Consejos de Agua de la Demarcación (CAD), y los órganos de gestión participada en la demarcación tienen deficiencias. En lo relativo al CNA y los CAD, su composición limita su efectividad para actuar como auténticos órganos de consulta y participación por diversos motivos.

- Están dominados por representantes de la AGE y las administraciones autonómicas, diluyéndose por tanto esa función consultiva.
- La representación de los municipios, administraciones competentes en la prestación de los servicios de abastecimiento y saneamiento – servicios que tienen prioridad legal en el ordenamiento jurídico español en materia de agua –, es muy minoritaria.
- La representación de los usuarios se limita a los usuarios concesionales, excluyendo a otros usuarios, como los lúdicos y recreativos (pesca y navegación), que no están representados al no estar asociados a una concesión, pero se ven afectados por las decisiones tomadas por estos órganos de gestión. En un mundo rural cada vez más despoblado, los usos recreativos constituyen actividades económicas que ayudan a mantener población activa en el territorio. Se ve conveniente que representantes de esos usos puedan involucrarse en la toma de decisiones relativa al uso del recurso en el territorio donde se desarrollan.

- Los intereses ambientales tienen una representación casi simbólica (3 de 100 en el CNA y 2 de entre 60 y 100 en los CAD), lo cual no es coherente con la importancia de los objetivos ambientales en la política de aguas. Se echan además en falta otros representantes o colectivos sociales: asociaciones vecinales, asociaciones de consumidores y usuarios, etc.
- La presencia, con voz y voto, del conocimiento experto, a través de Colegios profesionales, asociaciones científicas, y otros organismos, es escasa.
- La información sobre la composición del CNA, las convocatorias a las reuniones o las actas de las mismas, no están disponibles en la página web del MITERD, limitando así enormemente su función como principal órgano de consulta y participación en materia de aguas. En el caso de los CAD, esta información está disponible en la mayoría de los casos.

La falta de suficiente respuesta a la ciudadanía en esta materia se refleja, entre otros ámbitos, en la creciente judicialización de los distintos ámbitos de la planificación y gestión del agua. El número de recursos judiciales interpuestos contra la Administración General del Estado u otras autoridades competentes en materia de planificación y gestión del agua en los últimos años es indicativo de esta tendencia. Se han presentado recursos contra Decretos de aprobación de la planificación hidrológica<sup>10</sup>, contenciosos contra acuerdos relativos al funcionamiento del trasvase Tajo-Segura<sup>11</sup>, recursos relacionados con expedientes de responsabilidad patrimonial exigida a la Administración<sup>12</sup>, contenciosos contra resoluciones que aprueban proyectos de obras hidráulicas<sup>13</sup>, y recursos contra resoluciones sancionadoras, resoluciones de expedientes contractuales, de concesión, de autorización o de liquidación de cánones y tarifas<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Real Decreto 1/2016 de aprobación de los Planes Hidrológicos Intercomunitarios del segundo ciclo de planificación 35 recursos, en su mayoría en relación a los caudales ecológicos.

Real Decreto 11/2016, aprobación de los Planes Hidrológicos demarcaciones hidrográficas de Galicia-Costa, Cuencas Mediterráneas Andaluzas, Guadalete y Barbate y Tinto, Odiel y Piedras del segundo ciclo de planificación: 17 recursos. El Tribunal Supremo ha anulado recientemente este Real Decreto.

Real Decreto 21/2016 por el que se aprueban los Planes de gestión del riesgo de inundación de las cuencas internas de Andalucía: 12 recursos, en relación a la declaración de no urbanizables de numerosos terrenos en muchos municipios. El Tribunal Supremo ha anulado recientemente este Real Decreto.

Orden TEC/1399/2018, por la que se aprueba la revisión de los planes especiales de sequía. Se han presentado 3 recursos.

<sup>11</sup> Castilla-La Mancha ha interpuesto 28 recursos desde octubre de 2017 recurriendo todos los acuerdos de la Comisión de Explotación del Trasvase Tajo-Segura.

Se recurren anualmente las resoluciones de los contratos de cesión de derechos al uso privativo que tienen lugar entre diferentes cuencas hidrográficas unos 4 recursos al año.

El Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura (SCRATS) ha recurrido sistemáticamente la aprobación de las Tarifas del ATS.

<sup>12</sup> Se presentan unos 40 recursos al año. Destaca la petición de indemnizaciones por inundaciones y las derivadas de daños producidos en los particulares como consecuencia de la rotura, deterioro o mal estado de los bienes que gestionan las confederaciones.

<sup>13</sup> Estos recursos los suelen plantear asociaciones ecologistas o municipios afectados. Es el caso por ejemplo de los recursos contra la propuesta de Dragado del Guadalquivir (interpuesto por WWF), o contra los proyectos de los embalses de Biscarrués o Mularroya.

<sup>14</sup> En total un volumen de recursos que pueden alcanzar los 400 al año y que pueden plantearse, en algunos casos en dos instancias judiciales sucesivas.

Es necesario subsanar estas deficiencias de manera que el sistema de gobernanza sea más eficaz, afrontando los potenciales conflictos de una manera más proactiva y transparente que evite su potencial judicialización.

Más allá de las necesarias reformas estructurales de los órganos de participación social, y del cumplimiento de las obligaciones de información, formación y participación pública, las demandas sociales y la complejidad de los retos de la gestión del agua requieren una implicación más activa y directa de la sociedad en la gestión de los bienes comunes, como es el agua, mediante alianzas (partenariados) que incorporen de forma activa al conjunto de la sociedad. Así, la Agenda 2030 con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible traza un camino que resalta cada vez más la necesidad de fomentar espacios de corresponsabilidad social para hacer frente, con eficacia, a los retos a los que nos enfrentamos.

Hay que considerar que desde el punto de vista de la eficacia las administraciones públicas no son capaces, por sí solas, de alcanzar los objetivos propuestos ni afrontar los retos sin la colaboración de la sociedad en su conjunto. Por ello es necesario mejorar la participación de la ciudadanía en la gestión del agua. Además la propia legitimidad de la acción de la Administración en la gestión del dominio público hídrico depende también de la cooperación eficaz con los agentes sociales y usuarios que actúan en el territorio y se ven afectados por, y afectan a su vez, dicha gestión.

En este sentido las actividades agrícolas, ganaderas y forestales juegan un papel fundamental en la definición de los paisajes y en la conservación del mundo rural. Esto es especialmente así cuando se puede compaginar las actividades agrarias con un menor impacto sobre el medio (contaminación difusa, alteraciones hidrológicas y morfológicas, etc.).

Dada la relevancia del sector y de su especial vulnerabilidad ante los impactos del cambio climático, la mejora de la gobernanza del ciclo agrario del agua es una pieza fundamental. Es necesario avanzar más en la gestión y la corresponsabilidad del sector – clarificando su papel como corporaciones de derecho público - en la identificación, desarrollo e implantación de las actuaciones necesarias en diversos ámbitos como el fomento de prácticas agrarias que contribuyan a conservar el buen estado de las aguas, la adecuación de las necesidades de agua a las disponibilidades en contextos de cambio climático, el control y seguimiento de los usos, y de la calidad del agua o la formación al sector, entre otras. Se debe ampliar y reforzar sus funciones de gestores de agua en baja y apartarse de una visión de defensores de los intereses del sector que ya desempeñan los sindicatos agrarios. La falta de claridad afecta a su capacidad de desarrollar su trabajo en colaboración con los organismos de cuenca.

Otras fórmulas de corresponsabilidad están insuficientemente incorporadas a la gestiones del agua. Para mejorar la corresponsabilidad social en la planificación y gestión del agua, es necesario superar las barreras y aprovechar las oportunidades detectadas. Hay una serie de líneas de trabajo en las que debería profundizarse. Un ejemplo de corresponsabilidad ciudadana es el voluntariado, que en muchos casos surge como iniciativa civil, pero falta que se promueva, bien mediante financiación o bien en su integridad por la administración pública. Desde el año 2013, las ayudas se integraron dentro de la convocatoria general que realiza la Fundación Biodiversidad, con nuevos enfoques y una reducción considerable de la cuantía asignada a estos



proyectos. Esta situación ha provocado la disminución del número de acciones financiadas. Además, al requerirse en cada convocatoria la presentación de nuevos proyectos, se impide la continuidad de los mismos a lo largo del tiempo. Se trata de acciones concretas y específicas, siempre complementarias a la labor de las administraciones públicas y los profesionales. Otra línea de trabajo que debería profundizarse es el desarrollo de contratos de río. Se trata de procesos participativos amplios, que suelen desarrollarse a través de convenios de colaboración. En España, destaca el caso pionero, a modo de proyecto piloto del Contrato del Río Matarraña. Las administraciones públicas no son capaces, por sí solas, de alcanzar los objetivos propuestos ni afrontar los retos sin la colaboración de la sociedad en su conjunto.

Finamente, hay que constatar el esfuerzo que requiere lograr que las interacciones interadministrativas y con la sociedad se produzcan de manera continuada y eficaz. Eso contrasta con la escasez de medios humanos y de capacidades específicas en las administraciones públicas (AAPP) involucradas. Por lo que es necesaria la creación de unidades específicas de apoyo – tanto a nivel estatal como en cada demarcación hidrográfica – para organizar y facilitar las interacciones interadministrativas y las actividades de participación pública.

#### 2.2.4 UN MODELO DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES QUE NECESITA MEJORAR PARA ASEGURAR LA COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS

La política de aguas está fuertemente vinculada con otras políticas sectoriales – regadío, planificación urbanística, desarrollo rural, planificación territorial, conservación de la biodiversidad, protección de la costa y el mar – que influyen de manera directa sobre su implementación y su capacidad de conseguir los objetivos que en ella se fijan. Por ello, el diálogo entre las administraciones que tienen competencia sobre las distintas políticas sectoriales y sobre la política de aguas es esencial para construir e implementar unas intervenciones coherentes y sinérgicas.

El modelo de gobernanza del agua debe buscar la coordinación eficaz de la acción pública en todos los sectores en los que el agua juega un papel esencial–agrario, urbano, eléctrico, industrial o turístico, por ejemplo. El modo en que se organiza la planificación hidrológica, a través de la elaboración de planes hidrológicos de demarcación, genera oportunidades de coordinación con las políticas sectoriales. La ausencia de coordinación eficaz puede sin embargo resultar en la sobreinversión, generación de desequilibrios socioeconómicos y territoriales, degradación del medio y aumento de la exposición y la vulnerabilidad a las variabilidades climáticas.

La falta de una visión sistémica e interrelacionada de los fenómenos, el predominio histórico de aproximaciones sectoriales, la especialización profesional y funcional por áreas específicas (ingenierías, arquitectura, economistas del estado, abogados del estado, etc.) y la defensa tradicional de la información como patrimonio propio, entre otros aspectos, han ayudado a dificultar la “coordinación” que, adicionalmente, implica la existencia de un “coordinador” cuya autoridad a veces se reconoce formalmente pero no se acata realmente. Un funcionamiento en

muchos casos ineficiente, con baja productividad, duplicación de funciones y paternalismo, desarrollando funciones que corresponderían, de forma más eficiente, a otras administraciones.

Son claras las graves dificultades históricas para la coordinación y colaboración inter e intra-administrativa. Por el modelo político actual del Estado de las Autonomías y el reparto competencial que de ello deriva, la mayoría de los mecanismos formales de interacción interadministrativa son de cooperación o de colaboración, mientras que la coordinación dentro de la AGE, o entre la AGE y las CCAA es limitada y se produce fundamentalmente a través de mecanismos informales.

A escala de demarcación hidrográfica, se constata una involucración desigual e insuficiente de las CCAA y de las AALL en la definición de la política de aguas y, en particular, en el diseño e implementación de los Programas de Medidas de los planes de demarcación, que son una pieza esencial en la planificación hidrológica y la gestión del agua. El principal órgano colegiado que debería servir como foro de debate y de decisión entre autoridades competentes es el CAC de la demarcación, que cuenta con representantes de la AGE, de las CCAA y de las AALL. Existe, sin embargo, cierto consenso sobre la falta de eficacia del CAC en el cumplimiento de su cometido. El CAC es un órgano decisorio de naturaleza política, que se reúne de manera puntual y con poco margen para generar debates en profundidad sobre los asuntos de su competencia. Falta, por tanto, un trabajo continuado y profundo de interacción y diálogo entre las autoridades responsables de políticas sectoriales relacionadas con el agua.

En relación a la participación de las CCAA en el CAC, estas no tienen una representación proporcional al territorio y a la población que cada una de ellas tiene en la demarcación. Esto hace que pueda haber un desequilibrio entre las responsabilidades de cada comunidad en el ámbito de la demarcación y su capacidad de incidencia en las decisiones que se toman en el CAC.

Por otro lado, la representación de las AALL en el CAC ha sido poco eficaz hasta el momento como consecuencia de diversos factores: el elevado número de AALL en cada demarcación y la diversidad de problemáticas que presentan municipios de distintos tamaños; la limitada capacidad técnica y financiera de municipios medianos y pequeños para involucrarse en los procesos de toma de decisiones; y la escasa representatividad que los vocales de las AALL en el CAC tienen en relación con su colectivo. Este es un problema complejo, cuya solución requiere también reforzar las redes de colaboración entre municipios.

Asimismo es necesario coordinar adecuadamente la acción de las distintas Administraciones competentes en la provisión del ciclo urbano del agua, integrándolo eficazmente en la gestión de la cuenca hidrográfica—de la que deriva el recurso y a donde vierte sus residuos—, de manera que también se garantice la prioridad legalmente reconocida de los abastecimientos frente a otros usos y presiones: protegiendo la calidad, aplicando el principio de contaminador-pagador, o estableciendo criterios de gestión y reasignación en períodos de sequía

En el ámbito estatal, son escasas las interacciones multilaterales entre la AGE y las CCAA en materia de agua, a pesar de que estas últimas tienen transferidas competencias sectoriales clave. Estos foros son necesarios para abordar temáticas comunes a nivel de Estado, teniendo en cuenta las distintas perspectivas y experiencias autonómicas y también para debatir de

forma conjunta los retos planteados por la normativa europea y la posición del Reino de España en relación con la definición e implementación de las políticas comunitarias. La activación de la Conferencia Sectorial del Agua, creada en 2007 pero nunca constituida, puede ayudar a subsanar esta limitación.

Existen mecanismos informales de coordinación promovidos por la AGE que persiguen homogeneizar criterios de actuación a la hora de aplicar la normativa en las distintas demarcaciones. Sería necesario dar mayor respaldo institucional a estas iniciativas para asegurar su continuidad en el tiempo.

Sin embargo, puede haber mejoras estructurales pero la política del agua es, además y, ante todo, política. La defensa de intereses y posicionamientos ideológicos tiene muy importantes consecuencias ambientales, económicas y territoriales, y ha marcado tradicionalmente posturas divergentes en los distintos Gobiernos nacionales o autonómicos, generando graves dificultades de concertación. Esto no se puede pasar por alto a la hora de coordinar y colaborar en la gestión del agua por parte de las diferentes administraciones.

En el ámbito internacional, se observa una insuficiente e ineficiente participación y transmisión de información en las relaciones de España con la Unión Europea. La colaboración y traslado de información y posiciones entre la AGE, las CCAA y las AALL en materias relacionadas con la gestión y regulación europea en la administración del agua o de sus dominios públicos y patrimonio natural asociado es insuficiente e ineficiente. Lo mismo se puede decir en relación al intercambio de información entre los OOCC y las Direcciones Generales de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente del MITERD en materias de regulación y gestión internacional.

### 2.2.5 UN SISTEMA DE GENERACIÓN DE INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO QUE ES INSUFICIENTE Y QUE NECESITA UNA MEJOR INTEGRACIÓN EN LOS PROCESOS DE DECISIÓN

El funcionamiento adecuado del sistema de gobernanza descansa en el conocimiento suficiente y adecuado para comprender adecuadamente los retos e informar el desarrollo de las políticas públicas, pero también en que esta información llegue en tiempo y forma a los ámbitos de decisión transformada en conocimiento útil para la toma de decisiones. En este sentido se detectan diversas deficiencias.

Hay una falta de información y conocimiento, que aunque es aplicable a diversos ámbitos de gestión del agua, es quizás especialmente acuciante en el ámbito de las aguas subterráneas, que constituyen un recurso esencial para garantizar los usos del agua, reducir la vulnerabilidad en períodos de sequía, y asegurar la funcionalidad del ciclo hidrológico (caudal base de los ríos, mantenimiento de humedales y otros ecosistemas dependientes, etc.).

La disponibilidad de **datos e información** suficientes son condición necesaria, pero no suficiente, para generar el conocimiento necesario para hacer frente a los retos del agua. Es decir, información y conocimiento son dos aspectos íntimamente relacionados. Las posibles mejoras en la generación de información estarán directamente relacionadas con aspectos y avances tecnológicos (bases de datos, formatos, almacenamiento y cálculo en la nube, instrumentación sensorica avanzada, etc.), mientras que las mejoras en la gestión del conocimiento no llegarán

necesariamente (o al menos exclusivamente) por la vía tecnológica, sino que tendrán más que ver con aspectos organizativos y con los recursos humanos disponibles.

Algunos de los principales retos estructurales identificados en relación con la información y la **generación del conocimiento** necesario para la adecuada gestión de las aguas subterráneas – muchos de ellos compartidos con la gestión del agua en general – son los siguientes:

- El estado de la información hidrogeológica en España necesita mejorar. Por un lado, la implementación de las directivas europeas (DMA y la “Directiva hija” de aguas subterráneas) ha generado una gran cantidad de información sobre el estado cualitativo y cuantitativo de las aguas subterráneas, disponible parcialmente (no enteramente digitalizada) en el Sistema de Información de Aguas Subterráneas (SIAS). Sin embargo, los puntos de medida son escasos (7 piezómetros/masa de agua de media), los procedimientos de muestreo son ineficientes, la periodicidad de las medidas es insuficiente, y se produjo una interrupción de las series de datos durante la crisis 2008-2013. Por otro lado, no existe un inventario de pozos, estimándose que el 50% de pozos no están registrados, y no se conoce cuánta agua extraen. Por último, aunque existen múltiples informes y estudios sobre las aguas subterráneas, la información de base está obsoleta, ya que deriva en gran medida del Plan de Investigación de las Aguas Subterráneas de los años 70 y 80 del siglo XX, no habiéndose invertido de manera estratégica en la actualización integral de la información obtenida a partir de dicho plan.
- La información y el conocimiento sobre el agua en España – y sobre las aguas subterráneas muy en particular – se encuentra fragmentada y distribuida entre los diferentes actores involucrados en la investigación y la gestión– OCCC, universidades, centros de investigación (p.ej. IGME; CSIC); organismos de apoyo y empresas públicas (CEH-CEDEX y TRAGSATEC), empresas y consultoras privadas; asociaciones de usuarios; asociaciones de profesionales; fundaciones y colegios profesionales, etc.
- No está claro en quién recae la responsabilidad de la gestión de la información y el conocimiento hidrogeológico. El IGME tiene competencia en “crear infraestructuras de conocimiento” pero no tiene competencias de gestión, mientras que los OCCC tienen las redes de monitoreo, seguimiento y control, pero no tienen personal para dar seguimiento a las redes y transformar la información obtenida en conocimiento.
- La reciente crisis económica resultó en importantes recortes de personal en administraciones y universidades, reducción de contratación de servicios hidrogeológicos – con la consiguiente desaparición de gran número de pequeñas empresas especializadas –, disminución del número de matriculados en estudios de posgrado e inscritos a asociaciones de hidrogeólogos. Los niveles de actividad científico-técnica previos a la crisis no han vuelto a lanzarse.
- Escasez de hidrogeólogos en la administración pública del agua. Así, por ejemplo, se estima que existen en torno a 25 hidrogeólogos en la DGA y OCCC (con la excepción de la Agencia Catalana del Agua –ACA- y Agencia Vasca del Agua –URA- que están mejor dotados de personal), para gestionar 400.000 km<sup>2</sup> y 699 masas de agua.

Parece por tanto necesario, por un lado, mejorar la información hidrogeológica disponible con redes de control con la densidad, periodicidad y continuidad necesarias; un inventario de pozos (legales e ilegales) y control eficaz de las extracciones; y toda ella alimentando un Sistema de Información de Aguas Subterráneas (SIAS) públicamente accesible.

Para mejorar la integración del conocimiento en la toma de decisiones no existe un marco contractual adecuado ni de colaboración estable con “el conocimiento científico y tecnológico” como línea de avance hacia la prospección, prevención y optimización de políticas. En este sentido, se han señalado las dificultades que se derivan de la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 9/2017) a la hora de establecer convenios de colaboración y otro tipo de mecanismos que facilite la colaboración entre los centros de generación de conocimiento y los ámbitos de decisión y gestión por lo que en último término se acaba contratando consultores o haciendo encargos a empresas públicas por ser la vía más rápida.

Sería necesario mejorar la comunicación e integración entre todos los actores, o nodos, mediante algún sistema o mecanismo de gestión de dicha información y conocimiento, que facilite la interconexión entre dichos nodos con el fin de aprovechar las sinergias, limitar las redundancias y lagunas, y potenciar la capacidad de generar información y conocimiento de calidad, adaptada a los retos de gestión a los que nos enfrentamos.

### 2.2.6 UNA INSUFICIENTE INCORPORACIÓN DE LA DIGITALIZACIÓN EN LA GESTIÓN DEL AGUA

La irrupción de las **tecnologías de la información y la comunicación** (TIC) ha afectado de manera muy especial a la generación, tratamiento y distribución de la información geográfica y espacial en general, y de los recursos hídricos en particular. Ha posibilitado la emergencia de instrumentos de vigilancia y control, generando enormes volúmenes de datos e información cuyo procesamiento presenta retos, pero también oportunidades de aprendizaje y mejora. Sin embargo, el desarrollo e implantación de estas tecnologías hasta alcanzar su máximo potencial requerirá importantes transformaciones en las Administraciones, en cuanto a desarrollo de capacidades, y el establecimiento de sistemas y procedimientos, que aún están por desarrollarse.

En la gestión del agua, el potencial de esta “disrupción tecnológica” puede ser profundamente transformador, porque permite mejorar el uso del agua y su gestión. Proporciona oportunidades de mejorar la eficiencia y la agilidad en los procedimientos de administración y gestión, reduciendo los costes; de mejorar el conocimiento al facilitar el seguimiento y control de los usos y del estado de los recursos; y de facilitar que administraciones, partes interesadas, investigadores y ciudadanos tengan acceso a toda esa información, permitiendo una gestión más transparente, corresponsable y democrática.

La generación y el tratamiento de estos volúmenes ingentes de información presenta también retos importantes de carácter técnico, de conocimiento, especialización y jurídicos para la administración del agua. Actualmente, se identifican las siguientes deficiencias en la digitalización de la gestión del agua:

- Generación de silos de información, no existiendo conexión entre distintas fuentes de información generadas en distintos ámbitos (públicos y privados).
- Falta de normalización en la generación y tratamiento de los datos y la información digital, de manera que las distintas fuentes de datos e información muchas veces son incompatibles entre sí.
- Falta de sensorización de la información sobre el agua, con un despliegue desigual y falta de estrategia global en esta materia, faltando una estrategia global de despliegue de *smart metering* y *smart grids*.
- Insuficiente densidad y frecuencia en la actualización de la información sobre usos, recursos, y estado de las masas de agua.
- Ausencia de estrategia técnica global en materia TIC en la administración del agua.
- Coordinación técnica limitada en la implementación de las TIC en el sector del agua.
- Falta de formación y conocimiento del personal en materia de TIC.
- Falta de utilización de recursos en la nube que permitirían mejorar la flexibilidad, seguridad, accesibilidad de los datos, etc.
- Escaso aprovechamiento de las fuentes satelitales y drones (p.ej. datos Copernicus)
- Escasos datos disponibles (en línea) sobre el estado de las aguas.

El despliegue de una estrategia global de desarrollo e implementación de las TIC en el ámbito del agua es esencial para establecer políticas de agua que permitan la adaptación a los retos climáticos y garantizar la conservación del buen estado del medio.

### 2.2.7 UN MODELO ORGANIZATIVO DE LOS SERVICIOS DEL CICLO INTEGRAL DEL AGUA URBANA QUE REQUIERE RACIONALIZACIÓN Y ARMONIZACIÓN PARA ASEGURAR SU CALIDAD A MEDIO Y LARGO PLAZO

Se requiere un nuevo marco de gobernanza del ciclo integral del agua urbana que dé respuesta a la demanda de mejora de los servicios de abastecimiento y de saneamiento de acuerdo con las nuevas exigencias legales: garantía del derecho humano al agua y saneamiento, participación, transparencia y rendición de cuentas, sostenibilidad ambiental, sostenibilidad y equilibrio económico, etc. Este nuevo modelo debe reformular la relación de la ciudad con el agua y con otros recursos (territorio, suelo, energía) e integrar el conjunto del ciclo urbano del agua, incluyendo las aguas de lluvia, la red hidrográfica sobre la que se asienta la ciudad, los paisajes fluviales, el drenaje, las aguas regeneradas y los procesos de recirculación.

En general hay satisfacción con la calidad de los servicios urbanos del agua y saneamiento en grandes y medianos municipios, pero existen retos que requieren una mejor regulación y hay que abordar. La competencia local de los servicios resulta en la heterogeneidad en la asignación del recurso, en la intensidad inversora que asegure un uso seguro y eficiente, en el régimen económico y en el sistema de derechos y obligaciones de los ciudadanos, usuarios del servicio público.

La realidad en que se gestiona el ciclo urbano del agua muestra una complejidad en la que, al menos, se dan las siguientes circunstancias:

- La dimensión de muchos municipios no les permite alcanzar la economía de escala necesaria para poder prestar servicios de calidad a costes razonables, ni establecer controles adecuados sobre la calidad del servicio.
- La necesaria modernización de infraestructuras requiere desarrollar un marco financiero suficiente que permita abordar estas inversiones.
- La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (Ley 27/2013) y la Ley de Contratación del Sector Público (Ley 27/2013) han limitado significativamente la capacidad de los municipios, tanto en sus aspectos financieros como en la forma de gestión de sus servicios.
- Los incentivos existentes han conducido a muchos municipios a externalizar el servicio, aceptando cánones concesionales para aliviar la presión sobre las arcas municipales, con la consiguiente descapitalización – incluyendo de información - de la gestión del agua.
- La falta de transparencia e información sobre el servicio dificulta su control y gobierno eficaz.
- La complejidad del ciclo integral del agua urbana y su relación con el ciclo general del agua, exigen una coordinación y actuación específica en la planificación que con frecuencia no se da, por la falta de coordinación eficaz entre los OOCC, las CCAA y las AALL en relación con los servicios de abastecimiento y saneamiento. Esto es especialmente importante en lo relacionado con la contaminación difusa (nitratos y pesticidas), la identificación, protección y la resultante pérdida de fuentes de abastecimiento por parte de municipios que se abastecen de aguas subterráneas.
- Existen nuevas demandas en torno al ciclo urbano del agua surgidos de la realidad socioeconómica del país y las nuevas sensibilidades sociales: la regulación del derecho humano a los servicios de abastecimiento y saneamiento y del derecho a la información y participación en la gestión de los servicios públicos relacionados con el agua.

Los nuevos planteamientos requieren abordar los retos de la mejora y la homogeneización en la gestión de los servicios pero también los retos de la gestión del ciclo urbano del agua tanto en relación con la gestión en la cuenca hidrográfica (de la que obtiene los recursos y donde vierte sus aguas residuales y de tormenta) como en relación al proyecto urbano de conjunto, teniendo en cuenta a la ordenación urbanística, al conjunto de agentes que interviene en la ciudad, y a los ciudadanos y actores sociales como agentes activos en su definición.

Hay que abordar de manera diferenciada la problemática de los municipios pequeños y medianos en lo relativo a la gestión del ciclo integral del agua. Los retos de financiación y capacidades técnicas para gestionar sus competencias en materia de abastecimiento y saneamiento, deben afrontarse en el contexto más amplio de la problemática poblacional, socioeconómica y territorial en la que se sitúan.

## 3 DECISIONES ESTRATÉGICAS SOBRE EL MODELO DE GOBERNANZA QUE QUEREMOS

El modelo de gobernanza que tenemos esta acoplado a una gestión del agua que se generó en el Siglo XIX para apoyar el desarrollo económico del país. En el 2020 las decisiones que habría que tomar son, si se considera aceptable, el mantenimiento del modelo de gobernanza actual que se puede mejorar con pequeños cambios u optar por un modelo diferente.

En este capítulo se plantean dos tipos de decisiones estrategias que serían necesarias. Estas están relacionadas con los principios de gobernanza que queremos que nos sirvan para guiar nuestro funcionamiento a futuro y con el propio modelo de gobernanza colaborativa que se propone.

### 3.1 DECISIONES SOBRE LOS PRINCIPIOS DE GOBERNANZA DEL AGUA EN UN CONTEXTO DE CAMBIO CLIMÁTICO

El modelo de gobernanza que diseñemos debe construirse sobre la base de una serie de principios compartidos, en su mayor parte consagrados en nuestro ordenamiento jurídico, en el acervo comunitario (conjunto de tratados, reglamentos, directivas y decisiones de la Unión Europea) y en los acuerdos internacionales que España ha suscrito y cuya implantación práctica debe ser respetada por la acción de gobierno. Distinguimos entre los principios generales de política y de gobernanza del agua que son la base de nuestra acción común para la gestión del agua, y los criterios específicos de gobernanza necesarios para la adaptación al cambio climático.

Los principios generales de gestión del agua son:

- El agua no es un bien mercantil sino un patrimonio que debe ser protegido, defendido y tratado como tal<sup>15</sup>.
- El agua es parte del dominio público hídrico, cuyo aprovechamiento debe estar subordinado y condicionado al interés general<sup>16</sup>.
- El acceso a los servicios básicos de agua de boca y saneamiento son derechos humanos esenciales para el pleno disfrute de la vida y para el cumplimiento de otros derechos humanos. La provisión de estos servicios básicos tienen carácter prioritario<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Considerando 1 de la Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. DOCE 2000/ L 327/1, 20 de diciembre de 2000.

<sup>16</sup> Artículo 2 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. BOE» núm. 176, de 24/07/2001. El DPH comprende tanto el agua como el espacio físico por el que discurre o la contiene. Impone, además, una zona de servidumbre en una franja de 5 metros, cuyo objetivo es la protección del ecosistema, y una zona de policía en una franja de 100 metros con limitación de actividades.

<sup>17</sup> Artículo 60 del RDL 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. BOE» núm. 176, de 24/07/2001, y Resolución 64/292, de la Asamblea General de las Naciones Unidas (28/07/2010).



- La falta de certeza sobre los posibles impactos de las actividades humanas sobre el medio acuático no debe utilizarse como argumento para evitar la acción o para no tomar las medidas necesarias para evitar dichos daños (Principio de precaución)<sup>18</sup>.
- Se debe prevenir cualquier deterioro adicional del estado de los ecosistemas acuáticos y los ecosistemas terrestres que dependan de estos (Principio de no deterioro)<sup>19</sup>.
- La gestión y uso del agua debe tener en cuenta la integridad de la cuenca hidrográfica que se considera indivisible (de acuerdo con el Principio de unidad de cuenca)<sup>20</sup>.
- La política de aguas debe aplicar el principio de recuperación de costes y el principio del que contamina paga.<sup>21</sup>

Por otro lado, la iniciativa de Gobernanza del Agua de la OCDE<sup>22</sup> (Figura 7. Principios de la gobernanza del agua de la OCDE

), también identificó tres principios que engloban 12 elementos esenciales para una gobernanza del agua eficiente, eficaz, e incluyente:



<sup>18</sup> Artículo 191 del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. DOCE 2016/C 202/1, 7 de junio de 2016. En materia de medioambiente, el fundamento de este principio exige que cuando se produzca una situación de amenaza para el entorno, la salud humana o la biodiversidad, se tomen las medidas pertinentes y adecuadas para evitar los daños.

<sup>19</sup> Artículo 4 de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. DOCE 2000/ L 327/1, 20 de diciembre de 2000. Este principio determina la necesidad de corregir, evitar y paliar aquellas situaciones que pongan en peligro el cumplimiento de los objetivos ambientales y de conservación de la naturaleza.

<sup>20</sup> Artículo 14 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. BOE» núm. 176, de 24/07/2001.

<sup>21</sup> Artículo 9 de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 y Tratado de Maastricht.

<sup>22</sup> OCDE (2015), Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE. Adoptados por el Comité de Políticas de Desarrollo Regional de la OCDE el 11 de mayo de 2015. París.

Figura 7. Principios de la gobernanza del agua de la OCDE

Estos principios fueron adoptados por los ministros en la reunión del Consejo de la OCDE en junio de 2015, y por lo tanto por España como país miembro, como un marco para avanzar hacia mejores políticas de aguas:

- La **efectividad** de la acción pública, garantizando la definición clara de roles y responsabilidades, la adecuación de las políticas a las escalas adecuadas, y la coherencia y coordinación entre niveles de la Administración y ámbitos de actuación política de manera que estas contribuyan a los objetivos de la política de aguas.
- La **eficiencia** de la acción pública de manera que se alcancen sus objetivos con los menores costes de oportunidad, derivando de ellas las mayores ganancias posibles en términos de bienestar para los ciudadanos, y con el mayor beneficio para las actividades económicas que dependen del agua.
- La **confianza y participación pública**<sup>23</sup>, que implica la involucración activa de todos los agentes, usuarios y beneficiarios de la política del agua, de modo que contribuyan a los objetivos mediante su involucración activa; la integridad, transparencia y rendición de cuentas; y la evaluación de la acción pública con criterios objetivos y su seguimiento.

En el contexto actual, los principios de política y gobernanza del agua se complementan con una serie de criterios que tienen en cuenta la complejidad derivada de las incertidumbres asociadas a los procesos de cambio climático y sus impactos, y a la interrelación entre procesos naturales y sociales que inciden la gestión del agua como patrimonio socio-ecológico. El nuevo contexto requiere que el diseño de las nuevas políticas de agua se desarrolle en base a criterios de<sup>24</sup>:

- **Adaptabilidad** del marco institucional a una realidad cambiante e incierta, sobre la que tenemos conocimiento limitado.
- **Flexibilidad** de las estructuras institucionales y los sistemas de gestión para que sean capaces de dar respuesta a los nuevos retos, incluyendo los fenómenos extremos.
- **Integración** del conocimiento científico y de los conocimientos locales en la gestión para reforzar la efectividad, legitimidad y viabilidad de las políticas del agua.
- Hacer operativa la **coordinación** vertical y horizontal de las políticas públicas en torno al agua para poder dar respuestas rápidas y coordinadas.
- **Empoderamiento de la sociedad** y potenciación del aprendizaje y las capacidades sociales (corresponsabilidad) de manera que las partes interesadas y la ciudadanía puedan contribuir al sistema de información y gestión.

<sup>23</sup> Artículo 14 de la Directiva 2000/60/CE, y Convenio de Aarhus y Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

<sup>24</sup> United Nations World Water Assessment Programme, (2017) Transboundary water governance and climate change adaptation: International Law, policy guidelines and best practice application. <https://programme.worldwaterweek.org/Content/ProposalResources/allfile/235678e.pdf>

- Potenciar la adopción de **las nuevas herramientas TIC** para mejorar la capacidad de optimización del sistema actual de gestión del agua y la capacidad rápida de respuesta.

### 3.2 DECISIONES SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS DEL MODELO GENERAL DE GOBERNANZA

De acuerdo con estos principios, para poder dar respuesta a los retos del cambio climático y los cambios de contexto, teniendo en cuenta el diagnóstico realizado, se propone las principales dimensiones o características del modelo general de gobernanza que queremos construir.

Una Gobernanza efectiva debería considerar al menos cuatro dimensiones que se derivan de los atributos descritos, que deben desarrollarse simultáneamente y están interrelacionadas:

- a) **Coordinación y coherencia de las políticas sectoriales** de manera que estas se ajusten y sirvan a los objetivos y metas de la política y gestión del agua de modo, por ejemplo, que la política agraria no contradiga los objetivos de la planificación hidrológica; el desarrollo urbanístico cuente con garantías de un suministro adecuado; o el agua no sea una restricción para la transición hacia un nuevo modelo energético. Asimismo, las políticas sectoriales deben condicionarse a las posibilidades efectivas de satisfacer las demandas resultantes de agua con la calidad y la garantía necesarias, y sin comprometer el estado de conservación de las fuentes de agua.
- b) **Coherencia entre los distintos niveles de la Administración** pública ya que el ciclo del agua y su gestión debe concebirse como un conjunto unitario de responsabilidades compartidas y que confluyen en el marco de la gestión del agua.
- c) **Participación y corresponsabilidad.** La gestión del agua afecta a intereses sociales y económicos muy diversos. Por otro lado, la seguridad hídrica depende del mantenimiento del buen estado de los ecosistemas acuáticos, degradados por la acción del hombre. La complejidad que se deriva de esta dimensión múltiple del agua requiere una nueva manera de relacionarse con la sociedad.

Esto requiere, por un lado, el desarrollo de mecanismos de participación directa y efectiva de los sectores sociales interesados en todos los ámbitos de la gestión del agua. La participación pública implica un acceso reglado, objetivo y completo a la información, y la total transparencia y publicidad de los acuerdos que se adopten en los órganos de decisión. Ello es condición indispensable para que la transparencia y la rendición de cuentas sean posibles.

Más allá de los procesos de participación pública, resulta imprescindible fomentar la corresponsabilidad social en la gestión del agua, mediante la creación de espacios para la cooperación entre administraciones, empresas, organizaciones sociales y sociedad en general que contribuyan a una mejora de la gestión del agua y el bienestar de las personas.

- d) **Información, seguimiento y evaluación continua** para aplicar criterios de decisión en la priorización de las actuaciones públicas y evaluar la aplicación de los instrumentos de política de manera que nos ayude a diseñar efectivamente y aplicar con éxito las nuevas

medidas y estrategias que, hasta el momento, no han ocupado un papel destacado en la cartera de instrumentos de la política del agua.

La primera condición necesaria para avanzar hacia una gestión hídrica orientada a objetivos consiste en establecer una nueva cultura de evaluación *ex ante* y *a posteriori* que se cimiente sobre criterios socialmente relevantes de evaluación como la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad y no solamente sobre criterios operativos o procedimentales como el nivel de inversión para la construcción de obras, la ejecución del gasto o el respeto a los procedimientos establecidos.

El avance hacia este tipo de evaluaciones puede constituir la base de una nueva relación con los agentes sociales, cuyas preocupaciones se centran en los objetivos de la política de agua, y hacer visible la importante contribución de la Administración a la solución de problemas percibidos como tales por los ciudadanos.

## 4 PROPUESTAS ESPECÍFICAS PARA LA MEJORA DE LA GOBERNANZA DEL AGUA EN ESPAÑA

De acuerdo con el modelo de gobernanza propuesto, las actuaciones de gobernanza a desarrollar se han construido con la colaboración y participación activa de todos los agentes relevantes, ya sean administraciones públicas, usuarios del agua o agentes sociales, de manera que facilite que hagan suyas las propuestas surgidas e introduzcan a su vez las reformas y mejoras necesarias dentro de su ámbito de competencia y actuación<sup>25</sup>.

Las reformas necesarias se plantean en cinco ámbitos de actuación: Reformas legales, reformas organizativas, reformas de la fiscalidad y financiación, reformas en el ámbito del conocimiento y reformas en el ciclo urbano del agua.

### 4.1 REFORMA LEGAL

A partir del diagnóstico realizado del marco normativo en materia de aguas en España, se han identificado posibles ámbitos de mejora, especialmente en el nuevo contexto de cambio climático y con un énfasis especial en la reforma del régimen concesional. Los aspectos fundamentales del actual régimen concesional se formaron en el s. XIX, de la mano de la misma construcción del concepto de dominio público. El marco conceptual del régimen concesional se ha mantenido en gran medida inalterado.

Las decisiones de modificación normativa deberán ser adoptadas por los órganos internos españoles competentes sobre la cuestión (las Cortes Generales, de forma predominante y especial), en función de decisiones de contenido sustancialmente político y con la finalidad de propiciar la mejor gestión de las aguas superficiales y subterráneas, adecuada, además, a las necesidades específicas del momento actual y el futuro previsible.

#### 4.1.1 REVISIÓN DEL TRLA A LA LUZ DE LA NECESIDAD DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO <sup>26</sup>

##### Objetivos de las reformas

- Imbricar de una forma clara los retos que el cambio climático plantea para la gestión del agua.
- Integrar ciertos contenidos del Plan Hidrológico Nacional (Ley 10/2001, PHN) en el TRLA: normativa sobre sequías, acuíferos compartidos entre varias cuencas hidrográficas, reservas ambientales, información hidrológica o caudales ecológicos.

---

<sup>25</sup> Para el desarrollo de estas propuestas, se ha partido de la documentación obtenida en el proceso de debate del LVGAE – retos y propuestas recogidas en actas de las reuniones con el personal de la Administración General del Estado (AGE) y de los Foros territoriales, y aportaciones recibidas de los distintos agentes<sup>25</sup> –, documentación adicional aportada por el MITERD y aportaciones de expertos.

<sup>26</sup> Texto resumen basado en el informe elaborado por Antonio Embid, Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

- Integrar aprendizajes derivados de la planificación y sentencias judiciales: por ejemplo, en lo relativo a la definición e implementación de los caudales ecológicos.
- Encajar adecuadamente nueva normativa europea en el texto legal (inundaciones, aguas subterráneas, estrategia de sequías, reglamento de reutilización, etc.) de modo que se logre integrar coherentemente el corpus legislativo europeo en materia de aguas.

### Propuestas específicas

#### a) Introducción de conceptos, definiciones y fundamentación en principios de la ley (Art. 1 al 13 TRLA)

El TRLA de 2001 deriva de la Ley 29/1985 de Aguas y es heredero de la manera de legislar de la época. Adolece, por tanto, de definiciones de los conceptos técnicos básicos y de la enumeración de principios fundadores de la norma y de la gestión administrativa que lleve a cabo la ejecución de la Ley. Estos principios deben clarificar las líneas directrices básicas, con una profunda base ambiental e incorporando referencia al cambio climático antropogénico.

#### b) Regulación del derecho humano a los servicios de abastecimiento y saneamiento (nuevo articulado en Título 1 TRLA)

La legislación del agua debe hacer referencia al derecho humano, a los servicios básicos de abastecimiento y saneamiento. La regulación de estos derechos humanos debería ser directa, configurando el nuevo texto legal un mandato inequívoco dirigido, sobre todo, a los entes titulares de los servicios públicos mencionados. Pero sin la pretensión de agotar la regulación, y ello tanto por razones constitucionales como por razones prácticas, derivadas de la posibilidad de una complementación de la regulación a través del ejercicio de la potestad legislativa por parte de las Comunidades Autónomas y, sobre todo, de las Ordenanzas municipales correspondientes.

#### c) Planificación hidrológica y riesgos de sequía e inundaciones

Partiendo de la amplia experiencia planificadora, la reforma legislativa debería:

- garantizar la funcionalidad de la planificación hidrológica respecto al cambio climático, coordinando la reforma con el contenido de la futura Ley de Cambio Climático (nuevo articulado en Título III TRLA);
- incorporar a la Ley de Aguas reformada principios claros sobre la definición de caudales ecológicos, su distinción con los mínimos, su forma de establecimiento y su operatividad, todo con el fin de minimizar la conflictividad judicial y mejorar su eficacia (nuevo art); e
- incluir la realidad planificadora derivada de los Planes de gestión del riesgo de sequía e inundación, insertando sus previsiones generales y básicas en el cuerpo de la Ley (nuevo articulado del título III TRLA).

#### d) Participación social en la planificación y la gestión del agua (art. 19.2 TRLA)

Ampliación de la participación de organizaciones sociales, distintos tipos de usuarios y conocimiento experto en los órganos de planificación, gestión y gobierno de los Organismos de cuenca y en el Consejo Nacional del Agua.

#### e) Modificación del régimen económico-financiero (nuevo articulado del título VI TRLA)

Habría que modificar el régimen económico-financiero actualmente vigente para:

- allegar recursos para una política hídrica que ya no puede depender casi exclusivamente de inversiones públicas como ha sido característica común y permanente del régimen conocido; y
- conducir, por medios económicos, a un “uso racional del agua”.

Esta reforma debe ir precedida de estudios económicos y jurídicos que midan el aumento de la recaudación producida, su funcionalidad y la hipotética afección a los actuales aprovechamientos económicos. La reforma también debe tener en cuenta que muchos usos no están sujetos al régimen económico-financiero del TRLA – p.ej. usuarios de trasvases y usuarios de infraestructuras realizadas por sociedades públicas.

#### f) Recuperación de costes (nuevo articulado del título VI TRLA)

Es necesario lograr que toda persona que usa el agua sea contribuyente. En la política del agua toda persona que usa el agua debe ser contribuyente porque existe una Administración que se ocupa de su protección, más allá de que lo sea también por amortización de obras, ocupación de dominio público y otros motivos. Con este objetivo y tomando en consideración el estado económico en el que se encuentra la Administración competente en materia de aguas, podría ser apropiado establecer una tasa anual para toda persona que usa el agua con el objeto de sufragar los costes de administración y protección del medio hídrico. Esta tasa supondría además contar con una relación de contribuyentes que asociada con el registro de aguas permitiría su actualización periódica.

#### g) Utilización de recursos no convencionales (nuevo art. 13.7 TRLA)

La legislación del agua debe hacer referencia a incentivar la utilización de recursos no convencionales, como son la desalinización y reutilización, así como la sustitución de recursos en masas en riesgo y recursos sobreexplotados.

## 4.1.2 ADAPTACIÓN DEL TRLA AL ACERVO COMUNITARIO<sup>27</sup>

### Objetivos de la reforma

Se plantean propuestas para avanzar en la adaptación del régimen jurídico de las aguas al acervo comunitario.

### Propuestas específicas

#### a) Uso sostenible

La DMA establece un concepto de “uso sostenible” ambicioso y coherente con el principio de integración según el cual «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión» (art. 11 TFUE). El TRLA establece que «la política del agua está al servicio de las estrategias y planes sectoriales» (art. 40.2 RDL 1/2001) y habría que adaptarlo al concepto de integración de la DMA<sup>28</sup>.

#### b) Objetivos medioambientales

Los objetivos medioambientales constituyen la obligación central de la política del agua, en tanto que determinan el estado de las masas de aguas y las zonas protegidas y permiten medir cuál es la brecha existente para conseguir el buen estado (artículo 4, 5 y 8 DMA), así como las medidas que han de adoptarse para su consecución. Con el fin de establecer de forma clara y precisa que toda concesión o autorización de uso del dominio público hídrico (DPH) está condicionada de forma esencial a la consecución de los objetivos medioambientales con las únicas excepciones que establece la ley, se propone incorporar dentro del capítulo II de usos comunes y privativos nuevo art. 49 bis:

<sup>27</sup> Texto resumen basado en el informe elaborado por Abel La Calle, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Almería, Universidad de Almería.

<sup>28</sup> Modificar el art. 14. Principios rectores de la gestión (cambios en negrita)

- 3.º Los prevención y precaución frente a todo deterioro adicional del estado de las masas de agua, la protección y mejora del estado de los ecosistemas acuáticos y los terrestres asociados, y el uso sostenible basado en una protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles.**
- 3 bis.º La mitigación y adaptación al cambio climático que contribuirá a paliar los efectos adversos de las inundaciones y sequías sin producir deterioros ambientales adicionales del estado de las masas de agua.**
- 3 ter.º El respecto a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, para lo que entre otras medidas se garantizará a toda persona un mínimo indispensable de agua salubre y limpia, de la que no se podrá privar por su incapacidad de pagar los costes que tenga asociados.**
- Modificar el art. 40. Objetivos y criterios de la planificación hidrológica (cambios en negrita):
  - 1. La planificación hidrológica tendrá por objetivos generales conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hídrico y de las aguas objeto de esta ley, y garantizará la gestión sostenible de los ecosistemas acuáticos y terrestres asociados, el control de la demanda y la protección de su calidad.**
  - 2. Las exigencias de protección contempladas en la planificación hidrológica se integrarán en las estrategias y planes sectoriales que sobre los distintos usos establezcan las Administraciones públicas, sin perjuicio de la gestión racional y sostenible del recurso que debe ser aplicada por las Autoridades competentes en materia de aguas que condicionarán toda autorización, concesión o infraestructura futura que se solicite.**



*“Todo uso común o privativo de las aguas y los ecosistemas asociados está subordinado al interés general y por tanto a la consecución de los objetivos medioambientales sin más excepciones que las establecidas en la ley.”*

### c) Disponibilidad

El concepto de recursos hídricos se define en el ámbito internacional como los *recursos disponibles o potencialmente disponibles, en cantidad y calidad suficientes, en un lugar y en un período de tiempo apropiados para satisfacer una demanda identificable* (Glosario hidrológico internacional, OMM y UNESCO, 2012).

El art. 59.2 TRLA afirma que las concesiones se otorgarán teniendo en cuenta la explotación racional conjunta de los recursos superficiales y subterráneos, sin que el título concesional garantice la disponibilidad de los caudales concedidos. La ley debe establecer de forma clara y precisa que la disponibilidad del agua está condicionada por motivos naturales, de cambio climático y por la consecución de los objetivos medioambientales. Para ello se propone modificar el art. 59.2 del TRLA (en negrita):

*“Las concesiones se otorgarán teniendo en cuenta la **gestión** racional conjunta de los recursos superficiales y subterráneos, sin que el título concesional garantice la disponibilidad de los caudales concedidos **ya sea por motivos naturales, el cambio climático o la consecución de los objetivos medioambientales.**”*

### d) Cultura del cumplimiento

En materia de aguas España ha sido llevada ante el Tribunal de Justicia por incumplimiento de las directivas de aguas de baño (1998 y 2003); aguas para la cría de moluscos (2005); aguas potables (2003 y 2005); sustancias peligrosas (1998); aguas residuales (2003, 2005, 2007, 2011, 2016, y 2018), nitratos (1998 y 2000) y la Directiva marco del agua (2009, 2012, 2013 y 2019). Entre estos procesos por incumplimiento, dos de ellos han sido por incumplimiento de sentencias que llevan aparejada importantes sanciones es el caso de las directivas de aguas de baño (sentencia de 25 de noviembre de 2003, Comisión contra España, C-278/01, EU:C:2003:635) y aguas residuales (sentencia de 25 de julio de 2018, Comisión contra España, C-205/17, EU:C:2018:606). En la actualidad existen diversos procedimientos de infracción en materia de aguas que pueden terminar en nuevas condenas de España.

Los incumplimientos de España en materia de aguas deben asociarse al problema que tenemos con el cumplimiento del derecho comunitario ambiental como pone de manifiesto el hecho de que seamos el país que más casos registra en esta materia.

Es necesaria y urgente una «cultura del cumplimiento» en la que la Administración General del Estado cumpla con lealtad (artículo 4 del Tratado de la unión Europea –TUE-) el Derecho de la Unión Europea y exija el cumplimiento a los particulares. Para ello se propone el desarrollo de un plan de gobernanza hidrológica propuesto en una nueva disposición adicional del TRLA:

*“El Gobierno elaborará unas propuestas de gobernanza hidrológica que tendrá como objetivos: a) sensibilizará a toda la sociedad sobre los beneficios ecosistémicos propios e intergeneracionales de proteger las aguas y sus ecosistemas asociados; b) reafirmará el carácter público de la planificación y gestión del agua y los ecosistemas asociados, y de su protección como primera*

*responsabilidad; c) reforzará la responsabilidad ética y solidaria de los agentes económicos y en especial de los usuarios sobre el uso sostenible del agua y su condición de contribuyentes por este motivo; c) fortalecerá la sociedad civil organizada en su función de control público para la consecución de los objetivos medioambientales; d) mejorará la formación y educación ambiental en materia de aguas y ecosistemas asociados; e) difundirá los servicios del Registro de Aguas como instrumento de transparencia sobre el uso privativo del agua y las presiones que ejercen sobre las masas de agua; y e) distinguirá las buenas prácticas en todos los ámbitos de la protección de las aguas y los ecosistemas asociados”.*

#### 4.1.3 REFORMA DEL RÉGIMEN CONCESIONAL PARA FACILITAR LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO<sup>29</sup>

##### Objetivos de la reforma

Es necesario fortalecer la aplicación efectiva del régimen concesional, mejorando la flexibilidad para gestionar la mayor variabilidad e incertidumbre, simplificando procedimientos y reforzando la contingencia de los derechos en función de la disponibilidad de agua a fin de reforzar el dominio público desde una gobernanza transparente y participativa.

Los cambios propuestos afectan a las principales partes del régimen concesional, y se relacionan con todos sus sectores. La modificación del TRLA debe acompañarse de la reforma, de forma coherente, del RDPH, incluso construir un RDPH de nueva planta dadas las muchas modificaciones que ha sufrido dicho texto.

Los principales problemas relacionados con el régimen concesional vigente, sin embargo, no son normativos, sino de gestión y de dotación de medios personales y materiales a la Administración competente. Por ello, para asegurar el éxito de la nueva legislación, es imprescindible que se dote de nuevo personal técnico, especializado, a dichas Administraciones.

##### Propuestas específicas

###### a) Novación de concesiones de abastecimiento y regadío (art. 53.3 TRLA)

El art. 53.3 TRLA dispone que cuando se extingan concesiones para abastecimiento de poblaciones o regadío, dichos aprovechamientos podrán ser objeto de nueva concesión si a ello no se opusiere el PHN, excluyéndose el trámite de proyectos en competencia. El art. 24.1 de la Ley del PHN permite la exclusión del trámite de proyectos en competencia “siempre que a ello no se opusiere lo dispuesto en el Plan Hidrológico de la cuenca correspondiente”. Se propone modificar el art. 53.3 para condicionar la exclusión del trámite de proyectos en competencia al término más genérico de la “planificación hidrológica”, permitiendo así la incorporación de las consideraciones contempladas en los planes hidrológicos (de demarcación o el PHN) en el proceso de novación.

---

<sup>29</sup> Texto resumen basado en el informe elaborado por Antonio Embid, Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Zaragoza.

#### **b) Reversión de las concesiones (art. 53.4 TRLA)**

El texto del actual art. 53.4 TRLA ha ocasionado algunas dificultades en su aplicación. Tras algunos recursos contencioso-administrativos y las consiguientes sentencias de la primavera de 2019, ha quedado claro el papel clave del documento concesional a la hora de establecer la extensión de la reversión de las instalaciones, que no se limita a las existentes dentro del DPH. Por ello, y para aquellos casos en que pudieran surgir dudas sobre el sentir de la concesión, se introduce un segundo párrafo en el art. 53.4 ordenando la interpretación del documento concesional a favor del mantenimiento de la funcionalidad del aprovechamiento correspondiente.

#### **c) Facultades de las comunidades de usuarios en el control del uso de las concesiones (art. 55.4 TRLA)**

Se introduce un párrafo en el art. 55.4 en el sentido de incrementar las posibilidades de intervención de las Comunidades de Usuarios (de todo tipo de aguas, superficiales o subterráneas), habilitándolas para que exijan a sus comuneros el establecimiento de “análogos sistemas de medición” del uso de los caudales concesionales (análogos a los exigidos por las Administraciones hídricas). El texto también requiere que las Comunidades de usuarios establezcan sanciones por la falta de cumplimiento de esta obligación por los comuneros.

#### **d) Condicionamiento del otorgamiento de nuevas concesiones al informe del ministerio competente en materia de aguas sobre la evolución de los recursos hídricos (art. 59.5. TRLA)**

Se propone que las concesiones puedan tener una determinada configuración cuantitativa variable a lo largo del tiempo en función de los informes científicos que se vayan produciendo sobre el cambio climático. Así, se introduce un nuevo apartado (art. 59.5) que condiciona el otorgamiento de concesiones y la evolución de su cuantía en el tiempo a las previsiones sobre la evolución de los recursos hídricos durante el tiempo al que debiera extenderse la vida concesional. Para asegurar la homogeneidad de todas las Administraciones hídricas en la valoración de las previsiones sobre la evolución de los recursos hídricos, se ordena al Ministerio competente en materia de aguas continentales que elabore un documento donde se contengan esas previsiones de evolución a corto, medio y largo plazo. Las Administraciones hídricas competentes deberán tener en cuenta tales previsiones en el otorgamiento de concesiones y su evolución cuantitativa en el tiempo.

#### **e) Reducción de los plazos concesionales (art. 59bis TRLA)**

Se configura un precepto nuevo, el art. 59 bis, que reduce los plazos concesionales máximos diferenciando según los distintos usos y los somete a la planificación hidrológica. Los plazos máximos de las concesiones para abastecimiento de aguas y regadío serán una mera indicación pues deberá tenerse en cuenta lo relativo a la novación concesional según lo regulado en el art. 53.3 (modificado).

El nuevo artículo obliga a que los plazos fijados en los Planes Hidrológicos de cuenca tengan en cuenta la evolución previsible de los recursos hídricos (según el informe del Ministerio mencionado anteriormente), sus condiciones ambientales y el volumen de recurso que se vaya a comprometer en cada concesión en relación al conjunto de las disponibilidades de la cuenca. Igualmente reduce la posible ampliación de los plazos concesionales por necesidades de amortización de las inversiones, desde los diez años del actual TRLA a cinco años, lo que se considera más que suficiente dados los amplios plazos previstos en la ley en general.

#### **f) Precisión en la regulación de las condiciones generales de la concesión (art. 61 TRLA)**

Se establece la obligación de los concesionarios de instalar a sus expensas los equipos de medición de consumos que señale la Administración hídrica y mantenerlos en perfecto estado de utilización, como una condición esencial de la concesión (art. 61.3). También se establece el cambio climático y sus exigencias sobre la evolución de los recursos hídricos como un supuesto de racionalización del aprovechamiento del recurso (61.5).

#### **g) Nuevos criterios de revisión de concesiones: modernización de regadíos y previsiones de evolución poblacional (art. 65 TRLA)**

Se propone la modificación del art.65, clasificando los supuestos de revisión concesional en *obligatorios* y *potestativos*, puesto que se juzga la redacción actual, presidida por el consabido “podrán” como poco precisa, inductora de posibles conflictos. Para los supuestos de revisión obligatorios se indica que las concesiones “deberán” ser revisadas cuando: (a) hayan variado sustancialmente los supuestos de evolución de los recursos según el informe del Ministerio competente introducido en el nuevo art. 59.5; (b) lo indique la planificación hidrológica; (c) se hayan producido procesos de modernización de regadíos con financiación pública; (d) los procesos de modernización de infraestructuras urbanas reduzcan las necesidades sin afectar las dotaciones; y (e) las previsiones de evolución poblacional pronostiquen disminución de demanda urbana por pérdida de población. Las concesiones “podrán” ser revisadas en los casos de fuerza mayor y a petición del concesionario. También establece que el derecho a indemnización que se derive de las revisiones del punto (b) estará condicionada por la prueba de daño causado.

#### **h) Suspensión en el ejercicio de las concesiones (art. 66 TRLA)**

El régimen jurídico de la caducidad de las concesiones se modifica levemente, añadiéndose al texto actual que prevé la declaración de caducidad cuando se interrumpa el uso de la concesión durante tres años consecutivos, el que existan cinco años con interrupciones dentro de un período total de diez años. También se prevé la suspensión en el ejercicio de la concesión cuando el concesionario no haya cumplido con la obligación de instalar y de mantener en perfecto estado los instrumentos de control de captaciones y extracciones que señale la Administración hídrica.

### i) Conocimiento y control efectivo del uso (art. 59 TRLA)

Se propone modificar la ley para condicionar toda concesión y autorización al cumplimiento de la obligación de instalar y mantener un sistema de control volumétrico en las condiciones establecidas, así como al deber de informar de manera leal y de forma telemática y periódica de las mediciones y características del uso realizado. Ello comprende necesariamente facilitar información precisa sobre las presiones que se producen y las medidas correctoras que se adoptan (uso de fertilizantes y pesticidas en la agricultura, etc.). Para ello se propone añadir en el artículo 59 del TRLA un nuevo apartado 2 ter.

*“El otorgamiento y mantenimiento de las concesiones está condicionado a la obligación de informar a la administración competente del uso que se hace del dominio público hídrico a través de declaraciones telemáticas periódicas, tanto en relación a los volúmenes utilizados como a los deterioros producidos.”*

#### 4.1.4 REFORMA DE ASPECTOS ESPECÍFICOS DEL RÉGIMEN CONCESIONAL: CAUDALES ECOLÓGICOS, ZONAS REGABLES DEL ESTADO, CENTROS DE INTERCAMBIO, AGUAS DESALADAS Y REGISTRO DE AGUAS<sup>30</sup>

##### Objetivos de la reforma

- En relación con los caudales ecológicos:
  - Reforzar el marco legal para la revisión y actualización de los caudales ecológicos de acuerdo con la evolución de los recursos; la priorización de caudales ambientales y la contingencia de los caudales de las concesiones de manera que estén ligados a las previsiones de los planes hidrológicos y a las disposiciones de los planes de sequía.
  - Incorporar el contenido de las sentencias del TS, que resultaron de impugnaciones producidas en materia de caudales ecológicos contra los Planes Hidrológicos del segundo ciclo de planificación (sentencias aparecidas entre marzo y julio de 2019) y ponen de manifiesto una necesidad de precisión.
- Regularizar la situación de los regantes de las zonas regables del estado.
- Poner en marcha el Registro de Aguas y proponer módulos para implementar las siguientes funciones: a) acceso a geolocalización a través de un visor en línea; b) acceso telemático a los usuarios para que puedan realizar declaraciones sobre su uso del dominio público hídrico; y c) control de cumplimiento de obligaciones sustantivas, formales y económicas de los usuarios

<sup>30</sup> Texto resumen basado en el informe elaborado por Abel La Calle, Profesor Asociado de Derecho Internacional Público, Universidad de Almería. En el caso de los caudales ecológicos y los contratos de cesión, las propuestas alternativas (Alternativa 1) se derivan del informe elaborado por Antonio Embid

## Propuestas específicas

### a) Caudales ecológicos

En relación con este tema se busca clarificar y reforzar el marco legal para su identificación e implantación, pero existen dos planteamientos alternativos:

#### Alternativa 1: Simplificar los requerimientos de estudios y eliminar las referencias a indemnización

Se propone la redacción de un nuevo artículo 60 (bis) que unifique las redacciones del art. 59.7 TRLA y en el art. 26 LPHN. En él, se requiere realizar estudios para su implantación (sin nombrar que se refieran a cada masa de agua), dejando así mayor libertad a las Administraciones hídricas para realizar, en cada caso, los estudios más adecuados y que permitan fijar los caudales ecológicos necesarios. También se evita referencia a indemnización, vinculando la posible indemnización a la prueba de daño causado. Por último, un nuevo art. 61.2 establece que las concesiones se entenderán sometidas al régimen de caudales ecológicos establecido y al que podrá establecerse en la revisión de los planes.

#### Alternativa 2: Mejorar la definición, identificación e implantación de caudales ecológicos y supeditar disponibilidad a su cumplimiento

- Añadir una nueva definición al art.40 bis: «*k) caudales ecológicos: aquél régimen ecológico de caudales que comprende la cantidad, calidad y estacionalidad de los caudales y niveles que permite mantener de forma sostenible y resiliente la funcionalidad y estructura de los ecosistemas acuáticos y de los ecosistemas terrestres asociados, contribuyendo a prevenir el deterioro y alcanzar el buen estado o potencial ecológico en ríos o aguas de transición*».
- Añadir que en el desarrollo del régimen ecológico de caudales se tendrá en cuenta: a) la imposibilidad de aplicar excepciones en los objetivos medioambientales en los espacios protegidos; b) la necesidad de respetar los objetivos de conservación específicos de la red Natura 2000; c) el carácter completo del régimen ecológico de caudales que incluye caudales mínimos, caudales máximos, distribución temporal de los anteriores, caudales de crecida y tasas de cambio, así como otros componentes que aconseje el mejor conocimiento científico disponible; d) la incorporación de los indicadores establecidos conforme al Derecho de la Unión Europea; e) la implantación de un seguimiento en toda la extensión de la masa de agua; f) en situaciones de escasez se mantendrá el régimen ecológico de caudales correspondiente sin que pueda reducirse, para ello se limitarán las derivaciones existentes y se dispondrá de los caudales acumulados en los embalses.
- Modificar el artículo 42.1.b.c' (texto en negrita): «*c') La asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros, así como para la conservación y recuperación del medio natural. A este efecto se fijarán los regímenes ecológicos de caudales completos para las masas de agua tipo río y de transición que se aplicarán a la entrada en vigor del plan y podrán incrementarse para la consecución de los objetivos medioambientales, sin necesidad de revisar el plan. Las reservas naturales fluviales, con la finalidad de preservar, sin*

*alteraciones, aquellos tramos de ríos con escasa o nula intervención humana. Estas reservas se circunscribirán estrictamente a los bienes de dominio público hídrico»*

- Añadir art. 43 bis. *“La disponibilidad de recursos hídricos para los usos se produce cuanto previamente se han garantizado las necesidades ambientales a través del régimen ecológico de caudales en las aguas superficiales y la determinación de los recursos disponibles en las aguas subterráneas. El abastecimiento de las necesidades básicas de las poblaciones podrá considerarse prioritario respecto de las necesidades ambientales en situaciones excepcionales siempre que se cumplan las condiciones establecidas en la exención del deterioro temporal.”*
- Suprimir el número 3 del art. 65 del TRLA y la frase «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 65» en el art. 40. También la frase «sin perjuicio del posible derecho de indemnización establecido en el artículo 63.3 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas» del número 3 del art. 26 TRLA.

## b) Centros de intercambio y contratos de cesión

Se plantean distintas alternativas que buscan garantizar el mantenimiento del control público sobre los intercambios de derechos de agua a la vez que se mantiene este instrumento que busca ampliar la flexibilidad y las posibilidades de gestión y reasignación de derechos.

### Alternativa 1

Mantener la regulación del mercado de derechos de uso de agua introducida por la Ley 46/1999, como una opción legal para la utilización de recursos hídricos con el fin de proporcionar a los poderes públicos con distintas posibilidades de gestión para poder optar, en cada momento, por la que se considere más adecuada, pero con modificaciones que ayuden a evitar los casos de especulación y lograr que el mercado sirva para solventar problemas en situaciones críticas, tal y como se pensó originalmente. Propone las siguientes reformas:

- i. Un nuevo apartado 67.4 que permite la plurianualidad de los contratos de cesión, hasta un máximo coincidente con el que reste de la concesión cuyos recursos hídricos se ceden.
- ii. Un nuevo apartado 67.5 que, recogiendo lo establecido en el art. 343.5 RDPH, no considera contratos de cesión a los acuerdos de cesión entre los miembros de una comunidad de usuarios.
- iii. Se reforma el art. 68, estableciendo un plazo de dos meses para que el Organismo de cuenca manifieste la autorización de los contratos de cesión, y se configura ese plazo como de silencio negativo si la Administración no responde expresamente a la solicitud de autorización. Se produce, por tanto, un cambio radical en relación al silencio positivo que era lo que figuraba en la redacción original.
- iv. Se propone un nuevo art. 68 bis, que introduce los siguientes elementos de precaución (garantías) para intentar evitar la especulación: (a) revisión de la planificación por procedimiento ordinario en el caso de contratos de cesión de elevado volumen y duración superior a un año; (b) si en la revisión de la planificación afloran inconvenientes para la gestión derivados de los contratos de cesión, estos se suspenderán hasta su evaluación en

el próximo proceso de planificación ordinario; y (c) en los contratos de duración superior a cinco años, habrá una evaluación del Organismo de cuenca al finalizar ese período. Si la evaluación es negativa se suspenderán los efectos del contrato hasta el siguiente procedimiento ordinario de revisión de la planificación hidrológica aplicable.

#### Alternativa 2:

La introducción de los contratos de cesión quebró el principio de control público directo sobre la adscripción del uso privativo de las aguas al permitir que los titulares de derechos privativos los cedan a otros usuarios. Ello reduce el control de la Administración para determinar la adecuada adscripción de las aguas públicas conforme a criterios sociales, económicos y ambientales. Además, al realizarse de forma autónoma respecto de la planificación hidrológica permite la alteración privada de los objetivos establecidos en dicha planificación. También posibilita que un titular de derechos de uso privativo pueda lucrarse con la cesión, habiendo recibido dicha titularidad de forma gratuita para el cumplimiento de una función social.

Por el contrario, los centros de intercambio, introducidos en la misma reforma legal que los contratos de cesión mediante la Ley 46/1999, son un instrumento público de gestión que autoriza al Organismo de cuenca a realizar ofertas públicas de adquisición y cesión de los derechos adquiridos del uso privativo del agua en circunstancias excepcionales y bajo ciertas limitaciones. Si se analizan los supuestos habilitantes y se tienen en cuenta la situación y tendencia del estrés hídrico en España, así como los efectos previstos del cambio climático, será difícil encontrar una demarcación hidrográfica donde no se dé alguno de los supuestos que permiten su constitución.

Con el fin de garantizar el mantenimiento el principio de control público directo sobre la adscripción del uso privativo de las aguas se propone:

- Suprimir los artículos 67 a 69 y del TRLA suprimiendo así los contratos de cesión.
- Reformar la regulación de los centros de intercambio en lo relativo a la contraprestación y transparencia:
  - Modificar en el art. 70.1 de manera que la contraprestación se determine *«para posteriormente cederlos a otros usuarios con la recuperación de los costes que sea aplicable»*.
  - Modificar el art.70.4 en lo relativo a la transparencia los centros de intercambio: *La decisión de la puesta en funcionamiento de un centro de intercambio, su justificación y evaluación previa deberá ser estar contemplado en la planificación hidrológica como una medida de los planes. En los tres meses siguientes al finalizar cada año hidrológico se elaborará y difundirá en la página web del organismo de cuenca un informe que evalúe de forma suficientemente detallada los resultados de su funcionamiento y la consecución de los objetivos propuestos»*

#### c) Zonas regables del estado

Otorgar las correspondientes concesiones o autorizaciones de uso, asegurándose que los titulares sean los regantes individualmente considerados.



Se propone añadir una disposición adicional al TRLA en lo relativo a las Zonas regables del Estado en los siguientes términos: *“Cada beneficiario de aprovechamiento privativo de las aguas de las zonas regables del Estado podrá/deberá solicitar y obtener una concesión o autorización acreditando su derecho en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta ley. La Administración podrá otorgar dicha concesión a través de un procedimiento ordinario simplificado que comprenderá informe de la Comisaría de Aguas, propuesta del Área de Dominio Público Hídrico, publicación, informe de la Abogacía del Estado y otorgamiento de concesión o autorización”*.

#### d) Aguas desaladas

La Ley 11/2005 incluyó las aguas desaladas entre los elementos que integran el dominio público hídrico, sometiendo su uso privativo al régimen general, interviniendo el régimen tarifario en caso de servicios a terceros y autorizando su incorporación a los centros de intercambio. La Dirección General del Agua es el órgano competente para el otorgamiento, revisión y cancelación de las concesiones de agua que sean competencia del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Se ha planteado la posibilidad de atribuir a los presidentes de las confederaciones hidrográficas la competencia para el otorgamiento de las concesiones sobre aguas desaladas y excluirlas del dominio público hídrico. Se ha argumentado que la tramitación de la Dirección General del Agua comporta dificultades de tramitación.

Sin embargo, el carácter de dominio público de las aguas es el principal pilar sobre el que se apoya la política del agua y que le otorga al Estado la capacidad necesaria para cumplir todas sus obligaciones para con los derechos humanos, el bienestar social y la protección del medio ambiente. En el caso de la desalación, las aguas que se toman son dominio público y su destino también tiene el carácter de servicio público.

Por tanto, no se encuentra razón que justifique que el proceso de extracción determine un cambio de la naturaleza jurídica del agua por lo que no se considera necesaria reformar estas disposiciones de la Ley de Aguas, pudiéndose subsanar cualquier dificultad del de tramitación a través de la mayor dotación de medios humanos, técnicos y económicos a la Administración con competencias en aguas.

#### e) Registro de aguas

**Propuesta:** la transparencia y ampliación de funciones del Registro de Aguas:

Modifica: apartado 2 del artículo 80. Características del Registro de Aguas. [...] *El Registro de Aguas tendrá carácter público, siendo accesible a la ciudadanía a través de la sede electrónica del Ministerio con competencias en la materia, pudiendo solicitarse las oportunas certificaciones sobre su contenido. El Registro de Aguas reflejará las características de los derechos inscritos, su geolocalización y su situación jurídica.*

**Propuesta:** la puesta en funcionamiento de las nuevas funcionalidades:

Añade: disposición transitoria. *Las nuevas funcionalidades del Registro de Aguas se pondrán en funcionamiento seis meses después la publicación de esta ley e irá incorporando progresivamente toda la información pertinente.*

#### 4.1.5 REFORMA DEL RÉGIMEN DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS<sup>31</sup>

##### Objetivos de la reforma

El régimen jurídico vigente (Ley 29/1985 de Aguas y TRLA) se fundamenta en la afirmación de la característica de dominio público de todas las aguas y, al mismo tiempo, en el respeto a los derechos adquiridos de los titulares de aguas subterráneas que manifestaron sus deseos de pervivencia en el régimen privado. La Ley 29/1985, también trasladó las aguas subterráneas, globalmente, de la Legislación y Administración minera a la Legislación y Administración hídrica, con exclusión de lo relativo a las aguas minerales y termales que siguieron confiadas a la Legislación y Administración minera.

Aunque la opinión que se mantiene sobre el régimen jurídico de las aguas subterráneas en España es positiva, se advierten graves deficiencias en su gestión, hasta el punto de que se han puesto en riesgo determinadas masas de agua subterránea tanto por problemas cuantitativos como cualitativos. Pero ello no responde necesariamente a deficiencias en el régimen jurídico existente, sino a problemas crónicos en la gestión motivados, sustancialmente, por las escasas dotaciones en medios personales y materiales que han tenido y tienen los Organismos de Cuenca.

Muchas voces se manifiestan a favor de la generalización del dominio público, acabando con los reductos de aguas de titularidad privada. También destacan las apelaciones al pase de las aguas minerales y termales a la legislación de aguas.

Se proponen diversas reformas legislativas que permitirían avanzar en la línea de la demanialización de todas las aguas, y se abordan algunos de las propuestas surgidas en los foros de debate del LVGAE.

##### Propuestas específicas

###### a) El régimen de las aguas minerales y termales (art.1.5 TRLA)

Se ha planteado la posibilidad de suprimir la remisión a la legislación de minas de las aguas minerales y termales que actualmente contiene el art. 1.5 TRLA. Sin embargo, esta propuesta no se considera adecuada por dos razones jurídicas: (a) dadas las competencias de las CCAA en materia de aguas minerales y termales, su pase a la legislación de aguas tropezaría con obstáculos de corte constitucional nada fáciles de vencer; y (b) el carácter de propiedad privada que en la mayoría de las ocasiones tienen las aguas minerales y termales en España, conllevaría la cuestión de la indemnización resultado de su posible demanialización.

---

<sup>31</sup> Texto resumen basado en el informe elaborado por Antonio Embid, Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza.

Se propone introducir una pequeña modificación del art. 1.5, en el sentido de proponer que en el procedimiento de calificación de las aguas como minerales o termales, deba intervenir el Ministerio competente en materia de aguas. Ello puede ayudar a impedir la calificación como aguas minerales y termales de las que, simplemente, puedan ser aguas subterráneas y, por consiguiente, insertables claramente dentro del TRLA como única solución jurídica posible adecuada a su real naturaleza.

#### **b) Posible solución a la demanialización completa de las aguas subterráneas que no implicaría ninguna disposición de medios económicos por parte del Estado**

La solución que se propone está inspirada en lo que la Ley 22/1988 dispuso en cuanto a la demanialización de los enclaves de titularidad privada en el dominio público marítimo-terrestre que superó el filtro decisivo del TC en su Sentencia 149/1991. La solución consistiría en la entrega, como compensación a los titulares de las aguas subterráneas, de una concesión (cuya extensión temporal debería estudiarse) durante la cual esos titulares, convertidos en concesionarios, estarían exentos de pagar un canon por utilización de las aguas subterráneas, canon que la misma Ley reformadora instauraría y cuya cuantía debería estudiarse. Con el fin de evitar una posible injusticia comparativa con aquellos titulares de aguas subterráneas y de manantial que en función de las disposiciones transitorias segunda y tercera de la Ley 29/1985 eligieron pasar al régimen público, estos también quedarían exentos del pago de este canon.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que la Ley 29/1985 mantenía las titularidades privadas de las aguas subterráneas siempre y cuando el aprovechamiento se mantuviera tal y como existía en el momento de la entrada en vigor de tal Ley y, si no era así, el pase al régimen público debía ser automático. Sin embargo, las Confederaciones Hidrográficas no han dispuesto de suficientes medios personales y materiales para llevar a cabo esta actividad de comprobación. Por ello, se propone que la futura Ley de Presupuestos Generales del Estado contenga un programa específico para dotar a las Confederaciones Hidrográficas de los medios personales y materiales suficientes. Si, como sospechan los representantes de los Organismos de cuenca, en la mayor parte de los aprovechamientos ha tenido lugar esa modificación de características, eso supondrá, un pase no traumático y sin indemnización al régimen público de la mayor parte de los aprovechamientos de aguas subterráneas en el país.

#### **c) Introducción en el sistema concesional de los aprovechamientos aguas subterráneas de menos de 7 000 m<sup>3</sup> anuales (supresión del Art. 54.2 TRLA)**

El art. 54.2 TRLA otorga a los titulares de los predios la posibilidad de aprovechar en ellos aguas de manantial y subterráneas cuando el volumen anual no sobrepase los 7.000 m<sup>3</sup>. Cuando los aprovechamientos se vayan a hacer en masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o químico, es precisa autorización administrativa. Hay unanimidad en el reproche al sistema del art. 54.2 TRLA en cuanto se le considera responsable (por el mal uso que ha permitido de sus posibilidades) de la degradación ambiental de muchas masas de agua. Por ello, se propone suprimir el art. 54.2 TRLA lo que significa la reconducción al sistema concesional de todos estos aprovechamientos. Ahora bien, reconociendo que estamos ante cantidades de agua que, individualmente consideradas, no son muy importantes, en se reforma

también el art. 79.3 TRLA previendo un sistema simplificado de procedimiento administrativo para el otorgamiento de estas concesiones. La novedad normativa va acompañada de una disposición transitoria encaminada a dejar claro que el procedimiento concesional se aplicará cuando entre en vigor la Ley, no siendo afectados los actuales usos privativos por disposición legal.

#### d) Alumbramiento y utilización de aguas subterráneas (art. 73 TRLA)

Se propone la supresión del permiso de investigación porque no se advierten ventajas al mantenimiento de tal trámite. Se propone modificar la redacción del art. 73 en la línea de: (a) suprimir el permiso de investigación aplicando directamente el procedimiento concesional; (b) reconociendo la presencia de la autoridad minera en la Ley de Aguas explicitando sus competencias; y (c) mandato expreso de la colaboración entre las Autoridades minera y la Administración hídrica.

#### e) Construcción y clausura de pozos (art. 74 TRLA)

En línea con algunas propuestas realizadas en los foros de debate del LVGAE sobre la necesidad de contener decisiones sobre la construcción y clausura de pozos, se da nuevo contenido a este artículo introduciéndose las siguientes referencias sobre la materia: (a) discernimiento de las competencias de la autoridad minera (aprobando el proyecto técnico para la construcción del pozo) e hídrica (otorgando la concesión); (b) obligación de los concesionarios a clausurar los pozos cuando se extinga la concesión, estando obligados a seguir las instrucciones que para ello les den la Autoridad minera y la Administración hídrica; y (c) mandato expreso de colaboración de la Autoridad minera y la Administración hídrica en el ejercicio de sus respectivas competencias.

#### f) Recarga artificial de masas de agua subterránea (art. 75 TRLA)

Se propone la regulación de la recarga artificial de acuíferos, que actualmente no está regulada en el TRLA. Sólo se regula en la Ley 9/2010 de Aguas de Andalucía, en algunos Planes hidrológicos y algo en RDPH. La propuesta normativa recoge: (a) quién puede ser promotor de la recarga (Administración hídrica competente, una comunidad de usuarios o un particular); (b) la documentación a presentar; (c) limitación de las cantidades a extraer (por debajo del 90% del volumen medio anual de la recarga artificial que se realice); (d) prescripciones generales sobre garantía de la calidad de las aguas; y (e) modificación del art. 100 TRLA sobre vertidos de manera que la recarga artificial no se considere vertido.

#### g) Comunidades de usuarios de agua subterránea (Art. 87 y 88 TRLA)

Se ha planteado mejorar la acción de las comunidades de usuarios en el control de las captaciones y extracciones de agua, singularmente en lo relativo a las masas de agua subterránea. Se propone modificar los arts. 87 y 88 TRLA. La reforma del art. 87 (a) faculta a la Administración a exigir la constitución de estas Comunidades en cualquier circunstancia – no sólo cuando se trate de masas de agua declaradas en riesgo de no alcanzar el buen estado (art. 56, TRLA), aunque también, además de a libre iniciativa de los titulares de derechos

concesionales sobre la masa de agua; (b) subraya que los titulares de aguas privadas en ningún caso pueden formar Comunidades de usuarios por su carácter de Corporaciones de Derecho Público, encargando a los Organismos de cuenca la extinción de aquellas Comunidades de usuarios que han accedido a tal condición pese a que desarrollan su actuación sobre aguas de titularidad privada; y (c) fomenta la constitución de comunidades generales y comunidades de uso conjunto de aguas subterráneas y superficiales.

La modificación del art. 88 del TRLA desarrolla las funciones de las comunidades de usuarios de aguas subterráneas (CUAS), especificando que tendrán las funciones generales de las comunidades de usuarios que señala el art. 81 TRLA, pero además algunas específicas de la situación a que responden estas CUAS: control de extracciones, información y colaboración con los organismos de cuenca, denuncia de actividades que pueden empeorar el estado de las masas de agua, etc. También prevé que puedan celebrarse convenios de colaboración entre las Administraciones hídricas y las Comunidades de usuarios en el ejercicio de estas funciones.

#### h) Adición de infracciones administrativas (art. 116 TRLA)

Finalmente se modifica la regulación de las infracciones administrativas (art. 116) para hacerla coherente con las nuevas disposiciones introducidas en el régimen jurídico de las aguas subterráneas. Así, se propone introducir la tipificación de infracciones administrativas relativas a:

- abandono o falta de mantenimiento de los pozos en las condiciones adecuadas;
- no clausura del pozo cuando se haya extinguido una concesión;
- falta de instalación o manipulación de los instrumentos de control de las captaciones o extracciones de agua, tanto se refieran a aguas públicas como privadas; o
- falta de suministro de información al organismo de cuenca sobre los volúmenes captados.

## 4.2 REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL AGUA

La eficacia de la política de aguas depende, en gran medida, de la fortaleza, eficacia, y operatividad de las organizaciones de la administración pública del agua. También depende de la creación de espacios de corresponsabilidad que faciliten la cooperación de organizaciones sociales, sector privado, usuarios y sociedad en general, impulsando la existencia de una sociedad activa, la prestación de servicios de forma colaborativa, contribuyendo a una mejora de la gestión del agua, al bienestar de las personas y a una mayor legitimidad y eficacia de la acción pública.

Para avanzar en esta materia las acciones propuestas se articulan en dos ámbitos. El primero es el ámbito de la Administración General del Estado (MITERD y Confederaciones Hidrográficas) donde se plantean reformas (funcionales, orgánicas y legales). El segundo ámbito es el relativo a la acción de España en las relaciones con la Unión Europea en el ámbito de las políticas de aguas. Es necesario mejorar la presencia española en los ámbitos de establecimiento de políticas y objetivos, decisión y gestión en materia de política de aguas, por ejemplo,

fomentando el liderazgo español de comités de la Estrategia común de implantación, entre otras actuaciones e involucrando a las cuencas intra- e inter-comunitarias – y a las Comunidades Autónomas – en estos procesos.

Hay que reforzar la coordinación vertical entre la Unión Europea, la Dirección General del Agua, los Organismos de Cuenca, y las Administraciones autonómicas y locales con competencia en materia de aguas, y reforzar la coordinación horizontal en cada uno de los niveles administrativos (DGA y los organismos de cuenca y entre las organizaciones de gestión del agua dentro de las propias comunidades autónomas y entre las que actúan a escala local). En segundo lugar, la coordinación horizontal debe reforzar la coordinación entre la Administración del agua y las Administraciones sectoriales con competencias que afectan o se ven afectadas por la gestión del agua.

Es también necesario reforzar y mejorar los organismos de participación en la gestión del agua en los que participan tanto la Administración del agua, como las partes interesadas y otros actores relevantes en la política y gestión del agua.

Es importante promover la corresponsabilidad social en la gestión del agua, mediante la creación de espacios para la cooperación de las empresas, organizaciones sociales y sociedad en general, que impulsen la existencia de una sociedad activa, permitan la prestación de servicios de forma colaborativa, y contribuyan a una mejora de la gestión del agua y el bienestar de las personas y a una mayor legitimidad y eficacia de la acción pública.

#### 4.2.1. REORGANIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA<sup>32</sup>

##### Objetivos de la reforma

- Integrar más eficazmente las competencias definidas por la DMA (aguas continentales, de transición y costeras);
- Potenciar la coherencia y la capacidad de coordinación entre Administraciones competentes en distintos ámbitos de la acción pública fortaleciendo—y, en ocasiones, reformando o creando nuevos—mecanismos de coordinación y cooperación efectiva en diversos ámbitos;
- Reforzar la función de la AGE como gestora del recurso agilizando y potenciando los mecanismos de movilización de recursos financieros;
- Facilitar la colaboración con los centros de generación de conocimiento (CEH, CSIC, IGME, universidades) y los ámbitos de decisión y gestión;
- Apoyar la eficacia y eficiencia del trabajo de otros entes de la Administración autonómica y local;
- Mejorar la viabilidad y autonomía del funcionamiento de los organismos autónomos; y

---

<sup>32</sup> Texto resumen basado en el informe elaborado por Antonio Serrano. Presidente de FUNDICOT, Catedrático emérito de Ordenación del Territorio de la Escuela de ICCP de la Universidad de Valencia

- Mejorar la integración de las CCAA, AALL y los OOCC en los procesos europeos.

## Propuestas específicas

### a) Potenciar y dar más relevancia política a la Administración del Agua: el papel de la Secretaría de Estado

La propuesta se basa en la creación de una Secretaría de Estado de Medio Ambiente que potencie las capacidades políticas de coordinación, concertación y potenciación de recursos en la Administración de los dominios públicos hídrico, marítimo-terrestre y en lo relativo al Patrimonio natural, biodiversidad y servicios de los ecosistemas asociados.

Se plantea la potenciación del papel de la Secretaría de Estado con la implantación de la Conferencia Sectorial del Agua, Comisiones Mixtas CCAA-SdE, CAC y Consejos de Agua. Las Conferencias sectoriales de la SdE con las CCAA y AALL deberían tener carácter trimestral para informar, como mínimo, de los procesos de preparación y conclusión, respectivamente, de cada semestre europeo y discutir la posición y aportaciones a realizar desde España.

Desde la SdE, habría que sistematizar las auditorías y evaluaciones, y homogeneizar los procedimientos de recopilación de información de los OOCC, en estrecha colaboración con CCAA y AALL, publicando en internet todos los datos correspondientes, tanto sobre el ciclo del agua, el estado de las masas de agua continentales, de transición y marítimas, como sobre los correspondientes dominios públicos y sus respectivos patrimonios naturales, biodiversidad y servicios de los ecosistemas asociados.

### b) Reforzar el papel de los organismos de Cuenca en la coordinación y concertación

Esta propuesta conllevaría elevar a Dirección General la Presidencia de los Organismos Autónomos Confederaciones Hidrográficas, directamente dependientes de la SdE y el establecimiento de un organigrama funcional que detalle funciones y objetivos, evitando duplicaciones en la funcionalidad o en el control.

Habría que potenciar el papel de la planificación hidrológica en el ámbito de la demarcación bajo el marco de metodologías, criterios e instrucciones establecidas por las DGA, la Dirección General de la Costa y el Mar y la Dirección General de Biodiversidad y Patrimonio Natural, potenciando el papel de las CAC en el proceso de su propuesta final para consulta de los Consejos de Agua y aprobación del Gobierno.

Los Planes de Demarcación deben ser el centro de la concertación de políticas y tener una evaluación ambiental y económica de sus medidas que aseguren su viabilidad en los plazos y con los recursos disponibles y justifique la prioridad diseñada a las mismas, rompiendo la inercia de continuidad mimética de planes anteriores. Deben analizarse y evaluarse todas las obras de interés general del estado desclasificando por ley aquellas que no sean viables ambiental o económicamente, o que no sean ejecutables con los recursos y plazos disponibles y que no están recogidas en los planes.

### c) **Reorganizar las funciones en la Secretaría de Estado, de la DGA y de los OOCC para evitar duplicidades e ineficiencias**

#### **Potenciar el papel de elaboración de directrices y evaluación de resultados de las Direcciones Generales**

Incrementar el papel y directrices generales de las Direcciones Generales en la definición de los regímenes de caudales ambientales/ecológicos y en la gestión hídrica y de costas en relación con los servicios de los ecosistemas para la preservación y protección de la biodiversidad, en base a lo establecido en la Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

Potenciar todos los marcos de concertación, colaboración y participación pública en el proceso de elaboración de los Planes que afectan a la Demarcación, en su evaluación ex-ante, intermedia y ex-post, y en los mecanismos de gestión, disciplina y sanción, en su caso, mediante el mantenimiento de Plataformas inteligentes de información transparente y accesible a toda la población a través de internet.

#### **Reforzar las funciones de explotación, decisión y control técnico de obras de los OOCC o las CCAA**

La explotación de las obras públicas, una vez finalizadas, corresponderá a los OOCC en que las mismas se sitúan o, en el caso de convenios con CCAA o AALL a éstas, al igual que su titularidad una vez amortizados todos los costes de inversión y financiación producidos.

Las inversiones de reposición o mantenimiento corresponderán a los OOCC con una financiación definida en los presupuestos generales del estado y una posterior recuperación total de costes de las mismas a través de su repercusión al conjunto de los usuarios de las infraestructuras concernidas.

La radicación de la contratación, financiación y ejecución de todas las nuevas obras públicas cuya viabilidad económica y financiera se haya confirmado, entre las empresas públicas, con la definición y control técnico del proyecto y de la obra y su recepción por parte de un funcionario del Organismo de cuenca en que la misma se desarrolle.

#### **Reforzar la gestión y auditoría financiera de los OOCC**

Es imprescindible una modificación de la fiscalidad del agua con una regulación de cánones, tarifas y nuevos hechos imposables que permita una financiación adecuada, suficiente y ajustada a los verdaderos costes y servicios proporcionados por los OOCC, para lo cual es imprescindible nuevas formas de gestión, auditoría y contabilidad analítica de los flujos de ingresos y gastos de las mismas de los OOCC.

#### **Potenciar la autonomía y capacidades de los OOCC en colaboración con las CCAA**

Es imprescindible aumentar la eficacia y eficiencia de funcionamiento de los OOCC proporcionando una mayor autonomía a sus Presidentes en el establecimiento de su estructura, relación de puestos de trabajo (RPT) y gestión de medios.

Habría que potenciar las capacidades de los OOCC para el control, disciplina y capacidad de aplicación del régimen sancionador en las Demarcaciones, en colaboración y coordinación con las CCAA y AALL, avanzando hacia el escenario “de cambio” en el que en la disciplina y régimen



sancionador sobre aguas subterráneas se requiere la corresponsabilidad de la CCAA; correspondiendo la supervisión y control macro-dimensional sobre estado de aguas, régimen piezométrico y niveles de contaminación o sobre- explotación a los OOCC. Por ello, la adaptación y utilización de Plataformas Inteligentes para la captación de información, gestión interrelacionada y diseño de intervenciones en tiempo real para fomentar la transparencia, la colaboración, el *machine learning* y la utilización conjunta e interrelacionada por todas las administraciones de la planificación, gestión, disciplina, información y participación pública.

### **Potenciar la capacitación y responsabilización personal**

Es esencial e inaplazable la potenciación de la capacitación técnica y administrativa, la diversidad y adaptación funcional a los trabajos a desarrollar y la responsabilización personal sobre las tareas a desarrollar, potenciando la capacidad de intervención de los Directores Generales en la adecuación de la RPT a las necesidades adaptativas correspondientes a las distintas funciones a priorizar.

### **Establecer convenios con las CCAA y autorizaciones de captación para adaptar la demanda a los recursos**

Para sustituir la política de satisfacción de la demanda mediante la regulación y control de la oferta por parte de los OOCC por la adecuación de las demandas, es necesario en el marco de la Planificación, y gestionar la colaboración con las CCAA, mediante acuerdos y convenios específicos, que permitan ajustar la demanda a los recursos previsibles a largo plazo en escenarios de cambio climático.

En un escenario de “cambio” los OOCC establecerán, de acuerdo con la Planificación aprobada, convenios *ad hoc* con las CCAA, para el control de las captaciones, así como las de vertido con la calidad exigible a los mismos, controlando los OOCC el cumplimiento de ambos tipos de autorizaciones y estableciendo las sanciones que se deriven de su incumplimiento.

### **Potenciar el CAC y el papel de las CCAA y AALL ante los riesgos de inundación.**

Potenciar las capacidades del CAC y de los OOCC para colaborar y coordinarse con las CCAA y AALL, avanzando hacia escenario “de cambio” en el que los Planes de gestión de riesgo de inundación, la ordenación del territorio, y el planeamiento urbanístico aprovechen conjunta e integradamente el diseño de las infraestructuras verdes y el resto de intervenciones y medidas diseñadas como elementos sustentadores de políticas de adaptación y resiliencia socioeconómica sobre los riesgos de inundación.

### **Potenciar la autonomía y capacidades de los OOCC o de las administraciones gestoras de la explotación final de las obras para la definición y control técnico de las mismas**

La definición y control técnico de ejecución de los proyectos viables financiera y ambientalmente convenidos o encomendados a las empresas públicas de la AGE corresponderían conjuntamente a los organismos que recibirían la obra acabada (OOCC, CCAA o AALL) desde el punto de vista técnico, estableciéndose por parte de dicho organismo un ingeniero inspector de todo el proceso (anteproyecto, proyecto, evaluación de impacto,

construcción y recepción). A las empresas públicas de la AGE correspondería el control económico-financiero de la ejecución y financiación de la obra pública.

### **Mayor y mejor colaboración con los centros de conocimiento-Convenios específicos**

Hay que mejorar la gestión en los escenarios asociados al cambio climático y el necesario mayor y mejor conocimiento del funcionamiento ambiental y ecológico de los ríos y masas de agua continentales (superficiales y subterráneas), de transición o marítimas, así como de los ecosistemas asociados. Hay que conocer los impactos derivados de los distintos usos y autorizaciones y las evaluaciones ex-ante, intermedia o ex-post de las distintas medidas u obras públicas a desarrollar, requieren una mejor y mayor integración de los conocimientos existentes y con los centros y organismos de investigación en la materia, habilitando la posibilidad de convenios de análisis e investigación específicos.

### **Mejorar la integración de las CCAA, AALL y los OOCC en los procesos europeos**

Hay que potenciar las capacidades del CAC como foro y de los OOCC para colaborar y coordinarse con las CCAA y AALL, para recabar cuantas modificaciones, sugerencias y propuestas quepa derivar de la experiencia propia de la Demarcación a aportar o corregir respecto a los procesos de regulación o aportación española a los diferentes Organismos internacionales.

Es esencial contar con personal cualificado, con resultados probados y con la adecuada formación internacional, experiencia y capacidad de interrelación con los organismos internacionales, CCAA y AALL para representar y defender los intereses de España en los grupos de Estrategia de la CE y asesorar y acompañar a los Directores Generales y el SdE a las reuniones respectivas de la UE y de la ONU.

## **d) Reorganización de las funciones de las empresas públicas**

### **Reforzar el papel financiador y ejecutor de las empresas públicas**

La/s empresa/s públicas se especializarán en contratar, financiar y realizar las nuevas obras públicas demostradas viables ambiental y económicamente e incorporadas a la Planificación de las Demarcaciones, entregándosela a las administraciones y organismos competentes para su explotación (OOCC, CCAA, AALL) una vez terminadas, con un cobro a largo plazo (25 a 30 años) a las mismas para la recuperación de los costes de amortización y financiación de las inversiones efectuadas. Se entregaría la titularidad de la obra pública una vez terminada dicha amortización de costes de realización y financiación.

Transitoriamente las obras públicas en explotación se irían entregando a los organismos competentes en las mismas, acordando la recuperación de costes correspondientes.

Los presupuestos generales del estado dedicados a la inversión en nueva obra pública asignable a la SdE de Aguas, se asignarán a la plataforma del agua, que gestionará ACUAES.

Además, gestiona la plataforma del agua constituidos por fondos propios/ Aportaciones de Patrimonio del Estado; Presupuestos de la AGE para obras públicas de la SdE; Fondos europeos; Aportaciones de administraciones titulares (OOCC, CCAA o AALL) a repercutir a sus usuarios

mediante tarifa anticipada durante la construcción de la obra pública; Endeudamiento de ACUAES, a largo plazo (25 años); Fondos privados de inversores a largo plazo, captados a través de emisiones de bonos u otros mecanismos por parte del ICO.

Podría utilizar posibles subvenciones o aportaciones por Convenio a la realización específica de determinadas obras públicas viables ambiental y económicamente, de la AGE o de otras administraciones.

En cuanto a las sedes actuales de ACUAES más las de ACUAMED el proceso debería tender a una sola en Madrid, reduciendo progresivamente las existentes a medida que se fueran trasladando la explotación y titularidad de las obras a las administraciones competentes (OOCC, CCAA o AALL).

### **Reforzar su papel en la colaboración y apoyo a otras administraciones**

Las obras públicas del ciclo urbano del agua, serán evaluadas ambiental y económicamente estableciendo la prioridad en su ejecución por parte de ACUAES, en aquellos casos que resulten viables y se disponga de fondos presupuestarios o europeos a integrar en los Fondos del agua para la financiación de su ejecución. Una vez terminadas se entregarán a las AALL o CCAA competentes para su explotación, transfiriendo su titularidad una vez terminada la recuperación de costes de la inversión y su financiación, previo informe de Patrimonio.

Las empresas públicas establecerán Convenios de colaboración con CCAA y AALL para la realización de dichas obras públicas de titularidad de unas u otras, financiando con cargo al Fondo del Agua la realización de dichas obras a largo plazo, entregando la obra finalizada para su explotación a la administración competente, con la recuperación durante los 25 primeros años de su explotación de todos los costes asociados a las mismas por parte de ACUAES, y entregando su titularidad una vez recuperada la financiación realizada.

### **Reconocer y articular mejor el papel del Grupo Tragsa**

Tragsa y Tragsatec tienen el estatuto de medios propios personificados y servicios técnicos de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Diputaciones Provinciales y de las entidades del sector público dependientes de cualesquiera de ellas. Prestan servicios de proyectos y realización de infraestructuras, de ingeniería, consultoría y asistencia técnica y cumple un papel fundamental en todo tipo de emergencia social, catástrofe natural o accidente climático, ofreciendo una respuesta inmediata.

En 2019 el Grupo Tragsa ha realizado 444 actuaciones en temas de agua lo que ha supuesto aproximadamente un total de 100,3 millones de euros del total de la cifra de negocio (11,5%) de la empresa<sup>33</sup>. Habría que articular y reconocer el trabajo realizado y en el caso de Tragsatec el hecho de que de facto son el personal laboral de la administración general del estado, por lo que sería necesario asegurar la continuidad del personal en los trabajos y su adecuada formación y

---

<sup>33</sup> Web del Grupo Tragsa 2020, <https://www.tragsa.es/es/grupo-tragsa/quienes-somos/Paginas/default.aspx>

participación en los grupos técnicos que se crean para el desarrollo de actividades específicas por parte de las administraciones.

#### 4.2.2 MEJORA DE LA COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA Y REFORMA DE LOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA<sup>34</sup>

##### Objetivos de las reformas

Los objetivos de las propuestas planteadas son:

- Incrementar y reforzar la colaboración y coordinación y las interacciones entre las diferentes administraciones del agua en el ámbito estatal y de demarcación hidrográfica.
- Asegurar la existencia de foros de cooperación a distintas escalas, donde estén representados responsables políticos (ámbito de decisión) apoyados por grupos de trabajo técnico-administrativos que colaboren de manera continuada, desarrollando trabajos específicos y preparando las reuniones de los responsables políticos.
- Diferenciar los ámbitos de decisión (autoridades competentes) de los ámbitos de participación, garantizando la vinculación y coherencia entre ambos.
- Reforzar y mejorar los órganos de participación, asegurando las oportunidades de participación de los distintos sectores de la sociedad.

##### Propuestas específicas

###### a) Constitución y activación de la Conferencia Sectorial del Agua

La Conferencia Sectorial del agua fue creada en 2007 pero no llegó a constituirse. Al igual que otras conferencias sectoriales debe ser presidida por la Ministra competente en materia de aguas, pero dada la transversalidad de la materia, se propone que cuente con la participación de un representante (rango de Secretario de Estado) de los ministerios con competencia en agricultura, energía y sanidad. Además de las funciones que establece la Ley 40/2015 para todas las Conferencias sectoriales, la de aguas tendrá también como objetivos específicos intercambiar información, consensuar estrategias y posiciones de cara al cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación europea y consensuar posiciones de cara a la negociación de nuevas propuestas o reformas.

Se propone también la constitución de una Comisión Sectorial del Agua que se reúna trimestralmente y dé apoyo al funcionamiento de la Conferencia, asegurando el dialogo continuo entre la AGE y las CCAA a nivel de directores o subdirectores generales responsables de distintos aspectos de la gestión del agua, bajo la coordinación de la DGA.

---

<sup>34</sup> Texto resumen basado en el informe elaborado por Lucia De Stefano, Facultad de Ciencias Geológicas, Universidad Complutense de Madrid y Subdirectora del Observatorio del Agua de la Fundación Botín

## b) Reforma y dinamización del Comité de Autoridades Competentes de la Demarcación

La reforma propuesta busca alcanzar tres objetivos. En primer lugar, facilitar un trabajo continuado y profundo de interacción y diálogo entre las autoridades responsables de políticas sectoriales relacionadas con el agua, mediante la creación de grupos de trabajo temáticos compuestos por personal de las distintas autoridades competentes que, siguiendo un claro mandato del CAC en cuanto a tareas, calendario y resultados esperados, analicen de manera conjunta temas específicos que son de interés para la demarcación. La labor de estos grupos temáticos puede articularse en torno a los Temas Importantes definidos en el proceso de planificación hidrológica.

En segundo lugar, modificar la representación autonómica en el CAC de manera que ésta sea proporcional a la población y territorio en la demarcación siguiendo, por ejemplo, las proporciones ya establecidas en las Juntas de Gobierno de los OOCC.

Por último, y con el fin de mejorar la representación de los AALL en el CAC y su involucración en la obtención de los objetivos de la política de aguas, se propone aumentar la representación de las AALL incluyendo a representantes de 2-4 grandes municipios en la demarcación y 2-4 vocalías de las diputaciones provinciales en representación de los municipios medianos y pequeños. Por último, se propone que la función de elevar el plan hidrológico al Consejo de Ministros de la demarcación pase del CAD (que se mantiene como órgano de participación y consulta) al CAC, órgano que engloba a las autoridades competentes.

## c) Creación de una Comisión ad-hoc interministerial del Agua

El objetivo sería reforzar la colaboración en el ámbito estatal entre ministerios sobre una temática inherentemente transversal como es el agua. Esta colaboración interministerial podría derivar en la formación de subgrupos de trabajo que avancen en materias interrelacionadas – como la política agraria y la de aguas.

## d) Refuerzo del diálogo entre los técnicos de los OOCC y administraciones del agua

Habría que fomentar la creación de foros y grupos de consulta sobre temas específicos en las que participe personal técnico de todos los OOCC – tanto de las cuencas intercomunitarias como de las cuencas intracomunitarias – con el objetivo de: intercambiar experiencia y conocimientos sobre la temática en cuestión; aclarar y, siempre que sea posible y adecuado, homogeneizar criterios en cuanto al enfoque del diagnóstico y la definición de soluciones; y crear una “comunidad de práctica” que los técnicos de los OOCC tengan de apoyo en el desarrollo de sus funciones. En este sentido, se recomienda:

- dar mayor respaldo institucional a estas iniciativas para asegurar su continuidad en el tiempo (como es el caso de las reuniones periódicas que actualmente celebran los Presidentes de Confederaciones hidrográficas con la Secretaría de Estado o las oficinas de planificación bajo la coordinación de la DGA);

- ampliar su alcance para que abarquen de manera sistemática los cometidos más problemáticos a los que se enfrentan los organismos de cuenca, tanto de las cuencas intercomunitarias como de las cuencas intracomunitarias (por ejemplo, organizando reuniones periódicas de las Comisarías de Agua o unidad equivalente en los OOCC de las demarcaciones intracomunitarias, coordinados por la DGA); y
- reforzar la dimensión de diálogo e intercambio de experiencias entre el personal de los organismos de cuenca, para que sirvan como comunidad de práctica para los técnicos involucrados.

#### e) Reforzar el Consejo Nacional del Agua como órgano de participación

Se busca reforzar su papel como verdadero foro consultivo basado en la participación y el debate social, separando el ámbito de las autoridades competentes (que es la Conferencia Sectorial del Agua, el Comité de Autoridades Competentes y la Comisión Interministerial del Agua) del ámbito de participación y consulta. Así, el CNA propuesto tendría 70 vocales con voz y voto y 29 representantes de administraciones competentes con voz, pero sin voto. Los 70 miembros con voz y voto buscarían incluir representantes de todos los ámbitos expertos, de usuarios y de la sociedad civil con interés y capacidad de aportar y asesorar al Ministerio competente en materia de aguas. Así se propone incluir a: representantes de organismos oficiales generadores de conocimiento como CECEX, IGME, AEMET, CSIC o la OECC (vocales natos); 16 representarían a usuarios de las demarcaciones hidrográficas (vocales electos); y 48 vocales por designación que incluirían a representantes de las organizaciones y federaciones más representativas de ámbito estatal relacionadas con los distintos usos del agua, de organizaciones ambientales, sindicales, empresariales, de consumidores y usuarios, de vecinos, de fundaciones y asociaciones expertas en materia de aguas, de colegios profesionales, y expertos universitarios.

Se propone la creación de una Comisión Permanente con máximo 30 miembros encargado de dar continuidad al trabajo del pleno, y la creación de grupos de trabajo expertos sobre temáticas específicas. También se propone que la composición del CNA pueda realizarse por orden Ministerial y no Real Decreto.

Por último, se considera imprescindible que toda la información referida al CNA (composición, convocatorias, actas de las reuniones) esté disponible públicamente en la página web del Ministerio competente en materia de aguas.

#### f) Reforma la composición del Consejo del Agua de la Demarcación

Se propone modificar la composición del CAD para separar el ámbito de decisión (el CAC) del de consulta y participación (el CAD). El CAD estaría compuesto por representantes de usuarios que tendrían, al menos, el 40% de las vocalías, e incluirían tanto a usuarios concesionarios, como usuarios comunes (navegación, pesca), usuarios de aguas subterráneas privadas, y al menos un 10% de las vocalías estarían reservadas para usuarios de abastecimientos dada su importancia estratégica. Otro 20% de las vocalías estarían reservadas a representantes de organizaciones ciudadanas en representación de intereses ambientales, del patrimonio natural y ciclo urbano

del agua; un 15% para representantes de asociaciones en defensa de intereses sociales relacionados con el agua (sindicatos agrarios, sociales, etc.); un 10% para asociaciones empresariales y colegiadas y un 10% para conocimiento experto.

#### g) Reforma de la composición de algunos órganos de gestión en régimen de participación a nivel de demarcación

La normativa actual sólo permite la inclusión en las Juntas de Explotación y Comisiones de desembalse de usuarios “con derechos inscritos o en trámite de inscripción en el Registro de Aguas”. Dado que los usos lúdicos y recreativos (navegación y pesca) no son concesionarios, quedan automáticamente excluidos de las mismas. Sin embargo, estos usos tienen una importancia creciente y constituyen actividades que ayudan a mantener población en el territorio y sus intereses se ven afectados por las decisiones tomadas en estos órganos de gestión. Por ello, se propone incluir dos representantes de estos usos en aquellas Comisiones de Desembalse y Juntas de Explotación en las que tengan una presencia significativa.

Dado que las Juntas de Explotación y las Comisiones de desembalse toman decisiones que afectan a aspectos como la garantía de suministro, el cumplimiento de los regímenes de caudales ecológicos, o el desarrollo de los planes de gestión de sequías e inundaciones, etc., también se propone incorporar a 1-2 representantes de organizaciones de consumidores, intereses ambientales o expertos en materia ambiental en estos órganos colegiados.

La inclusión de estos usuarios e intereses en las Juntas de Explotación llevará de manera automática a su inclusión en la Asamblea de Usuarios, en la Junta de Gobierno y en el Consejo del Agua de la Demarcación, permitiendo así ajustar la representación de los usuarios para que refleje la diversidad de usos en la demarcación. Para que su representación esté garantizada en todos estos órganos colegiados, se establecerá un número mínimo de vocales de los usos recreativos en cada órgano.

#### h) Creación de unidades de apoyo en la DGA y los OOCC para la participación y la coordinación

Lograr que las interacciones interadministrativas y con la sociedad se produzcan de manera continuada y eficaz requiere recursos y esfuerzo. Eso contrasta con la escasez de medios humanos y de capacidades específicas en las AAPP involucradas. Por ello recomienda proveer a la DGA y a las CCHH con unidades específicas de apoyo – tanto a nivel estatal como en cada demarcación hidrográfica –, para organizar y facilitar las interacciones interadministrativas y las actividades de participación pública.

### 4.2.3 FOMENTO DE LA CORRESPONSABILIDAD SOCIAL EN LA GESTIÓN DEL AGUA<sup>35</sup>

#### Objetivos de las reformas

- Reforzar el papel de las comunidades de usuarios como corporaciones de derecho público corresponsables en la gestión y protección del dominio público hídrico.
- Fomentar la corresponsabilidad ciudadana en la gestión del agua.
- Fomentar la corresponsabilidad empresarial y la responsabilidad social corporativa
- Fomentar la corresponsabilidad en la gestión del ciclo integral del agua urbana a través de mecanismos de participación, rendición de cuentas y partenariados urbano-rural.

#### Propuestas específicas

Se propone promover espacios de corresponsabilidad social en cuatro ámbitos: el de las comunidades de usuarios, el de la ciudadanía, el empresarial y en el ciclo urbano del agua.

##### a) Reforzar y apoyar la corresponsabilidad de las comunidades de usuarios

La agricultura supone una demanda del agua cercana al 75% de las demandas totales, por lo que las comunidades de usuarios – llamadas de regantes cuando el regadío es el uso fundamental – juegan un papel elemental en la gestión del agua. Según datos proporcionados por FENACORE, en España hay 5.920 Comunidades de regantes que tienen menos de 1.000 ha, 112 superan las 5.000 ha – considerada una superficie adecuada para poder prestar los servicios necesarios–, y sólo 37 superan las 10.000 ha.

Para reforzar el papel de las comunidades de usuarios, se propone:

- Fomentar la creación de comunidades de usuarios de aguas subterráneas para mejorar la gestión de los acuíferos y el uso del agua subterránea.
- Promover la elaboración de planes de sequía por parte de las comunidades de usuarios coordinados con los planes de sequía de los organismos de cuenca.
- Promover la elaboración de planes de mitigación y adaptación al cambio climático por parte de las comunidades de usuarios, con una visión a largo plazo, que identifique impactos y medidas para adaptar los sistemas productivos a la evolución del clima.
- Promover proyectos de custodia agraria del territorio para lograr mejoras sinérgicas tanto para los agricultores como para la biodiversidad y la mejora de la calidad de las aguas.

Se han identificado también ámbitos de mejora para que las comunidades de usuarios desarrollen plenamente sus capacidades:

---

<sup>35</sup> Texto resumen basado en el informe elaborado por Cristina Monge, ECODES, y Eduardo Perero, Fundación CONAMA y Asociación de Ciencias Ambientales.



- Fortalecer su capacidad de gestión, dotación, recursos técnicos y administrativos, reciclaje formativo, etc., para poder desarrollar adecuadamente sus funciones, promoviendo que las pequeñas comunidades se agrupen o compartan recursos.
- Avanzar en la transparencia y rendición de cuentas de las Comunidades de usuarios como entidades de derecho público, tanto en cumplimiento de la Ley 13/2019 como en cumplimiento de buenas prácticas adicionales.
- Clarificar la compatibilidad del papel de las comunidades de usuarios de aguas subterráneas como corporaciones de derecho público que actúan en el marco de convenios con los organismos de cuenca y ejecutan sus órdenes al servicio del interés general, y sus otras funciones de protección de derechos e intereses frente a terceros.
- Como agentes esenciales que son de la gestión del agua y de los ríos, promover su implicación y participación en otros mecanismos de corresponsabilidad que se puedan poner en marcha por otras entidades.
- Modificar la Ley de Aguas para que las comunidades de Usuarios puedan apoyar la gestión de la calidad de las aguas a los OCCC.

#### b) Fomentar la corresponsabilidad ciudadana en la gestión del agua

##### Voluntariado

Las acciones de voluntariado son complementarias a la labor de las administraciones públicas y los profesionales. Es una herramienta muy versátil y útil, que permite involucrar en los proyectos a los ciudadanos, y se conforma como herramienta base de otros mecanismos de corresponsabilidad. La Ley 45/2015 de Voluntariado regula todos los aspectos que deben considerarse a la hora de diseñar, planificar y gestionar proyectos o programas de voluntariado. En España existen un buen número de ejemplos de programas y proyectos de voluntariado en ríos que en la mayoría de los casos nacieron como iniciativa de la sociedad civil y en algunos han sido promovidos desde distintos ámbitos de la administración pública.

Uno de los retos fundamentales deriva de la falta de financiación pública que se establece para este tipo de programas. Desde el año 2013, las ayudas se integran dentro de la convocatoria general de la Fundación Biodiversidad, con una reducción considerable de la cuantía asignada a este tipo de proyectos, lo que ha provocado la disminución del número de acciones financiadas. Además, cada convocatoria requiere la presentación de nuevos proyectos, impidiendo así la continuidad de los mismos a lo largo del tiempo con el apoyo de sucesivas convocatorias. Todo ello ha supuesto una merma en la actividad voluntaria.

Para fomentar el papel del voluntariado en relación a los recursos hídricos y el cuidado de las masas de agua, se proponen las siguientes acciones:

- Reforzar la coordinación entre entidades sociales promotoras de iniciativas de voluntariado en agua y las administraciones públicas competentes.
- Garantizar la continuidad de las iniciativas mediante financiación estable, para mantener la continuidad de las iniciativas y obtener mejores rendimientos. Para ello se podría:

- Requerir que los organismos de cuenca generen programas de voluntariado estables con dotación económica, que permita mantener este tejido social en las distintas cuencas hidrográficas.
- Modificar las líneas y condiciones de financiación de la Fundación Biodiversidad.
- Promover las alianzas entre programas existentes con entidades sociales como asociaciones de madres y padres de alumnos, asociaciones vecinales, asociaciones culturales, etc.

### Custodia del territorio y custodia fluvial

La custodia del territorio comprende un conjunto de estrategias e instrumentos que pretenden implicar a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y el buen uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos. Para conseguirlo, promueve acuerdos y mecanismos de colaboración continua entre propietarios, entidades de custodia y otros agentes públicos y privados. En España, la custodia del territorio está recogida en el art.76 de la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, donde se fomenta que las administraciones públicas adquieran acuerdos con entidades de custodia para la conservación de la biodiversidad. La custodia fluvial es un tipo de custodia del territorio que tiene el propósito de impulsar acuerdos que permitan mejorar, restaurar y conservar el estado ecológico de los ríos, acuíferos y las zonas húmedas.

Los acuerdos de custodia pueden concretarse en convenios de gestión, concesiones, autorizaciones para la conservación, contratos de servicios, acuerdos verbales, arrendamientos, compraventa, donaciones, legados, permutas, usufructo, etc. La Plataforma de Custodia del Territorio de la Fundación Biodiversidad contiene un inventario de acuerdos de custodia existentes en España<sup>36</sup>. En la actualidad existen 370.272 ha de superficie terrestre no cinegética bajo algún tipo de acuerdo de custodia. En el ámbito del agua destaca la recuperación de humedales a través del proyecto Humedales de la Mancha y el fomento de acuerdos de custodia agraria en el entorno de la Albufera de Valencia, ambos fomentados por la Fundación Global Nature. Otro de los proyectos más emblemáticos es el desarrollado por la Fundación Tormes, con la Confederación Hidrográfica del Duero, que a través de un pionero convenio de custodia fluvial, permite proteger un tramo importante del río Tormes asociado a un ecosistema de seis lagunas comunicadas entre sí<sup>37</sup>. Entre otras acciones, se realizan aportes de caudales del río a las lagunas, para alcanzar una renovación continua y permanente de agua al sistema lagunar, evitando su estancamiento y eutrofización y, por tanto, fomentando su biodiversidad.

La custodia fluvial tiene aún unas grandes posibilidades de desarrollo y tiene en sí mismo un reto, en tanto en cuanto se actúa en buen número de ocasiones en dominio público hídrico y en terrenos de carácter público. Esto exige a las administraciones públicas, especialmente a los organismos de cuenca, arbitrar procedimientos que permitan establecer con agilidad este tipo

<sup>36</sup> <https://www.custodia-territorio.es/recursos/directorios/acuerdos>

<sup>37</sup> <https://www.custodia-territorio.es/novedades/un-impulso-para-la-custodia-fluvial>

de acuerdos, aunque las barreras administrativas no pueden suponer un perjuicio para su establecimiento, como muestra el ejemplo de la Confederación Hidrográfica del Duero.

### Contratos de río

El Contrato de río es un acuerdo de gestión entre diversos interlocutores públicos y privados con intereses que afectan a un determinado espacio fluvial para tratar de conciliar los diversos usos y funciones dentro del río, en su entorno inmediato de influencia y en la cuenca vertiente, y con la finalidad de recuperar, proteger, valorar y promover conjuntamente el patrimonio fluvial. Los contratos de río son procesos participativos amplios, que suelen desarrollarse a través de convenios de colaboración, implican a un elevado número de agentes y, requiere una estructura organizativa más compleja, reuniones formales y regladas, conformación de grupos de trabajo, etc. En Francia ha servido como herramienta para mejorar la implicación de todos los usuarios de una cuenca y de las entidades públicas vinculadas a la gestión y planificación del agua. En España destaca el caso pionero a modo de proyecto piloto del Contrato del Río Matarraña<sup>38</sup> que ha estado en funcionamiento desde 2010 hasta 2015.

Para desarrollar el potencial de los contratos de río se propone:

- Realizar, al menos, una experiencia piloto en cada cuenca hidrográfica en los próximos cuatro años, para conocer la herramienta y perfeccionar su funcionamiento.
- Dotar de financiación a las iniciativas existentes y a las que se pongan en marcha para garantizar, al menos, cuatro años de funcionamiento.
- Adquirir el compromiso político de priorizar las medidas acordadas por unanimidad en la asamblea del contrato de río, dentro de un ámbito de competencias determinadas.
- Realizar un estudio sistemático de resultados para incorporar los dentro de la ley de aguas como instrumento de planificación y seguimiento.

### Fomentar las iniciativas de fortalecimiento de capacidades sociales frente a los riesgos de inundación

Frente al enfoque tradicional de la gestión del riesgo por inundación centrado en reducir la peligrosidad a través de medidas estructurales y, últimamente, también a través de infraestructuras verdes, está cobrando importancia el potenciar las capacidades sociales para reducir la vulnerabilidad de la población ante este tipo de riesgos<sup>39</sup>. La Directiva 2007/60/CE relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, promueve la implicación de la ciudadanía a través de los procesos formales de participación pública, pero también puede promocionarse a través de otros enfoques, donde los ciudadanos pueden tomar medidas de autoprotección.

En España existen muchas experiencias ligadas a la promoción de la capacidad de autoayuda por parte de los ciudadanos en protección frente a riesgos que generan las inundaciones. Estos

<sup>38</sup> Más información en: ECODES (s. f.): Contrato del Río Matarraña. Disponible en: [www.contratoderiomatarranya.org](http://www.contratoderiomatarranya.org)

<sup>39</sup> Ballester, A. y Parés, M. (2017): "Construcción participativa de capacidades sociales para la gestión del riesgo por inundación": [http://capflo.net/wp-content/uploads/2018/02/CAPFLO\\_esp%C3%B1ol.pdf](http://capflo.net/wp-content/uploads/2018/02/CAPFLO_esp%C3%B1ol.pdf)

esfuerzos tienen un grado de institucionalización como es el caso de la constitución en 2016 del Foro del Ebro por el Gobierno de Navarra, como un espacio de participación pública y deliberativo, que tiene el objetivo de coordinar a los distintos agentes que tienen incidencia en el río Ebro y acordar conjuntamente y de manera transversal, las soluciones a desarrollar, integrando como base y soporte a agentes económicos y sociales.

La promoción de la autoayuda de acuerdo con las autoridades competentes (ayuntamientos, servicios de protección civil, confederaciones hidrográficas, etc.), sirve para la reducción del riesgo (vulnerabilidad) de inundación y especialmente para reducir su impacto ya que la población estaría mejor prevenida.

Este tipo de funciones se puede combinar con las de voluntariado que pueden apoyar en los siguientes aspectos:

- Control de los niveles del agua de los ríos en puntos clave donde no están controlados de forma continua especialmente en áreas de población dispersa.
- Proporción de datos útiles para la gestión del riesgo que pueden transmitirse fácilmente por aplicaciones móviles: fotos, videos, comentarios, drenajes obstruidos, áreas inundadas, zanjas desbordadas, etc.
- Redes que permitan dar a conocer las medidas de prevención y autoprotección ante crecidas del río.
- Labores de conservación del río que prevengan o minimicen las consecuencias de crecidas.
- Participación en propuestas a través de foros, talleres, consultas, etc.

Este tipo de participación más activa puede estar promovida por organismos públicos, o entidades sin ánimo de lucro que tengan la capacidad de gestionar las actividades y de movilizar a la población, ampliando las posibilidades de promover la colaboración y aumentar la corresponsabilidad de todos los agentes.

### Espacios de reflexión ciudadana, encuestas deliberativas y procesos de mediación

Los procesos de planificación hidrológica se fortalecen si somos capaces de identificar y desarrollar colaborativamente un diagnóstico de los retos de la gestión del agua, y los posibles conflictos que puedan existir en torno a problemáticas concretas. En este sentido, puede ser interesante utilizar metodologías complementarias a los procesos de participación pública, como los jurados ciudadanos y encuestas deliberativas desarrollados en Andalucía por el IESA – CSIC<sup>40</sup>, el Mapa colaborativo de los conflictos del agua en Andalucía<sup>41</sup>, o la Iniciativa Social de Mediación de los conflictos del agua en Aragón<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup>[https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal\\_web/agencia\\_andaluza\\_del\\_agua/participacion/fotos\\_jurados\\_ciudadanos/informe\\_jurados\\_ciudadanos\\_2010.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/agencia_andaluza_del_agua/participacion/fotos_jurados_ciudadanos/informe_jurados_ciudadanos_2010.pdf)

<sup>41</sup> <https://redandaluzaagua.org/mapa/#>

<sup>42</sup> Monge, C., Verón, P., *La iniciativa social de mediación en los conflictos del agua en Aragón*. Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2019.

Hay técnicas de investigación social que permite valorar las opiniones de la ciudadanía sobre una problemática concreta, ofreciendo previamente información clara y sencilla y proporcionando tiempo y espacio para la deliberación y reflexión antes de tomar una decisión al respecto (se denominan en algunos casos Jurados Ciudadanos). Las encuestas deliberativas son una herramienta que permiten reconocer y caracterizar posibles conflictos, de modo que se pueda aplicar la metodología más adecuada para su prevención, tratamiento o resolución.

Por su parte, la mediación es un proceso por el que un tercero ayuda a dos o más partes, con su consentimiento, a prevenir, gestionar o resolver un conflicto ayudándolos a alcanzar acuerdos mutuamente aceptables. La mediación es una actividad especializada que requiere de un enfoque profesional, calidad suficiente del proceso, la preparación, el consentimiento, la imparcialidad y el carácter inclusivo, la implicación nacional, marcos normativos adecuados y la coherencia, coordinación y complementariedad con otros procesos.

La puesta en funcionamiento de estas estrategias se facilitaría si existieran estructuras permanentes de, identificación, caracterización, prevención y gestión de conflictos. En un escenario de cambio climático como el que nos encontramos, donde cada vez la disponibilidad del recurso agua será menor, es necesario prever que se van a generar más y mayores conflictos por el acceso y el uso del agua, por lo que será necesario apoyarse en metodologías y enfoques como los descritos.

### c) Corresponsabilidad empresarial y responsabilidad social corporativa

La responsabilidad social corporativa (RSC) se refiere a la responsabilidad que se autoimponen las empresas, de forma voluntaria y más allá de las obligaciones legales, con respecto a la sociedad, el medio ambiente, la economía, las relaciones con los empleados o la ética hacia la competencia. Esto ha generado que muchas empresas hayan realizado numerosas iniciativas en el cuidado del entorno ambiental, algunas de ellas referidas a ecosistemas relacionados con los sistemas hídricos, contribuido con su restauración, regeneración, etc., además de fomentar el voluntariado corporativo entre sus empleados.

Una de las herramientas que mejor resultado ha dado para fomentar la corresponsabilidad del sector privado en la gestión del agua, es la huella hídrica. Por ello, tiene un gran potencial fomentar los procesos de cálculo, comunicación y compensación de huella hídrica, especialmente en el sector privado, pero también en el público. En España, empresas como Coca-Cola, Heineken o Estrella de Levante, han utilizado el cálculo de la huella hídrica de sus actividades como instrumento para desarrollar un plan estratégico de minimización y compensación de su impacto sobre el medio hídrico y programas de RSC. En el caso de huellas hídricas territoriales, el Observatorio del Agua de la Fundación Botín calculó la huella hídrica de Cantabria, que sirvió para vincular los usos del agua con la actividad económica y la realidad social y geográfica de la región.

El cálculo de la huella hídrica entraña oportunidades en varios aspectos: información para programas de mitigación desde un enfoque integrador y global; potencia comunicativa, concienciando al conjunto de la población del agua necesaria para producir productos,

mantener un territorio o soportar actividades económicas; e información para desarrollar programas de compensación análogos a los procesos de compensación de huella de carbono.

Con el fin de promover el desarrollo de la RSC, se propone que cada organismo de cuenca identifique aquellas empresas que consuman más agua o impacten la calidad de las masas de agua, para promover programas de RSC que colaboren con las necesidades y objetivos de la planificación y gestión de la cuenca, todo ello en coordinación y buscando sinergias con los distintos mecanismos de corresponsabilidad.

### Elementos necesarios para mejorar la corresponsabilidad social en la gestión del agua

Existe una serie de elementos transversales a todas las propuestas en los que es necesario avanzar para poder lograr mejoras en la corresponsabilidad social. Estos son:

- Información suficiente, transparente, clara y accesible.
- Conocimiento experto al servicio de la participación.
- Uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para facilitar la disponibilidad de información, el debate y la interrelación entre actores.
- Cambio cultural en las administraciones, modificando su operativa y adaptando sus procedimientos, y en la sociedad civil, adaptando su forma de colaborar y relacionarse con la administración y el resto de agentes interesados.
- Desarrollo de estrategias, planes, programas e instrumentos con visión, enfoque y alcance estatal, coherentes con los de ámbito autonómico y local, y que den marco a la participación de la sociedad civil.
- Programas estables de participación ciudadana para generar tejido social y dinamismo, mejorar la calidad de los proyectos y facilitar la respuesta de la sociedad ante nuevos retos.
- Campañas de comunicación para promover la implicación social en la política, planificación y gestión del agua.

## 4.3 NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN Y GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO PARA LA GESTIÓN

Un buen sistema de gobernanza del agua necesita generar y mantener información actualizada y relevante para los objetivos de gestión, adaptada a las necesidades de las Administraciones competentes, fácilmente accesible y verificable por las partes interesadas, y transformada en conocimiento útil para la toma de decisiones.

Habría que garantizar que el sistema de gobernanza vigente facilite la interconexión entre los distintos nodos con el fin de aprovechar las sinergias, limitar las redundancias y lagunas, y potenciar la capacidad de generar información de calidad, adaptada a los retos de gestión a los que nos enfrentamos.

Las mejoras en la información y el conocimiento son requisito imprescindible para el desarrollo e implantación de programas de evaluación ex ante y ex post de la política hídrica cimentada

sobre criterios socialmente relevantes de evaluación—como la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad.

#### 4.3.1 TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL AGUA<sup>43</sup>

##### Objetivo de las reformas

- Mejorar la recopilación y gestión de la información sobre usos del agua, concesiones y control de vertidos y actuaciones sobre el dominio público hídrico para mejorar las respuestas a las alarmas y las situaciones de emergencia.
- Avanzar en la interoperabilidad de los sistemas utilizados en diferentes ámbitos de gestión (estatal, autonómico, local, ámbito privado) para reforzar capacidades y minimizar duplicidades.
- Agilizar los procedimientos y facilitar la relación con el público y los usuarios.
- Gestión en ‘tiempo real’ para lo cual se habrán de capturar datos con la frecuencia y resolución necesaria.
- Disponibilidad de los datos en los puntos de decisión, aunque estos provengan de multitud de fuentes, gracias a la posibilidad de federación y consolidación.
- Mecanismos comunes de acceso a los datos basados en referentes internacionales abiertos que permitan el desarrollo público y privado.
- Apertura de los datos, lo que permite una mayor transparencia y comunicación social, para incrementar la confianza en la gestión.
- Creación de una infraestructura que permita el modelado de la gestión del agua.

##### Propuestas específicas

Las iniciativas propuestas, se dividen en:

- Iniciativas básicas, de adopción inmediata, pretenden mejorar el conocimiento y el control del sector y establecer las bases para su digitalización.
- Iniciativas intermedias, con capacidad de despliegue de la digitalización, y habilitadoras de aplicaciones avanzadas de las TIC para el sector.
- Iniciativas avanzadas, que proporcionarán prestaciones superiores al sector, y deben ser adoptadas de forma paulatina.

---

<sup>43</sup> Texto resumen basado en el informe elaborado por Alberto Abella (DESIDEDATUM) y Marta Ortiz de Urbina Criado (Universidad Rey Juan Carlos)

### a) Ejecución de un plan global de digitalización de la administración pública del agua

Este plan de digitalización iría alineado con la estrategia TIC de la AGE aprobada en 2015, proponiendo la eliminación del papel en la gestión y en el almacenamiento de información. El plan, además de incluir el desarrollo de una estrategia TIC global (que enmarque al resto de iniciativas), incluirá una oficina de seguimiento de las distintas implantaciones (gestione la convergencia de datos, la actualización de las tecnologías existentes, la alineación de las nuevas y asegurar que la conexión entre ellas realmente se produzca). Se desarrollaría a partir de distintos sub-proyectos entre los que destacan: (i) inventario de procedimientos no digitales y de aquellos digitales obsoletos o con prestaciones deficientes; (ii) identificación y lanzamiento del departamento u oficina responsable de coordinación técnica y seguimiento del proyecto de digitalización: gestión de la convergencia de datos, la actualización de las tecnologías existentes, la alineación de las nuevas y asegurar que la conexión entre ellas realmente se produzca; y (iii) plan global para la eliminación de papel y/o digitalización de históricos.

### b) Plan integral de formación del funcionariado

De implantación progresiva en línea con la implantación de las distintas iniciativas del plan global de digitalización (básicas, intermedias y avanzadas). Este plan utilizará recursos en línea para asegurar la difusión entre todos los agentes del sector independientemente de su ubicación geográfica. Se buscarían acuerdos con las entidades que proporcionan formación al sector público tanto en el estado como en las distintas comunidades autónomas.

### c) Repositorio de datos compartido

Para una mejor utilización de los datos existentes y para mejorar la seguridad de la publicación de datos, se propone un nuevo recurso técnico: un repositorio de datos compartidos para acceder y compartir datos referidos al sector del agua donde poder hacer pilotos para implementar una nueva normalización. Este recurso federaría datos de los distintos sistemas presentándolos con un interfaz común que permite habilitar la estandarización y ofrece un primer nivel de transparencia al ciudadano y al sector.

El portal de datos compartidos es una infraestructura que capta los datos de las fuentes originales y los pone a disposición, contando con la gestión de permisos adecuada, los datos para los usuarios que tengan derecho a utilizarlos. No modifica las aplicaciones existentes que en su gran mayoría permiten la consulta, pero no la descarga e interacción con los datos.

### d) Promoción del uso de la nube en las infraestructuras técnicas

Para posibilitar la adopción flexible y rápida del resto de iniciativas es necesaria la adopción de estrategias de despliegue en la nube (sea ésta gestionada por entidades privadas o por entidades públicas). La utilización de recursos en la nube (pudiendo ser esta pública) es una necesidad perentoria por motivos de seguridad, flexibilidad, etc.



#### e) Normalización de datos en el sector del agua

Para permitir el flujo de datos entre entidades, se propone un cambio en los mecanismos por los que surge la normalización de datos en el sector y de esta manera se puede lograr la convergencia real de datos. Para ello se consideran todas las dimensiones de los datos: demanda, calidad, uso, impacto, etc., mediante grupos técnicos ágiles que generen acuerdos técnicos cuya evolución pueda resultar en estándares del sector.

#### f) Normalización de mecanismos de acceso e intercambio

Complementariamente a la normalización de los datos, también se puede realizar la normalización de los mecanismos de acceso e intercambio mediante la adopción de un estándar abierto de API (open API 3.0) que permita incluso la conexión en tiempo real entre fuentes, y su conexión y actualización automatizada.

#### g) Rendición y visualización a través de “dashboards” o cuadros de mando.

De cara a aumentar la transparencia en el sector y establecer unos objetivos comunes se propone la creación de visualizaciones sobre el cumplimiento de requisitos legales (cumplimiento Directivas, estado de las aguas, Objetivos de Desarrollo Sostenible, etc.). Este panel tiene que tener partes públicas y partes privadas y puede servir como mecanismo de rendición de cuentas a la ciudadanía y al sector en general.

#### h) Mejorar y extender la sensorización del agua

Con el objetivo de generalizar la captación de datos en tiempo real y con granularidad suficiente, se propone extender las redes de sensores en masas de agua mediante mecanismos de reporte automatizado y extensión del tipo de parámetros de medida a calidad del agua y otras medidas críticas. Exploración el posible uso de redes 5G como vías de comunicación en próximos años.

#### i) Observatorio de datos del agua

Lanzamiento de una entidad que almacene, anonimice y gestione los datos del agua provenientes del *smart metering* y del *smart grid*. Será responsable del reporte, recopilación y publicación de datos. Se haría responsable del portal de datos compartidos y de publicar algunos de los datos para incorporar y conseguir transparencia del sector y la rendición de cuentas ciudadana de la gestión del agua y facilitar la participación activa.

#### j) Incorporación de técnicas y modelado de *big data*, *advanced analytics*, IA, gemelos digitales

Avanzar en la incorporación de técnicas y modelado de big data para la gestión de datos de agua, en especial, sobre consumo, suministro y gestión. Desarrollar también una analítica avanzada que permita tomar las decisiones de gestión y planificación basadas en evidencias.

### k) Extensión del uso de recursos digitales

Extensión del uso de recursos digitales con imágenes captadas desde drones o desde satélite para lograr una mejor actualización de datos sobre los recursos y así mejorar su gestión y planificación.

### l) Plan de ciberseguridad

Incorporar un plan de ciberseguridad sobre los datos del agua con mecanismos de contingencia ante ataques tanto a infraestructuras como a datos.

### m) Pruebas piloto de inteligencia artificial

Generar una serie de pruebas piloto que, apoyadas en las experiencias existentes, promuevan la implantación de inteligencia artificial en distintos ámbitos de la gestión del agua, para los que se disponga de casos de uso y datos de calidad disponibles. También se pueden definir gemelos digitales que permitan modelar algunos de los elementos del sector.

Algunos de los sub-proyectos podrían dar comienzo de forma inmediata, en el caso de contar con los recursos y el acuerdo de los distintos agentes involucrados. El informe también incluye una matriz de impacto sobre los distintos agentes (MITERD, Organismos de cuenca, usuarios, sector privado y ciudadanos) y cómo las iniciativas planteadas satisfacen los ámbitos de actuación planteados.

## 4.3.2 MEJORAS DE LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN DEL AGUA<sup>44</sup>

### Objetivos de la reforma

Específicamente, es necesaria la mejora del conocimiento de las aguas subterráneas y los objetivos serían:

- Mejorar la información hidrogeológica disponible con redes de control con la densidad, periodicidad y continuidad necesarias;
- Completar un inventario de pozos (legales e ilegales) y control eficaz de las extracciones;
- Creación y alimentación de un Sistema de Información de Aguas Subterráneas (SIAS) públicamente accesible; y
- Mejorar la comunicación e integración entre todos los actores, o nodos, mediante algún sistema o mecanismo de gestión de dicha información y conocimiento, que facilite la interconexión entre dichos nodos con el fin de aprovechar las sinergias, limitar las redundancias y lagunas, y potenciar la capacidad de generar información y conocimiento de calidad, adaptada a los retos de gestión a los que nos enfrentamos.

---

<sup>44</sup> Texto resumen basado en el informe elaborado por Jorge Molinero, Amphos 21 y miembro de la ejecutiva del Grupo español de la Asociación Internacional de hidrogeólogos.

## Propuestas específicas

### a) Contar con un mandato político expreso

Para que alguna de las instituciones u organismos públicos asumiera el liderazgo en la gestión de la información y el conocimiento de las aguas subterráneas en España. Hoy en día, lo más parecido a dicho mandato podría ser la función atribuida al IGME para “crear infraestructuras para la gestión del conocimiento hidrogeológico”, labor para la que actualmente probablemente no cuenta con los medios y recursos necesarios para abordar de manera ambiciosa.

### b) Actualizar los recursos tecnológicos

Tanto los organismos de cuenca como las universidades y organismos públicos de investigación, deberían actualizar los recursos tecnológicos para poder desarrollar herramientas modernas y útiles de cara a la gestión óptima de la información disponible. No sólo se trata de un problema de integración e interconexión entre las fuentes de información, sino de mejora tecnológica, adoptando las soluciones y herramientas que la sociedad digital actual pone en el mercado, como son las popularmente englobadas en los términos *big data* y *cloud computing*, entre otras. Muchas de las bases de datos, sistemas de información geográfica y sistemas de gestión documental existentes en los diferentes organismos son obsoletos, cuando no se encuentran directamente en desuso.

### c) Incrementar las dotaciones presupuestarias para personal cualificado

Es necesaria la contratación de personal cualificado (hidrogeólogos u otros especialistas con formación específica) en los diferentes organismos públicos, y a los proyectos específicos de generación de información hidrogeológica, muy especialmente en los organismos de cuenca, que son, al fin y al cabo, los máximos responsables de generar dicha información hidrogeológica en España.

### d) Mejorar la coordinación entre instituciones

En concreto entre aquellas con competencias en la gestión de los recursos hídricos (Ministerio para la Transición Ecológica, Confederaciones Hidrográficas, Organismos de cuencas internas en las Comunidades Autónomas), y aquellas con competencias para la investigación y desarrollo (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, universidades y Organismos Públicos de Investigación –OPIs-). En concreto, sería deseable la integración de las necesidades detectadas por los organismos responsables en la gestión dentro de los planes nacionales de I+D.

Asegurando estos cuatro elementos fundamentales (mandato político, tecnología adecuada, personal cualificado y suficiente, y coordinación entre administraciones) se podría afrontar con ciertas garantías de éxito el objetivo de alcanzar una mejora cualitativa en la gestión de la información y el conocimiento de las aguas subterráneas en España.

### e) Creación de una Oficina o Agencia del Agua Subterránea

Podría estar integrada en el IGME, con la función y responsabilidad de mejorar la situación actual, mediante las siguientes atribuciones (listado no exhaustivo):

- Coordinación con las confederaciones y agencia autonómicas para centralizar, modernizar y ampliar el actual Sistema de Información de Recursos Subterráneos. La tecnología actual permitiría mejorar sensiblemente las prestaciones actuales, y dotarlo de mayor cantidad de contenidos actualmente sin digitalizar.
- Compatibilizar el nuevo sistema de información de recursos subterráneos con las diferentes bases de datos, registros y catálogos de puntos de agua, y otras fuentes de información hidrogeológica disponibles, incluyendo la información disponible en el Mapa Hidrogeológico de España.
- Actualizar, modernizar, ampliar y digitalizar el repositorio de publicaciones hidrogeológicas existente en el IGME, y recopilar y centralizar el conocimiento generado en las universidades y centros de investigación.
- Estudiar y proponer mejoras en las redes de seguimiento y control de las confederaciones y agencias autonómicas.
- Proponer prioridades para futuros trabajos de prospección, investigación y monitoreo en aquellas zonas o acuíferos donde se detecten lagunas importantes de conocimiento hidrogeológico.
- Retomar la elaboración de un catálogo/inventario fiable de pozos en España. Desarrollar las herramientas (y propuestas) para poder medir (y/o estimar) las extracciones en las diferentes masas de agua subterránea, y publicarlas periódicamente para su posible evaluación por parte del público interesado.
- Realizar labores de divulgación científica e información sobre el estado de los recursos y reservas de aguas subterráneas en el territorio nacional.

## 4.4 REFORMA DE LA FISCALIDAD Y FINANCIACIÓN DEL AGUA

Nos encontramos con dos problemas financieros básicos en el actual marco económico de la política de aguas. Por una parte, el nivel de ingresos obtenidos en el cobro por la prestación de servicios de agua resulta insuficiente para cubrir los servicios y la gestión del sistema, proporcionando, además, escasos incentivos para un uso más eficiente de los recursos. Por otro lado, no hay suficientes recursos ni mecanismos para financiar los programas de inversión y las necesidades de reposición de los activos.

Las necesidades de financiación de las inversiones y gestión del ciclo del agua en las distintas escalas—demarcación hidrográfica, ámbito autonómico o ámbito local—requieren desarrollar instrumentos de financiación para que las Administraciones del agua dispongan de los medios necesarios para realizar su labor. El sistema actual depende principalmente de los presupuestos públicos.

Los mecanismos existentes en la actualidad que permiten el acceso a los mercados de capitales para financiar las obras públicas, principalmente a través de las sociedades estatales u otras sociedades mercantiles de gestión de servicios de saneamiento o de agua, pueden ser insuficientes si consideramos las diferentes necesidades de inversión y de gestión que van más allá de la obra pública. Por lo tanto, puede ser necesario recurrir a fuentes adicionales de financiación (por ejemplo, primas del consorcio de seguros, pagos por servicios ambientales, ingresos por explotación directa de centrales hidroeléctricas, financiación europea – incluyendo ayudas de la PAC, etc.) y a diferentes fórmulas de estructurar y hacer accesible la financiación de forma ordenada (Fondo/s del Agua u otros mecanismos).

Es importante que el sistema de financiación genere una fuente estable de recursos para actuaciones de la política de aguas, clarificando las competencias en la promoción y ejecución de infraestructuras hidráulicas y clarificando los criterios de recuperación de costes que se apliquen en cada caso, que deben ser homogéneas y equitativas independientemente de la Administración promotora.

Asimismo, se deben arbitrar las fórmulas necesarias para asegurar la transparencia, participación social y rendición de cuentas de las inversiones y mecanismos de financiación (ya sea de organismos de la Administración estatal, autonómica o local, como de empresas públicas).

La fiscalidad del agua debe servir para garantizar la sostenibilidad económica de la Administración del agua y establecer incentivos para fomentar su uso sostenible, reduciendo la presión sobre las mismas (contaminación, sobreexplotación, etc.).

Las propuestas para avanzar en este tema se articulan principalmente alrededor de tres ámbitos. Es necesario desarrollar una política de precios del agua en el sentido de la DMA, que incentive el ahorro, la eficiencia, la reducción de las presiones sobre el medio hídrico y la gestión de la escasez de agua. En este sentido hay que avanzar en el objetivo de recuperación de costes que por un lado se atenga al principio del que contamine paga y, por otro, permita generar ingresos suficientes para asegurar la viabilidad financiera de las organizaciones que prestan servicios en las diferentes fases del ciclo del agua.

Asimismo, es importante lograr armonizar y simplificar el sistema actual de tasas y tarifas impuestas sobre el ciclo del agua, de manera que exista coherencia entre la estructura tarifaria y los conceptos que la conforman en distintos territorios.

Por último, la armonización y clarificación de la estructura tarifaria permitirá mejorar la efectividad y seguridad jurídica del sistema actual para evitar los impagos o los retrasos de pagos y la judicialización de los mismos y asegurar que los ingresos generados reviertan en el ciclo del agua.

#### 4.4.1 LA REFORMA DE LA FISCALIDAD DEL AGUA EN ESPAÑA<sup>45</sup>

##### Objetivos de las reformas

Las propuestas para la reforma de la fiscalidad del agua en España buscan:

- Armonizar y simplificar el sistema actual de tasas/tarifas impuestos sobre el ciclo del agua.
- Avanzar en el objetivo de recuperación de costes que facilite la suficiencia financiera de los servicios actuales.
- Desarrollar una política de precios del agua en el sentido de la DMA, de manera que incentive el ahorro, la eficiencia, la reducción de las presiones sobre el medio hídrico.
- Mejorar la efectividad y seguridad jurídica del sistema actual para evitar los impagos, la judicialización de los mismos o los retrasos de pagos.

##### Propuestas específicas

La propuesta general consiste en modificar el contenido actual del régimen económico-financiero del TRLA, y realizar algunas reflexiones (sin entrar en propuestas concretas) sobre todo el conglomerado de figuras relacionadas con las actualmente contenida en el TRLA, pero contenidas extra muros de esta disposición. Entre otras se plantea regular y ordenar las características de los precios por los servicios urbanos del agua, lo que en definitiva significa armonizar las estructuras actualmente vigentes; y promover una mínima armonización y ordenación de los patrones autonómicos, en particular en lo que concierne con el saneamiento de aguas residuales, buscando generalizar y reforzar estructuras fiscales que sirven, entre otras finalidades, al objetivo de recuperar el coste ambiental y del recurso.

Todo ello se articula en algunas propuestas específicas en materia tributaria para dar respuesta a los problemas anteriormente definidos:

##### a) Reforma de los instrumentos de recuperación de costes propios del abastecimiento en alta- Artículo 114 del TRLA

Se propone una modificación de los cánones y tarifas del art. 114 del TRLA, si bien programando un régimen transitorio en relación con la recuperación de las inversiones ya efectuadas en los períodos de 50 o 25 años inicialmente previstos. Se proponen varias acciones.

##### Modificación en las actuales figuras para corregir defectos técnicos:

- Integrar todos los conceptos de costes para repercutir. Considerar que no se separe la repercusión de los costes inversores de los de explotación, funcionamiento y administración;
- fusionar el canon de regulación y la tarifa de utilización del agua, evitando diferencias de gravamen injustificadas;

---

<sup>45</sup> Texto resumen basado en el informe elaborado por Ismael Jiménez Compaired, Universidad de Zaragoza.

- mejorar la lectura del hecho imponible, permitiendo con claridad la repercusión de costes subvencionados por fondos europeos y el gravamen del llamado beneficio indirecto;
- suprimir el apartado 6 del art. 114 del TRLA, dado que ha sido completamente inútil;
- permitir la imputación de costes financieros en las tasas del 114 del TRLA;
- definir con claridad qué son y qué no son costes de inversión;
- resolver la tributación de las obras en las que una porción de los usuarios no está (todavía) presentes, evitando lagunas de tributación;
- replantear la repercusión de los gastos de funcionamiento generales de los organismos de cuenca, extrayéndolos de los cánones y tarifas del art. 114, y buscando una figura específica;

#### **Incorporar mecanismos para agilizar la aplicación de las figuras:**

- eliminar la necesidad de aprobación anual de estas tasas;
- disponer de sistemas de actualización automática en función por ejemplo del incremento de los costes;
- modificar completamente los esquemas de cuantificación en atención al planteamiento de que ya sería precisa su aprobación anual;
- aclarar el ámbito geográfico de cada canon o tarifa, abriendo el debate sobre el interés de vincularlos más a sistemas o subsistemas que a obras singulares;
- resolver el gravamen en los cánones de determinados conceptos asociados a un interés generales, como las obras para defensa o laminación de avenidas;
- erradicar los beneficios fiscales en estos tributos vinculados a la presencia de fenómenos hidrológicos extremos;
- clarificar la posición de las comunidades de usuarios en las obligaciones propias de estas tasas;
- en general, adaptar al caso que nos ocupa la enumeración de los conceptos que en general pueden ser objeto de repercusión y que nuestra normativa general de tasas dispone de manera excesivamente general;
- contemplar de manera integral el gravamen de los usos hidroeléctricos.

#### **b) Tarifas de las empresas públicas**

Además de lo que concierne al art. 114 del TRLA se propone:

- i) modernizar la regulación de la tarifa de suministro de agua potable a los ayuntamientos de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla;
- ii) incorporar en el artículo programático continuador del art. 111bis del TRLA principios generales de la tributación del abastecimiento en alta, teniendo en cuenta la multiplicidad de agentes que operan en esta fase del ciclo;
- iii) regular las bases de las tasas y tarifas locales por abastecimiento en alta que se fijan mediante ordenanza fiscal o no fiscal;

iv) indicar que los cobros que efectúan las empresas públicas por abastecimiento en alta son prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias y dotarlas de una mínima regulación, aunque se mantenga transitoriamente la situación de las obras que ya se están explotando; y

v) simplificar el gravamen de las transferencias de agua entre cuencas.

### c) Ordenación de los instrumentos de recuperación de costes de los servicios urbanos de abastecimiento y alcantarillado en baja

Se propone regular las bases legales sobre las que las ordenanzas fiscales y no fiscales determinarán las tasas y tarifas relativas a los usos urbanos. En este sentido (i) se tendrán distinguir usos; (ii) prever tarifas binómicas; (iii) prever medidas para garantizar la eficiencia en el consumo; y (iv) fijar con claridad quienes son los obligados tributarios o al pago.

Se propone también definir, en el ámbito agrario, las derramas de las comunidades de usuarios, como prestaciones patrimoniales de carácter público, articulando unas bases mínimas y dotándolas de regulación.

### d) Pago por servicios ambientales: corresponsabilidad urbano-rural<sup>46</sup>

Los pagos por servicios ambientales (PSA) son mecanismos voluntarios para que quienes se benefician directamente de los servicios de los ecosistemas puedan recompensarlo a aquellos que mantienen su calidad y así asegurar sus servicios en el largo plazo. Agricultores, ciudades, industrias, etc. pueden establecer acuerdos con quienes conservan sus tierras en las cuencas altas con objeto de conservar la calidad del agua y que se pueden compensar vía los ahorros en costes en su tratamiento y gestión. Este mecanismo parte de considerar que los pequeños propietarios, las comunidades forestales y de montaña ofrecen estos servicios ambientales sin compensación alguna.

Estos mecanismos no son un esquema de subsidios ni una tasa o imposición fiscal, sino una práctica voluntaria, complementaria a las obligaciones legales que puedan existir – por ejemplo, de mantenimiento de buen estado de las aguas, de contaminador-pagador, etc. Las experiencias más exitosas se han desarrollado en situaciones donde se percibe un riesgo, la pérdida de un servicio ambiental necesario, en este caso el agua en calidad y cantidad satisfactorias. Los convenios con compensaciones por la protección de las fuentes de abastecimiento a agricultores y municipios rurales por parte de grandes ciudades es una práctica establecida en Estados Unidos, Reino Unido o Alemania, pero también en ciudades como Madrid.

El mecanismo de PSA puede ser un buen instrumento para garantizar la protección del recurso, en este caso el agua, facilitando la dinamización económica en las zonas de las que depende. No obstante, tiene también problemas y riesgos asociados, entre los que destacan:

---

<sup>46</sup> Texto resumen basado en el informe elaborado por CONAMA y ECODES sobre corresponsabilidad (ver más adelante)



- La buena gestión de los recursos debe estar garantizada en la normativa, y no depender de la puesta en marcha de mecanismos como este, que en todo caso deben conllevar exigencias mayores que las que la ley plantea.
- La disposición para pagar por estos servicios por parte de los beneficiarios, dependerá de la confianza que tengan las entidades involucradas en la eficacia de las acciones de manejo propuestas y de si tendrán acceso a los beneficios, aspectos fundamentales a definir.
- A escalas mayores se hace más difícil unir las causas con los efectos y es más complicado definir los derechos y las responsabilidades.
- Debido a la heterogeneidad ambiental, los convenios a largo plazo necesitarán mayor estandarización y requerirán de más infraestructura regulatoria, aunque tienen la ventaja de contar con gran cantidad de compradores y de vendedores.

#### e) Regular los efectos financieros del principio de asequibilidad, teniendo en cuenta el previsible reconocimiento normativo del derecho humano al agua

Dada la necesidad de regular los efectos financieros del principio de asequibilidad, teniendo en cuenta además el previsible reconocimiento normativo del derecho humano al agua a nivel general, y teniendo en cuenta la afección a numerosos instrumentos (todos los que se descargan en el recibo de los hogares), se ha fijado una propuesta conjunta, aplicable a diversos instrumentos de los anteriormente señalados. Se prefiere regular quiénes son los grupos de riesgo y disponer fórmulas de ayuda por fuera de las tarifas. Igualmente se pide regular un protocolo de corte de suministro general.

#### f) Regulación de (determinados) precios del agua

Es necesario reordenar y actualizar el sistema actual de intervención en los precios del agua. La legislación actual (Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local) señala la necesidad de autorización de las CCAA para la fijación de determinadas tarifas a los servicios públicos. El instrumento que pone en marcha este proceso es la Comisión de Precios con el oportuno estudio económico.

Este proceso ha perdido vigencia, incluso se ha suprimido en algunas CCAA. De acuerdo a las disposiciones actuales, sólo sería posible su aplicación (Real Decreto-ley 7/1996, de 7 junio, de Medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica) para los servicios de abastecimiento de agua a poblaciones y el agua de regadío en las islas Canarias –Anexo 2–).

#### g) Reforma integral de la estructura de los instrumentos de recuperación de costes del saneamiento

Considerando los objetivos de ordenación y armonización de los actuales tributos autonómicos, se hace algunas propuestas alternativas:

- La primera opción sería la de mantener la situación actual, si bien reforzando los principios programáticos contenidos en un precepto como el actual art. 111bis del TRLA que también

se referiría de manera específica al saneamiento. Para la situación de pervivencia de tasas o tarifas para el servicio de tratamiento de aguas residuales se propone introducir unas bases ordenadoras y reguladoras de las decisiones a adoptar en los escenarios locales mediante ordenanzas fiscales y no fiscales. Engarzando con lo señalado más arriba, se propondría básicamente el mantenimiento la situación del servicio de alcantarillado.

- La segunda opción sería la de mantener la situación actual allá donde las medidas, sean del tipo que sean (impuestos, tasas, tarifas) sean suficientemente efectivas, pero introducir un impuesto subsidiario del Estado sobre la producción de aguas residuales en los territorios en los que las respectivas CCAA se hayan abstenido de actuar.
- La tercera opción sería la de armonizar de manera moderada los esquemas autonómicos, introduciendo un pequeño cambio en la LOFCA que diera pie a una entrada mucho mayor en la Ley de Aguas. Se podría combinar con la medida anterior, con intervención del Estado ante la inacción de la Comunidad Autónoma.
- La cuarta y última opción sería la de estatalizar el impuesto sobre la producción de aguas residuales, cediéndolo de manera simultánea a las CCAA. Se trataría de un impuesto con un suelo mínimo, destinado a garantizar recursos financieros en todos los territorios. La propuesta se acompañaría del desapoderamiento a las entidades locales para que exijan sus propias tasas o tarifas, debiendo financiar las infraestructuras por ellos explotadas a través del impuesto creado.

#### h) Canon de control de vertidos

Igualmente se disponen cambios parciales en el canon de control de vertidos, que afectarían a su cuantía y a la posición de los sujetos pasivos, principalmente. Se debe flexibilizar la cuantificación y llevar su ordenación al reglamento e incorporar automatismos para actualizar los precios básicos en función del incremento de los costes.

#### i) Contaminación difusa

Para repercutir costes ambientales sobre quienes contaminan de manera difusa, se propone el establecimiento de una medida fiscal que incidiría sobre la adquisición de las sustancias que generan esa contaminación (fertilizantes y fitosanitarios).

#### j) Impuesto sobre la extracción de agua

Se propone el establecimiento de un impuesto estatal no cedido cuyo hecho imponible sería la extracción de agua; los sujetos pasivos los que procuran disponibilidad de agua –con repercusión posterior a través de los instrumentos del abastecimiento en alta- y la cuantificación en función del volumen extraído, con factores de uso y territoriales.

El destino financiero específico sería el de los programas de gasto propios relacionados con la protección ambiental y del recurso de la Dirección General del Agua del Ministerio o los organismos autónomos que poseyera estas competencias. La naturaleza debe ser la de impuesto y no de tasa, generalizando en todo el territorio nacional y evitando la situación que

actualmente se produce en las tasas del TRLA de gran diferencia entre las cuencas inter e intracomunitarias.

Interesaría una figura sencilla que sirviera de incentivo para el mantenimiento del buen estado de las aguas y que generase ingresos para acometer medidas para las que no haya un instrumento de recuperación de costes.

El hecho imponible sería, pues, la captación de agua destinada a servir a cualesquiera usos. La opción es muy simple y persigue retornos al Estado por el impacto ambiental del uso de un recurso perteneciente al dominio público. Los titulares de las captaciones de agua en alta trasladarían la carga fiscal a los usuarios finales mediante los correspondientes instrumentos. En el caso de aguas subterráneas, recaería sobre los titulares de las extracciones. El período impositivo sería el año natural.

El impuesto se cuantificaría aplicando una cuota proporcional al volumen de agua extraída. Se aplicaría un factor de uso, siguiendo el planteamiento de la DMA y del TRLA, y un factor territorial, en función de las dificultades. El factor puede fijarse por cuencas o sistemas de explotación.

Este impuesto es la clave para la recuperación del coste ambiental derivado de la extracción del recurso y para aumentar la recaudación en los términos que se consideren necesarios. No obstante, cabe señalar que pese a su amplia base, los tipos serían reducidos y la recaudación muy contenida (en un gravamen homogéneo, por cada céntimo de tipo específico se podría obtener una recaudación de unos 200 millones de euros).

La puesta en funcionamiento de un instrumento de este tipo puede ser políticamente compleja. Una opción es la entrada en vigor paulatina, por ejemplo, en tanto en cuanto la extracción de agua lo sea para nuevos títulos que permitan el uso del agua.

El impuesto puede permitir regímenes específicos más favorables para aguas desaladas o regeneradas, tanto considerando la no sujeción al impuesto, si así se define, como, de lo contrario, introduciendo beneficios fiscales o exenciones.

#### k) Canon hidroeléctrico

La financiación de los servicios, actuaciones y organismos que intervienen en la gestión y planificación de los recursos hídricos puede complementarse con algunas medidas de tributación que faciliten la obtención de recursos financieros para sus propósitos.

Se puede considerar, en primer lugar, que el canon hidroeléctrico del art. 112bis del TRLA debe desaparecer del escenario propio de la fiscalidad del agua, sin perjuicio del tratamiento general que tenga en el país la producción de electricidad o integrarlo dentro de la fiscalidad del agua.

#### l) Canon de utilización

En segundo lugar, se propone reforzar y actualizar la regulación actual del art. 112 del TRLA (Canon de Utilización del Dominio Público Hídrico). Convendría: i) modificar el reglamento estableciendo los mecanismos para el cálculo de los importes ya que los precios fijados actualmente son muy bajos; ii) prever un sistema de exacciones específicas para determinadas

actividades susceptibles de incardinarse en el hecho imponible de la tasa cuyas cuantías se fijarían a la luz de la concesión o autorización, mediante el instrumento que resultase necesario.

#### m) Otras tasas por servicios específicos

Se tiene en cuenta que otras actuaciones realizadas por las autoridades hídricas pueden estar sometidas a cobros y que conviene actualizar las normativas que se están aplicando (tasas de gestión, registro, control e inspección).

#### n) Figuras que gravan las afecciones hidromorfológicas

Se plantea el estudio de las figuras que gravan afecciones hidromorfológicas. Los llamados impuestos sobre grandes embalses que se exigen en Aragón, Castilla y León y Galicia, a lo que se podría añadir la parte del canon de protección civil de Cataluña que se refiere a estas infraestructuras, pretenden internalizar los daños ambientales y también sociales generados, pero son figuras que se podrían mejorar.

#### o) Vertidos al dominio público marítimo terrestre

Para el tratamiento de los vertidos al dominio público marítimo-terrestre existe la figura del Canon de Vertidos del artículo 85 de la Ley estatal de Costas. Actualmente sin desarrollo reglamentario, por lo que de imposible aplicación. Las CCAA, en función de las competencias asumidas, han optado por varias fórmulas. Algunas han producido figuras que gravan estas afecciones, otras han establecido tasas o incorporado el hecho imponible dentro de otras figuras, alguna (islas Canarias) no ha realizado ninguna acción. Es necesario establecer un planteamiento de armonización de esta situación.

### 4.4.2 REFORMA DEL MODELO DE FINANCIACIÓN DE LAS ACTUACIONES DEL AGUA EN ESPAÑA <sup>47</sup>

#### Objetivos de la reforma

La financiación del sector del agua necesita renovarse para satisfacer tres prioridades básicas:

- a) Aumentar el volumen de recursos financieros para asegurar que se llevan a cabo las actuaciones y obras de renovación y mantenimiento de las infraestructuras existentes o la inversión en nuevas infraestructuras necesarias para alcanzar los objetivos de la política de aguas, así como la gestión de las mismas.
- b) Mejorar el acceso a las fuentes de financiación disponibles.
- c) Optimizar y racionalizar la utilización de los recursos financieros disponibles.

Las alternativas de decisiones sobre el modelo general de financiación para la gestión del agua sólo pueden revestir tres formas:

---

<sup>47</sup> Texto resumen basado en el informe elaborado por Alberto del Villar, Universidad de Alcalá.

- Profundizar en el modelo actual aumentando la financiación pública por la vía presupuestaria.
- Mejorar la capacidad de generar ingresos vía tasas, tarifas o impuestos del agua.
- Potenciar la financiación extra-presupuestaria de actuaciones del agua incluyendo mecanismos híbridos de financiación.

Hay que considerar además que el problema que subyace no es exclusivamente de naturaleza financiera, ya que existen líneas de financiación que no están siendo utilizadas. El problema reside también en la necesidad de que existan proyectos elaborados de manera que puedan ser susceptibles de ser financiados por recursos extra-presupuestarios. No es que no existan posibilidades de financiación, es que no se presentan los proyectos de forma adecuada y no se tienen suficientes garantías de explotación de los mismos para que sea posible la financiación extrapresupuestaria.

Las dos primeras alternativas de financiación no presentan un recorrido satisfactorio. La actual situación presupuestaria no parece que vaya a modificarse. El incremento de recursos por la vía de tarifas y precios es lento y sujeto a numerosas restricciones de tipo legal.

## Propuestas específicas

### a) La Plataforma de Financiación del Agua

La propuesta que se desarrolla es la de una plataforma de financiación del agua que actúe como bróker financiero, pero también en coordinación con un servicio de preparación y ejecución de proyectos. En sus funciones de gestor financiero gestiona recursos propios, transferencias directas de organismos públicos. La Plataforma gestiona financiación híbrida (*blended finance*) como el que desarrollan en este momento las empresas públicas ACUAES y ACUAMED que avalan los créditos que suscribe para la financiación de proyectos sobre la base de los recursos propios y como agente financiero del flujo de ingresos de las tarifas que se acuerdan para los proyectos.

Se propone a ACUAES o al Instituto de Crédito Oficial (ICO) como gestor financiero de la plataforma –en colaboración CO–. El gestor desarrollaría servicios para actuar como bróker (mediador) financiero y no solo como agente financiero de proyectos desarrollados por su *Project facility* (en el caso de ACUAES), como ocurre hasta el momento.

La organización de la Plataforma para la financiación de infraestructuras tendría tres partes:

- a) Un órgano de gobierno (órgano rector). Esta estructura se debe encargar de desarrollar y regir el cumplimiento de la estrategia de la Plataforma, establecer criterios y sistemas de decisión para la selección de proyectos, y supervisar el cumplimiento de los objetivos de la Plataforma. Está asesorada por un Consejo Consultivo y tendrá una Comisión de Transparencia y Ética.
- b) Un órgano de gestión de la Plataforma de financiación del agua encargado de la gestión de los activos financieros de la plataforma y de sus servicios, facilitando el acceso a diferentes

fuentes de financiación, negociando las condiciones, y estableciendo los acuerdos de financiación con los beneficiarios de las líneas de financiación.

- c) Un agente financiero sin funciones ejecutivas, que apoyaría al órgano de gestión facilitando el acceso a diferentes fuentes de financiación, y especialmente desarrollando mecanismos específicos como el Fondo de Inversión en infraestructuras, emitiendo bonos o canalizando fondos de grandes inversiones para la financiación de las actividades de las diferentes líneas de la plataforma de financiación.

### Esquema Plataforma de Financiación del Agua

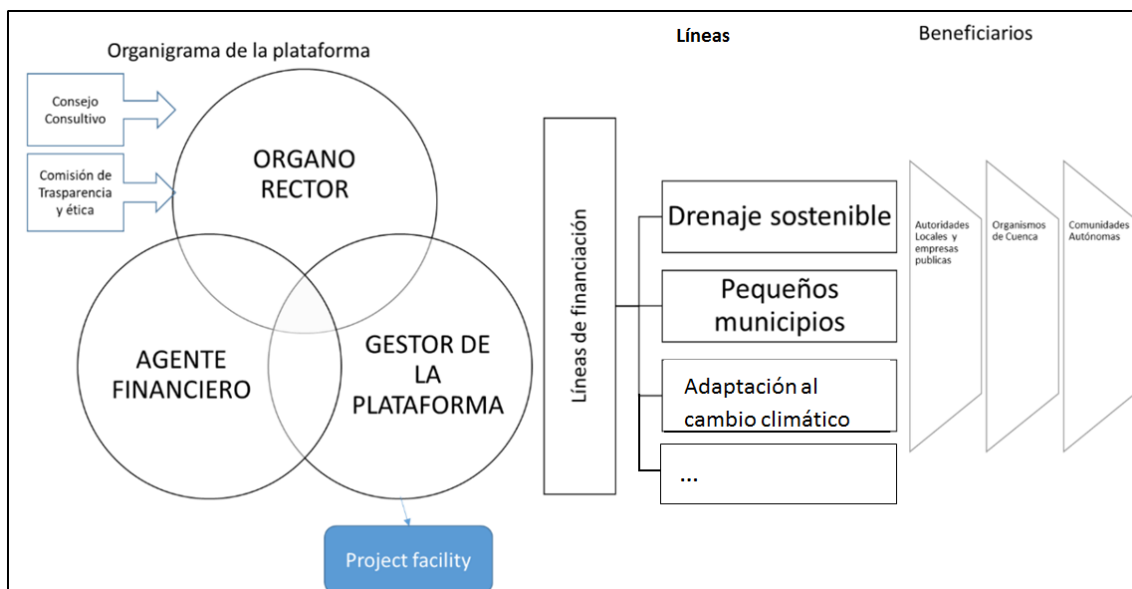


Figura 8. Esquema de la Plataforma de Financiación del Agua

La ventaja de ACUAES es que cambia las actuaciones mediante la fórmula “llave en mano”, ACUAES realiza todos los trámites, redacción de los proyectos, licitaciones, estructura, la financiación y realiza la explotación, en su caso. Así la Sociedad no sólo actúa como un *Project Facility*, con la redacción y ejecución de los proyectos (subcontratados), y *Project Manager* con la explotación de los proyectos, sino también como un *Project Finance*, con una financiación estructurada basada en los flujos de caja que genera cada uno de los proyectos.

No obstante, la clave del éxito reside en la flexibilidad del instrumento. El servicio que puede proporcionar el gestor abarca desde una asesoría para los proyectos, hasta un servicio integral de llave en mano de todo el proyecto:

- Asesoría financiera de actuaciones. Este servicio puede incluir desde una breve información acerca de alternativas de financiación, trámites y documentación, hasta la realización de las gestiones relativas a la financiación de actuaciones.
- Bróker o intermediario financiero. Realizando las labores de captación de recursos financieros y de preparación del esquema financiero del proyecto en cooperación con el agente financiero.

- Consultoría para proyectos. Asesoramiento la integración de asistencias técnicas para la redacción de los proyectos y cumplimientos de legislación (Declaración de Impacto Ambiental, informes de viabilidad, etc.).
- Servicios integrales. Tales como las modalidades Build–operate–transfer (BOT) or Build–own–operate–transfer (BOOT). Como servicio integral de llave en mano, mediante el cual se desarrolla el proyecto, se construye, se financia y se lleva a cabo la explotación.

### b) Fuentes de financiación a considerar

La ventaja de la Plataforma del Agua como instrumento es que puede presentar una doble vía de financiación. Por una parte, como agente, presenta un riesgo y solvencia propios que le posibilitan el acceso a determinados instrumentos financieros en los mercados de capitales. Pero también es posible el recurso a la financiación por proyecto y actuaciones de forma específica, con su propia corriente de flujos de caja y valoración de riesgos individuales.

Es importante diferenciar entre las medidas para las que hay o no hay instrumento de recuperación de costes. De los 45.000 millones de euros programados de inversión en los planes de cuenca hasta el año 2033, unos 11.000 millones de euros corresponden a medidas que no tienen ningún mecanismo de traslación a precios o recuperación de costes.

La estructuración financiera de los fondos relacionados con medidas que pudieran o no pudieran ser susceptibles de recuperación, a través de cargos sobre los usuarios o beneficiarios de las medidas implementadas, serían totalmente diferentes. Aquellas medidas no susceptibles de aplicar un instrumento de recuperación de costes deberían ser financiadas con fondos de origen público (presupuestos, Fondos Europeos, etc.). Por su parte, aquellas medidas a las que puede aplicarse una repercusión de costes sobre los usuarios, deberían poder recurrir a una estructura de financiación con un mayor peso de recursos propios de empresas públicas y función comercial, liberando recursos públicos para financiar actuaciones ambientales o de servicios de bien público, no susceptibles de identificar a los usuarios.

Se han identificado varias fuentes de recursos financieros que podría utilizar la plataforma para financiar las actuaciones y proyectos. El elenco de recursos comprendería, entre otros: presupuestos públicos (AGE, CCAA, CCLL, etc.), Fondos Europeos, líneas de agente financieros públicos (BEI, ICO, etc.), financiación comercial, emisión de Bonos Verdes o *Blue Bonds*, Fondos de Agua de servicios ecosistémicos, Primas del consorcio de seguros, o ingreso de subastas de derechos de emisión.

### c) Líneas de financiación

Las líneas de la Plataforma del Agua deberán contar con una estructura que defina qué parte sería subvención, (no reintegrable por parte de los solicitantes); y qué parte de la financiación estaría ligada a instrumentos de financiación blanda con un tipo de interés reducido, o plazos más dilatados de reintegro, pero reintegrable; y, por último, la parte de financiación que se fijaría en condiciones de acceso a los mercados financieros.

Se ha considerado la posibilidad de establecer unas 18 líneas iniciales.

El gráfico que se presenta a continuación resume las fuentes y líneas de financiación con las que operará la Plataforma de Financiación del Agua.



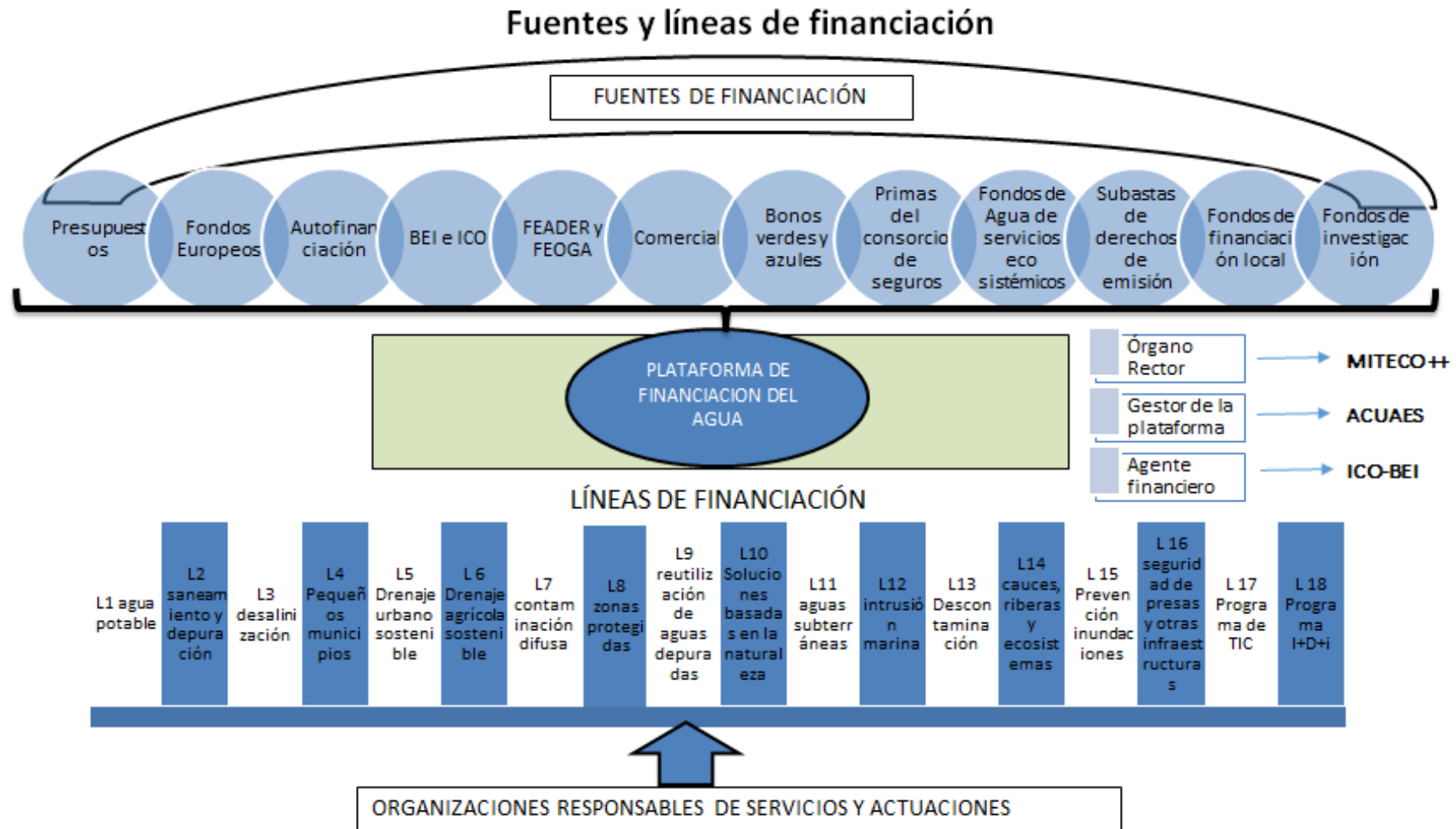


Figura 9. Esquema de fuentes y líneas de financiación de la Plataforma de Financiación del Agua

#### d) Operativa de la gestión de la financiación y otros servicios

La operativa (*workflow*) para la consideración de los proyectos a través de la plataforma de financiación debería ser la que sigue:

1. Pre-autorización para la evaluación de la actuación/proyecto. Previa recepción y análisis de información preliminar del proyecto por el que se solicita financiación, el comité o consejo consultivo del órgano gestor debe realizar una primera autorización preliminar. Esta autorización debe basarse en la identificación de posibles criterios de elegibilidad de los proyectos que optan a presentarse a las diferentes líneas de la plataforma, para descartar aquellos proyectos que no cumplan los requisitos de forma *ex-ante*.
2. Concedida la pre-autorización, se recepciona la documentación y se remite al promotor de la actuación un cuestionario previo para aportar información sintética y de evaluación de los proyectos.
3. Con toda la documentación e información, se realiza un estudio previo y se mantienen reuniones con los promotores para conocer en profundidad todos los elementos y aspectos destacables de los proyectos sujetos a evaluación.
4. Se elabora un informe definitivo y se solicita al consejo consultivo su refrendo o modificación. Se elabora propuesta de decisión fundamentada.
5. Se eleva el informe definitivo al Órgano Rector para su aprobación o desestimación.
6. Con la aprobación del Órgano Rector, se habilita el proceso para la puesta en marcha de los mecanismos de financiación y la firma de los convenios.

A través de convenios con los beneficiarios, el gestor financiero establece las obligaciones y condiciones de financiación, con traslación a precios, si procede, del coste por los fondos aportados. Los estudios elaborados deben incluir los efectos sobre los niveles de precios y la repercusión en la renta, con evaluación del impacto sobre grupos vulnerables. Si se solicita tener la prestación de servicios de ejecución de Proyectos se establecerá un proceso paralelo y se incorporará al Convenio que se establezca entre las partes.

### 4.5 EL CICLO INTEGRAL DEL AGUA URBANA

Se requiere un nuevo marco regulador del ciclo integral del agua urbana que por un lado dé respuesta a la demanda de mejora de los servicios del abastecimiento y el saneamiento de acuerdo con las nuevas exigencias legales (garantía del derecho humano al agua y saneamiento, participación, transparencia y rendición de cuentas, sostenibilidad u equilibrio económico, etc.) y, por otro, tenga en cuenta el conjunto del ciclo urbano del agua, incluyendo las aguas de lluvia, la red hidrográfica sobre la que se asienta, los paisajes fluviales, el drenaje, las aguas regeneradas y los procesos de recirculación.

Por otro lado, la situación de los municipios pequeños y medianos en lo relativo a la gestión del ciclo integral del agua y el saneamiento presenta retos específicos que merecen un enfoque particular y diferenciado, que tenga en cuenta la problemática poblacional, socioeconómica y

territorial en la que están inmersos y que sobrepasa y a la vez condiciona la posibilidad de plantear soluciones en el ámbito del sector del agua. Estas limitaciones deben afrontarse garantizando la autonomía municipal desde una financiación suficiente y razonable que permita desarrollar una gestión pública, eficaz, transparente y participativa de los servicios de agua y saneamiento para toda la población.

Es necesario también articular mecanismos de cooperación (mancomunidades, consorcios, etc.) que facilite la generación de economías de escalas y el desarrollo de capacidades para mejorar la gestión de estos servicios en pequeños municipios, eliminando las barreras existentes (jurídicas, administrativas) y facilitando el papel de Diputaciones, Cabildos, o Comunidades Autónomas como impulsoras de estos mecanismos.

#### 4.5.1 REGULACIÓN DEL CICLO INTEGRAL DEL AGUA URBANA EN ESPAÑA<sup>48</sup>

##### Objetivos de las reformas

Desde diversos ámbitos sociales y económicos, se ha reclamado un tratamiento unitario que regule y homogeneice el servicio en todo el Estado español. Se trata de definir un camino estratégico que, respetando el marco competencial, proponga mecanismos que tiendan a una mayor homogeneidad, gestión en la calidad y eficiencia de los servicios y que mejore la definición de la prestación de los servicios en un marco de derechos y obligaciones que respondan a los nuevos retos, sin introducir nuevas limitaciones a los entes locales.

De acuerdo con el análisis de la problemática a abordar, del marco legal e institucional y de la experiencia internacional, los objetivos de la regulación del ciclo integral del agua urbana serían:

- La armonización de la prestación de los servicios de manera que todos los ciudadanos cuenten con estándares de servicio y criterios tangibles más uniformes.
- La protección de la salud y la garantía de los derechos de los ciudadanos, garantizando la asequibilidad de los servicios de agua y saneamiento a las más vulnerables.
- La sostenibilidad financiera en la provisión de los servicios, asegurando la capacidad de inversión y reposición de infraestructuras.
- La mejora de la eficiencia, eficacia e innovación en la prestación de los servicios.
- La contribución a la mejora de la sostenibilidad ambiental y la adaptación al cambio climático en el contexto de la gestión urbana y territorial integrada.

---

<sup>48</sup> Texto resumen basado en el informe elaborado por Joan Gaya Fuertes, Enginyers consultores, con contribuciones del MITERD, AEAS, AGA, Red de Agua Pública y AEOPAS.

## Propuestas específicas

### a) Objeto de la regulación

Desde distintos ámbitos se han desarrollado propuestas sobre los aspectos a regular entre las que se observa un alto grado de consenso. Así podemos distinguir entre aspectos técnicos, financieros, sociales, y de gobernanza.

- Los **aspectos técnicos** a regular están relacionados con los estándares de calidad del servicio, la promoción de la eficiencia y la racionalidad por la vía de la inversión, la capacitación del personal y la innovación, garantizando el cumplimiento de unos estándares mínimos, la sostenibilidad ambiental y la adaptación al cambio climático.
- Los **aspectos financieros** incluyen los costes a considerar y el establecimiento de criterios tarifarios claros y uniformes.
- Los **aspectos de gobernanza** están relacionados con las fórmulas de contratación y las concesiones, la transparencia y participación ciudadana, la potenciación de sistemas agrupados de provisión de los servicios y la planificación de los mismos.
- Los **aspectos sociales**, relacionados con los anteriores, están relacionados con la implementación y garantía del derecho humano al agua y al saneamiento.

### b) Decisiones estratégicas

Existen también algunos ámbitos estratégicos donde no se aprecia el mismo grado de consenso y donde será necesario consensuar decisiones. Estos son las siguientes:

#### Modificación del marco legal

Algunos mantienen que no es necesaria una nueva Ley de Bases del Régimen Local ya que los problemas que existen pueden solventarse dentro del marco regulatorio vigente sin limitar las competencias municipales.

Por el contrario, otros consideran que es necesaria una Ley de bases marco que dé cobertura nacional a todos los procesos, establezca herramientas de seguimiento y rendición de cuentas y desarrolle la figura y las funciones del regulador. Las novedades en esta materia – el reconocimiento del Derecho humano al agua y al saneamiento, la revisión de la directiva de aguas potables – presentan una oportunidad para el desarrollo de esta nueva Ley.

#### El tipo de regulación que se necesita

Es necesario decidir sobre qué tipo de regulación es necesaria y si el regulador sería más o menos prescriptivo y sus decisiones de obligado cumplimiento o de carácter voluntario u orientativo. Esto requiere decisiones sobre cuáles serían las tareas específicas del regulador. Si estas serían meramente de recopilación, estandarización y difusión de información; si serían de carácter ejecutivo como son la aprobación de tarifas o el régimen sancionador; si también cumpliría funciones de arbitraje de conflictos entre partes que muestren intereses

contrapuestos; si tendría funciones de promoción de la mejora de los servicios; e incluso de apoyo a la mejora de la gestión de los servicios.

### Modelo centralizado o descentralizado

En el caso de que se opte por un modelo descentralizado, debería asegurarse la existencia de unas **reglas del juego comunes** que debieran ser aplicadas en todo el territorio nacional. La calidad del servicio, su sostenibilidad o el precio justo/estructura tarifaria a pagar por el mismo, no debieran de ser diferentes para los ciudadanos residentes en diferentes puntos del estado español<sup>49</sup>.

Por ello, aunque la solución final adoptada asignara gran una parte significativa de las responsabilidades de los mecanismos de regulación en organismos provinciales o autonómicos, seguiría siendo **necesaria la existencia de un ente nacional** que establezca criterios, realice tareas de supervisión y proporcione apoyo a las distintas administraciones involucradas en el proceso.

### Formula organizativa

Se pueden considerar tres fórmulas:

- **Regulador**, que sería una autoridad pública responsable de aplicar y hacer cumplir las reglas, criterios, normas o requisitos que han sido política, legal o contractualmente adoptados, y que ejerce de forma independiente la supervisión de los Servicios. Este sería el caso de las experiencias internacionales mencionadas (OFWAT, ERSAR...). En un panorama político complejo como el español, y con diferentes intereses en los ámbitos local, autonómico y nacional, es fundamental conseguir que el organismo regulador cuente con una amplia autonomía desde el punto de vista político y operativo. La figura del regulador está basada en premisas esenciales que deben estar en la base de su aceptación y éxito: la independencia, la solvencia técnica, la imparcialidad y la transparencia.
- El **observatorio**<sup>50</sup> es, en principio, un órgano que recopila y sistematiza información y la pone al servicio de quien la precise. Puede incluir la realización de encuestas y el desarrollo de indicadores de gestión. Un observatorio no tiene funciones ejecutivas. En su desempeño informativo debería buscar una excelencia – solvencia profesional, independencia de

---

<sup>49</sup> El carácter local del agua determina la posibilidad de que el precio justo por el servicio sea diferente en función de las circunstancias locales. Pero los mecanismos para determinar la tarifa, evaluar la calidad del servicio o establecer la tasa de renovación adecuada de las infraestructuras deberían ser los mismos.

<sup>50</sup> De acuerdo con ECODES/CONAMA los observatorios de agua han sido ampliamente desarrollados en países europeos como Francia e Italia. Se trata de sistemas de información, intercambio de conocimiento y apoyo a la adopción de toma de decisiones que permite conocer por medio de indicadores la situación y gestión de determinados aspectos del ciclo del agua. Si bien aún no es un instrumento muy desarrollado en nuestro país frente a otros países del entorno europeo, en España existen experiencias, algunas de ellas muy recientes. En este sentido, existen observatorios de distinta naturaleza, objetivos y funcionamiento, como los de las CCAA de Andalucía y Valencia, o los observatorios urbanos de Xàbia<sup>50</sup> o Terrasa<sup>50</sup>. De acuerdo a experiencias exitosas estudiadas, se propone el fomento de observatorios municipales del agua haciendo uso de tecnologías de la información y la comunicación y metodologías de lenguaje claro. Si bien la creación de estos observatorios es competencia municipal, desde la Administración Central del Estado puede fomentarse y potenciarse este tipo de mecanismos.

criterio, transparencia – de la que obtener ascendente para intervenir en la elaboración de propuestas. Las necesidades de información y asesoramiento solvente en esos terrenos son muy grandes no sólo en el ámbito técnico, sino en el de la gestión económica y administrativa, pues las innovaciones técnicas y normativas son muchas y el entorno socioeconómico ha cambiado notablemente. Cabría pensar en un sistema análogo al Sistema Nacional de Información de Aguas de Consumo (SINAC) que funciona correctamente en un ámbito de competencias repartidas con los municipios y las CCAA.

- **El Laboratorio** sería un ente con una capacidad de acción superior a la de un observatorio, pues más allá de la función propia del observatorio se capacita para promover y ensayar experiencias piloto en los diversos ámbitos de gestión del agua urbana, ya sean de carácter social, técnico o económico. Más allá de sus funciones de información y asesoramiento, sus actuaciones deberían constituir referencias evaluadas de las iniciativas que pudieran emprenderse. A título de ejemplo los ámbitos de trabajo se podrían extender a técnicas de financiación e inversión, indicadores de servicio como rendimientos o condiciones laborales, o a propuestas de homogeneización de modelos tarifarios.

### Proceso de implantación

Algunos aspectos a tener en cuenta en el proceso de implantación tanto de la regulación del ciclo integral del agua urbana como de la fórmula organizativa de un ente regulador son:

- Atendiendo al número de municipios, sería necesario regular más de 8000 servicios de agua y saneamiento. En el caso de que tan sólo se tuvieran en consideración aquellos municipios de más de 20.000 habitantes, el número de servicios a regular sería cercano a los 400.
- Existe asimetría de información y recursos los operadores de los servicios siempre cuentan con información mucho más completa de los servicios que la que tiene el regulador y con más recursos en la interacción con el regulador.
- Una regulación efectiva requiere de una cantidad de **recursos** considerables.

Por ello sería necesario plantearse algunas alternativas:

- Regulación a través de entidades mayores – mancomunidades, consorcios, diputaciones, etc.
- Implantación progresiva de la regulación bien **por modelo de gestión** (regular primero a aquellos servicios con participación privada en la gestión); **por población abastecida** (comenzar con aquellos servicios que estén por encima de un determinado tamaño); o mediante una **implantación progresiva de funciones**, que permita abordar la problemática de manera más pausada y, al mismo tiempo, lograr el consenso entre los diferentes actores en el sector acerca de los siguientes pasos. En este caso, las funciones de este organismo central podrían estar inicialmente dirigidas a realizar una evaluación de los niveles de servicio y a proporcionar información de manera transparente que sirvieran de motivación a la introducción de mejoras.

### c) Observatorio colaborativo del ciclo integral del agua urbana

Se propone la creación de un **Organismo del ciclo integral del agua urbana** como un espacio de estudio, divulgación y consulta de los problemas relativos al conjunto de servicios públicos que configuran el ciclo del agua urbana. Se constituye como un organismo de análisis y asesoramiento, que tendrá un funcionamiento autónomo, elaborará su plan de trabajo en colaboración con las CCAA y dispondrá de recursos presupuestarios para desarrollarlo.

Su objetivo será crear y difundir conocimiento en torno a los problemas observados en los servicios públicos del ciclo y contribuir así a mejorar su gobernanza y en especial la toma de decisiones estratégicas relativas a esos servicios. Entre los objetivos a perseguir:

- Seguimiento y análisis basado en indicadores en relación con el ciclo del agua urbana.
- Documentar y promover el desarrollo de buenas prácticas.
- Acreditar a los agentes que destaquen por sus buenas prácticas gestoras.
- Difundir conocimiento en torno a esas cuestiones.

#### Funciones

- Recogida de información, análisis, seguimiento y elaboración de informes (sobre costes, implementación del derecho humano al agua, consumos y rendimientos, sistemas de gestión, etc.)
- Favorecer la transparencia y promover fórmulas de participación pública en la definición de políticas en torno al ciclo del agua urbana.
- Realizar experiencias piloto sobre aspectos técnicos, económicos o sociales de interés.
- Promover buenas prácticas para mejora el encaje entre el ciclo urbano del agua y el ciclo general y proponer fórmulas para mejorar la sostenibilidad ambiental del ciclo.

### 4.5.2 CICLO INTEGRAL DEL AGUA EN PEQUEÑOS Y MEDIANOS MUNICIPIOS<sup>51</sup>

#### Objetivos de las reformas

Las propuestas de reforma en el ciclo integral del agua en medianos y pequeños municipios buscan:

- Asegurar la adecuada prestación de servicios del ciclo urbano del agua de acuerdo con la normativa vigente (con suficiencia técnica, organizativa y financiera).
- Aumentar el control de la calidad del agua potable en el ámbito rural (pequeños núcleos poblacionales).

---

<sup>51</sup> Texto resumen basado en el informe elaborado por Miguel Ángel García Rubio y Francisco González Gómez, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Granada.

- Mejorar el estado de algunas infraestructuras, para evitar las elevadas pérdidas de agua debidas al mal estado de conservación de las redes.
- Mejorar el estado de las masas de agua incorporando tratamiento de aguas residuales en los pequeños municipios que no dispongan de ello.

### Propuestas específicas

La propuesta de un plan integrado contempla diferentes medidas para hacer frente a esos retos dependiendo de su tipología, como son medidas organizativas y áreas de servicio óptimas, tecnologías más apropiada, medidas adaptadas a la realidad socioeconómica del área de prestación del servicio, la racionalización de la estructura competencial de toma de decisiones, y la integración en otros planes y políticas estratégicas.

#### a) Tipologías de municipios

La heterogeneidad de la problemática presente en los pequeños y medianos municipios impide soluciones globales y homogéneas, debiendo estas adaptarse al análisis concreto de la realidad geográfica a analizar. Así, pueden describirse algunos casos tipo que presentan problemáticas concretas en relación con la provisión de los servicios urbanos de agua:

- Municipios con una elevada dispersión poblacional.** Se trata de municipios donde el número de entidades poblacionales es muy elevado, de modo que los municipios son realmente una agregación de pequeños núcleos rurales. Es una situación típica de la cornisa cantábrica. Esta dispersión poblacional provoca que el número de viviendas sin servicio de abastecimiento de agua municipal sea muy superior a la media nacional (en Galicia un 2,51% y en Asturias un 2,39% del total de viviendas frente a la media nacional del 0,42%), de modo que tienen una elevada incidencia los abastecimientos a partir de redes vecinales o mediante sistemas autónomos de abastecimiento.
- Municipios con una elevada población estacional.** Se trata de municipios que asumen una carga de población mayor por la afluencia de visitantes. En España hay 582 municipios de menos de 20.000 habitantes con un volumen de visitantes cinco veces superior al de vecinos inscritos en el Padrón municipal; estos municipios se concentran fundamentalmente en las comunidades de Castilla y León (34,2%), Castilla-La Mancha (30,6%), Aragón (19,2%) y Comunidad Valenciana (7,9%). Es destacable que aproximadamente un 30-35% de las segundas residencias en España se encuentran en municipios no costeros. Desde el punto de vista del abastecimiento de agua, el carácter estacional de la actividad turística hace que deben conjugarse momentos de elevado consumo debidos a la afluencia de visitantes con períodos de consumo mínimo definidos por los usuarios empadronados en el municipio.
- Municipios sometidos a un severo proceso de despoblamiento.** El fenómeno se concentra en determinadas partes del territorio español, siendo especialmente grave en la Serranía Celtibérica (comunidades autónomas de La Rioja, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Aragón y Comunidad Valenciana) y la Franja con Portugal. El servicio de agua urbana en pequeños municipios sometidos a un proceso de despoblación es un auténtico desafío,



pues el tamaño menguante de la población va reduciendo su capacidad técnica y financiera. En no pocas localidades el servicio de agua es muy básico, y el único personal es un trabajador municipal que se encarga de la vigilancia del servicio. En otros casos, tampoco son infrecuentes los municipios que o bien no cuentan con depuradora, o bien tienen una instalación obsoleta o que no pueden mantener

La realidad heterogénea del servicio público de aguas en los pequeños y medianos municipios hace necesario el diseño y ejecución de un programa de actuación diferenciado que dé respuesta a los problemas detectados para garantizar la continuidad y calidad del servicio prestado, reducir costes y asegurar ingresos suficientes. A continuación se exponen algunas propuestas a considerar.

### b) Las áreas de servicio óptimas – medidas organizativas

- Es preciso determinar áreas de servicio óptimas integradas por pequeños y medianos municipios que permitan una escala en las operaciones y con ello reducir los costes medios de producción. Para ello es preciso tomar en consideración las deseconomías de dispersión asociadas a los procesos de agrupación, así como las posibles economías de alcance existentes.
- En España, pueden considerarse ejemplos de buenas prácticas en lo que se refiere al aprovechamiento de las economías de escala los casos de Promedio (consorcio impulsado por la Diputación de Badajoz), el Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia, el Canal de Isabel II en la Comunidad de Madrid, o el Consorcio de Aguas de Valdeorras en Orense, entre otros.

### c) Tecnologías más apropiadas

- La elección adecuada de las tecnologías de potabilización y tratamiento de aguas residuales en pequeños municipios exige un enfoque particularizado para cada área de servicio óptima. A priori, no cabe excluir ninguna tecnología, pues la solución óptima en cada caso va a depender de las características concretas de la aglomeración considerada y, en el caso del tratamiento de aguas residuales, de las exigencias del vertido.
- Construir plantas – de potabilización de agua o de tratamiento de aguas residuales –, que requieren unos costes operativos per cápita demasiado elevados para reducidos tamaños de población convierte a la tecnología utilizada en demasiado costosa para mantenerla operativa en el tiempo. Por ello es importante tomar en cuenta los gastos de mantenimiento durante la vida útil de la infraestructura en el momento inicial de toma de decisiones. Es preciso además, tomar en cuenta la amplia oferta de tecnologías actual, de modo que se pueda seleccionar la más adecuada, no solo para permitir la obtención de un agua de bebida de calidad o una calidad adecuada del efluente de aguas depuradas, sino también la eficiencia en costes.

#### d) Medidas adaptadas a la realidad socioeconómica del área de prestación del servicio

Identificar la realidad socioeconómica de las áreas de gestión óptimas antes de implementar medidas relacionadas con los ingresos tarifarios, con objeto de introducir criterios de capacidad de pago, justicia social y equidad en la gestión del ciclo urbano de agua en pequeños y medianos municipios. Algunos aspectos a considerar en este sentido son:

- La posibilidad de elevar la tarifa del agua para reducir la posible brecha existente entre el precio y el coste unitario en los servicios del ciclo urbano del agua.
- El estudio y, en su caso, la corrección de la incidencia real de impagos en la factura del agua en el marco de los pequeños y medianos municipios.
- La posibilidad de emplear agua de grifo para usos no urbanos, específicamente para el mantenimiento de pequeños huertos y animales de granja orientados al autoconsumo.

#### e) Medidas de gobernanza y financieras

- Modificar la ley de aguas para mostrar una clara voluntad del legislador de integración progresiva y gestión integral a partir de la definición de las áreas de servicio óptimas, establecer las acciones que están condicionadas a la integración de los pequeños y medianos municipios en dichas áreas y reconocer a nivel nacional el derecho humano al agua.
- Creación de un fondo condicionado de solidaridad, financiado a partir del establecimiento de un canon en los municipios de mayor población y fondos de otras administraciones con objeto de fomentar la recuperación de costes de los servicios urbanos de agua en pequeños y medianos municipios, respetando criterios de equidad.
- Impulsar y coordinar que desde las Comunidades Autónomas se determinen los criterios básicos de tarificación del ciclo integral del agua en relación con los conceptos repercutibles, la obligatoriedad de aplicar tarifas binomiales especificando la parte fija y variable de la misma, el número de bloques y/o los metros cúbicos correspondientes a cada bloque, y los criterios orientativos para garantizar el principio de recuperación de costes, entre otras materias.
- Las Diputaciones Provinciales, en su papel de asesoramiento técnico de los municipios, deben disponer de recursos y medios suficientes para esta tarea, siendo agentes impulsores privilegiados de las soluciones consorciadas.

#### f) Integración del plan de agua urbana en pequeños y medianos municipios en otros planes y políticas estratégicas

- Las medidas tendentes a mejorar los servicios del ciclo urbano del agua y mejorar la tasa de recuperación de costes, no deben poner en peligro la asequibilidad del servicio a familias con rentas bajas, garantizándose en todo caso el acceso a un mínimo considerado vital. Adicionalmente, habría que considerar, según las condiciones de suministro en el área de

servicio, el reconocimiento de hacer uso de un volumen de agua para actividades de autoconsumo de subsistencia. Las medidas contempladas en el plan deben evitar el conflicto con los objetivos establecidos en la *Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*.

- El diseño de un plan sobre el ciclo integral del agua en pequeños municipios debe hacerse teniendo en cuenta el impacto que, de manera más global, podrían tener el conjunto de medidas aprobadas en el ámbito rural.

## 5 VALORACIÓN DE LAS REFORMAS ESPECIFICAS

Las propuestas de reforma presentadas en el capítulo 4 se pueden valorar de acuerdo con la prioridad que se les otorgue y la viabilidad de su implementación, identificando las posibles barreras y palancas para su puesta en marcha.

Los criterios utilizados para la priorización de las reformas se refieren a la gravedad de los problemas que las propuestas abordan y a la urgencia de su implementación para dar respuesta a los retos identificados en relación con la política de aguas.

Esta priorización y análisis de viabilidad se ha desarrollado sobre la base de un proceso de juicio de experto en el que se ha involucrado a personal de la Administración General del Estado.<sup>52</sup>

### 5.1 REFORMAS ESPECIFICAS PRIORITARIAS

En relación con las *reformas legales* propuestas, se consideran prioritarias la modificación del régimen económico-financiero de la Ley de Aguas<sup>53</sup> y la reforma del texto legal para garantizar la funcionalidad de la Ley respecto al cambio climático, incorporando la nueva legislación que se genere en la materia (Ley de Cambio Climático y Transición Energética y otras).

Con el fin de adecuar la legislación de aguas al acervo comunitario, se considera prioritario modificar los objetivos de la planificación enfatizando la garantía de la gestión sostenible e integrar las exigencias de protección y de buen estado en las estrategias de los planes sectoriales, eliminando la servidumbre de la planificación hidrológica a las políticas sectoriales.

Para facilitar la adaptación al cambio climático es prioritario apoyarse en un Registro de Aguas públicamente accesible y con funcionalidades ampliadas, ligado con el uso de declaraciones telemáticas periódicas para informar sobre el uso del DPH en el condicionamiento de las concesiones.

En lo relativo a la reforma del régimen concesional, se considera prioritario condicionar la disponibilidad de los caudales concedidos a su evolución por motivos naturales o cambio climático y a la consecución de los objetivos medioambientales<sup>54</sup>. También se prioriza requerir la revisión concesional obligatoria en casos de modernización de regadíos, modernización de infraestructuras urbanas o disminución poblacional.

---

<sup>52</sup> La identificación de prioridades y la valoración de la viabilidad de las propuestas se ha desarrollado sobre la base de los resultados de un Seminario de Trabajo celebrado en la sede del CENEAM en Valsain, Segovia, los días 27 y 28 de noviembre de 2019, y en el que participaron 55 funcionarios de distintos estamentos de la Administración General del Estado (AGE) relacionados con la gestión del agua, y en el que se debatieron y valoraron las propuestas.

<sup>53</sup> Considerada prioritaria por casi un 90% del grupo de funcionarios de la AGE.

<sup>54</sup> Considerado prioritaria por más del 70% del grupo de funcionarios de la AGE.

Se propone hacer estudios para la implantación de los caudales ecológicos (por tramos) y eliminar las referencias a la indemnización en caso de revisión concesional resultante de la implantación del régimen de caudales establecido.

En lo relativo a reforma del régimen de aguas subterráneas, habría que introducir los aprovechamientos de menos de 7.000 m<sup>3</sup> anuales en el sistema concesional<sup>55</sup>. Ello proporcionaría un mayor control sobre el uso de las masas de agua subterráneas al integrar todas las captaciones, permitiría mejorar el conocimiento de los acuíferos, y facilitaría el cumplimiento de los objetivos medio ambientales. También se considera prioritario avanzar en la demanialización completa de las aguas subterráneas y el establecimiento de un impuesto sobre el uso de estas aguas.

En relación con las **reformas de la fiscalidad y la financiación del agua** se ha considerado prioritario la creación de una nueva figura ambiental sobre la extracción de agua<sup>56</sup>, la eliminación del requisito de aprobación anual de cánones y tarifas<sup>57</sup> por parte de las confederaciones hidrográficas, estableciendo mecanismos de actualización automática de las mismas. También se considera esencial el establecimiento de medidas fiscales para desincentivar el uso de sustancias que generen contaminación difusa, un grave problema en nuestras masas de agua, aunque la complejidad de su implementación deberá apoyarse en estudios que analicen su viabilidad. Se ha valorado también la necesidad de reforzar y actualizar la regulación actual del art. 112 del TRLA (canon de utilización del DPH), ya que permitiría obtener mayores ingresos y sensibilizar a la población si se extiende a todos los usos del agua.

En lo relativo a la financiación de la gestión del agua en España, la creación de una plataforma que facilite el acceso centralizado a todas las fuentes de financiación para la implementación de las medidas de los planes hidrológicos de demarcación y otras actuaciones de política de aguas, sería prioritaria. Sin embargo, se considera una propuesta muy novedosa que hay que analizar más. A favor de su puesta en marcha se argumenta que permite la ordenación y orientación de los instrumentos financieros y fondos disponibles en línea con los objetivos de la política de aguas, mediante la elección de propuestas financiables con criterios únicos y alineados con estos objetivos. También se valora que esta medida permite un mejor aprovechamiento de fondos públicos al permitir priorizar su uso para aquellas actuaciones sociales o medioambientales que no son susceptibles de recuperación de costes.

En relación con la **reorganización y fortalecimiento de la administración del agua**, se considera prioritario evaluar la viabilidad económica, ambiental y social de las obras de interés general<sup>58</sup> y potenciar la transparencia, accesibilidad, participación, concertación y colaboración en la gestión del agua<sup>59</sup>, medida que se valora además como de fácil implementación. También se considera esencial augmentar la eficacia y eficiencia de funcionamiento de las confederaciones

<sup>55</sup> Considerado prioritario por más del 60 % del grupo de funcionarios de la AGE.

<sup>56</sup> Considerada prioritaria por un 60% del grupo de funcionarios de la AGE.

<sup>57</sup> Considerado prioritaria por casi el 50% del grupo de funcionarios de la AGE.

<sup>58</sup> Considerada prioritaria por más de un 80% del grupo de funcionarios de la AGE.

<sup>59</sup> Considerada prioritaria por un 50% del grupo de funcionarios de la AGE.

hidrográficas, proporcionando una mayor autonomía a sus presidentes en el establecimiento de su estructura, RTP y gestión de medios.

En lo relativo a la **coordinación interadministrativa y al funcionamiento de los órganos de participación**, se considera necesario y fácilmente implementable la creación de una comisión ad-hoc interministerial del agua<sup>60</sup>. También se considera importante reforzar e institucionalizar los mecanismos y foros de colaboración entre los técnicos de la Dirección General del Agua y de los Organismos de Cuenca y con otras administraciones del agua<sup>61</sup>, reformar y potenciar los Comités de Autoridades Competentes y avanzar en la constitución y activación de la conferencia sectorial del agua.

Por último, en relación con la **participación y corresponsabilización de la sociedad en la gestión del agua** las propuestas prioritarias están relacionadas con las comunidades de usuarios. Estas incluyen fomentar la creación de comunidades de usuarios de aguas subterráneas<sup>62</sup>, pero al mismo tiempo se considera importante fomentar reformas que contribuyan a lograr avances en la colaboración leal de estas entidades de derecho público con la administración para el logro de los objetivos de la política de aguas, y en la transparencia y rendición de cuentas de su operativa y funcionamiento<sup>63</sup>. También se considera esencial promover los contratos de río realizando una experiencia piloto en cada demarcación hidrográfica y dotarlas de financiación.

En relación con la mejora **del conocimiento y aplicación de TIC** en la administración y gestión del agua, se prioriza el diseño e implementación de un plan global de digitalización en la administración pública del agua<sup>64</sup>. Dentro de este plan se considera prioritario la implantación de redes de sensores de masas de agua (caudales, niveles piezométricos, etc.) y de usos del agua, la normalización de los formatos de las distintas fuentes de datos sobre el agua y la puesta en marcha de un plan integral de formación al funcionariado en esta materia<sup>65</sup>.

En relación con las prioridades para la **mejora del conocimiento en la gestión del agua** y más específicamente en el caso de las **aguas subterráneas**, se considera necesario la creación de un organismo responsable de mejorar la gestión de la información y conocimiento de las aguas subterráneas en España (actualizar, centralizar, etc.), dentro de un organismo ya existente, como el IGME. Se prioriza la mejora de la coordinación entre organismos con competencia de gestión (OCC) y OPI (IGME, CSIC, etc.)<sup>66</sup>. También se considera importante incrementar la dotación presupuestaria para la contratación de personal especializado en hidrogeología en la AGE y el desarrollo de proyectos de generación de información hidrogeológica.

---

<sup>60</sup> Considerada prioritaria por un 50% del grupo de funcionarios de la AGE.

<sup>61</sup> Considerada prioritaria por casi un 50% del grupo de funcionarios de la AGE.

<sup>62</sup> Considerada prioritaria por un 65% del grupo de funcionarios de la AGE.

<sup>63</sup> Considerada prioritaria por un 50% del grupo de funcionarios de la AGE.

<sup>64</sup> Considerada prioritaria por casi un 80% del grupo de funcionarios de la AGE.

<sup>65</sup> Todas ellas consideradas prioritarias por más de 50% del grupo de funcionarios de la AGE.

<sup>66</sup> Considerada prioritaria por un 50% del grupo de funcionarios de la AGE.

En relación con el **Ciclo Urbano del Agua** se considera necesario cambiar la legislación para regular el ciclo urbano del agua<sup>67</sup>, aunque puede ser una decisión potencialmente problemática. También habría que cambiar el modelo organizativo, y establecer una regulación del ciclo urbano del agua en España, con un enfoque integral, y un papel relevante de las CCAA y las Diputaciones Provinciales.

Habría que priorizar el desarrollo de un Plan integrado para pequeños y medianos municipios. Para ello habría que, en paralelo, reforzar la coordinación supramunicipal y el papel de las diputaciones provinciales<sup>68</sup>. Es importante reseñar que, reforzar el papel de las diputaciones ha sido valorada como una medida de fácil implementación, al contrario que la coordinación y control supramunicipal que se ha valorado como potencialmente problemática.

En el siguiente gráfico se representan el conjunto de las valoraciones consideradas prioritarias por más de un 50% del grupo de funcionarios de la AGE. En el Anejo 1 se pueden consultar el conjunto de valoraciones, ordenando todas las propuestas planteadas en función de la prioridad que se les otorga.

---

<sup>67</sup> Considerada prioritaria por un 50% del grupo de funcionarios de la AGE.

<sup>68</sup> Considerada prioritaria por un 40% del grupo de funcionarios de la AGE.

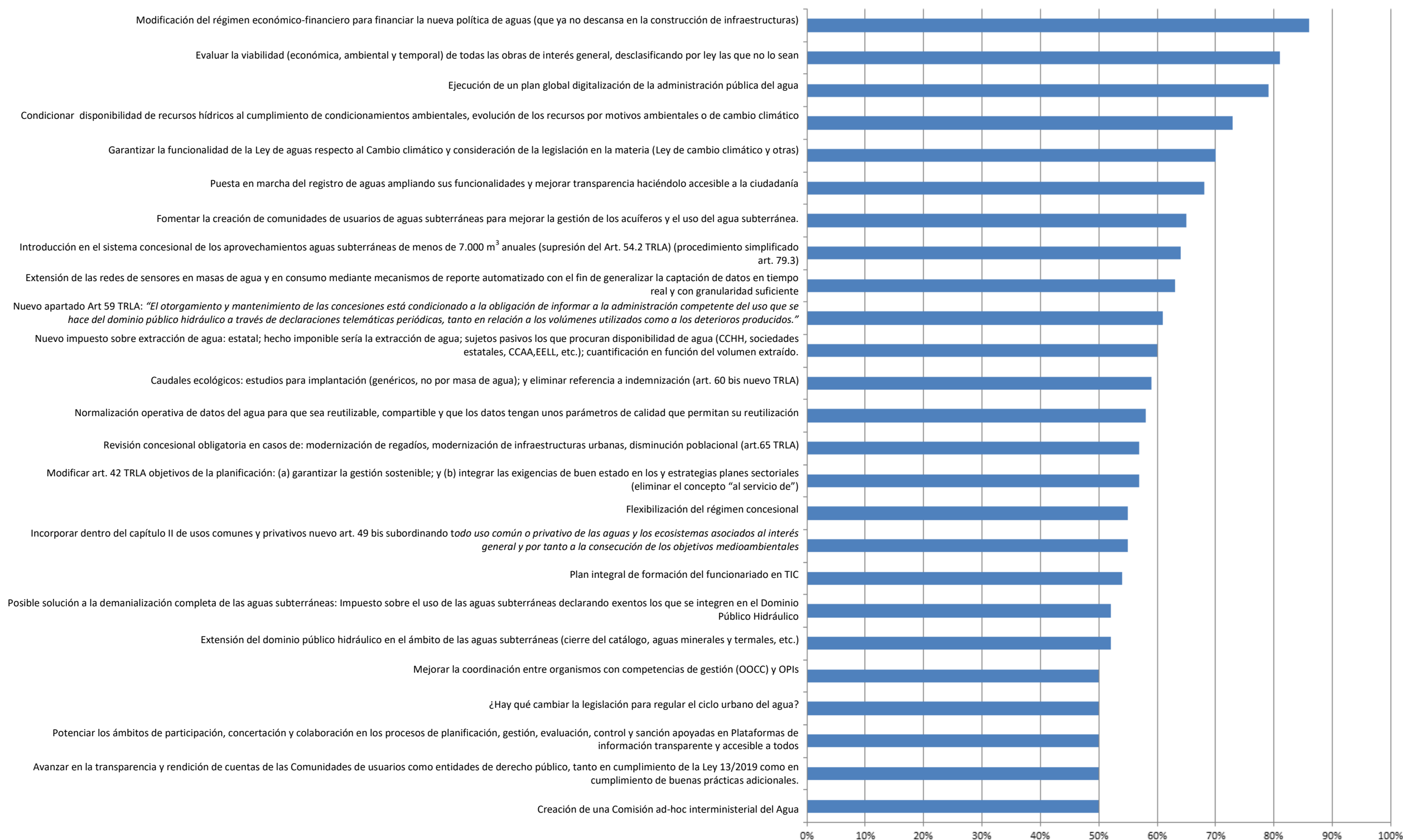


Figura 10. Propuestas valoradas como prioritarias por más del 50% del grupo de funcionarios de la AGE



## 5.2 VIABILIDAD DE LAS PROPUESTAS

En este epígrafe se analiza la viabilidad de las reformas propuestas en el capítulo cuatro. Dicha viabilidad depende de diversos factores como: la necesidad de acometer reformas legales y por tanto de alcanzar acuerdos políticos; la complejidad de los cambios organizacionales que requieran; la capacidad de los organismos competentes para su implementación; la disponibilidad al cambio de funcionarios y miembros de organizaciones afectadas por las reformas propuestas; la complejidad de los procedimientos que impliquen; o el volumen de recursos financieros o humanos que requieran. El factor más relevante de su viabilidad es el apoyo social o el grado de apoyo o resistencia de los actores económicos y sociales que pueden verse o perciben que pueden verse afectados por las mismas. En ese caso habrá que avanzar para alcanzar un consenso sobre los objetivos de la reformas y buscar las alternativas que se consideren más beneficiosas o que generen menos perjuicios. Las propuestas se han clasificado en función de su facilidad de implementación.

Hay algunas propuestas novedosas que se han considerado más arriesgadas ya que pueden generar mayor incertidumbre sobre sus resultados o efectos. Estas son por ejemplo las de crear una plataforma de financiación, algunas modificaciones legales o las de mejora de la institucionalización de la corresponsabilización en la gestión del agua, que requerirían crear las condiciones necesarias de implementación a través de técnicas sociales.

### Viabilidad de las reformas legales

En relación con la viabilidad de las reformas legales propuestas, la introducción de conceptos, definiciones y fundamentación en principios de la reforma legal si bien puede no ser prioritaria, es la más fácilmente implementable<sup>69</sup>.

Otras propuestas que se consideran de fácil implementación incluyen:

- Integrar el régimen general de los planes de gestión de riesgos de sequía e inundación en el cuerpo de la Ley.
- Modificar art. 14 TRLA añadiendo como principios rectores: (a) prevención y precaución frente a deterioro adicional y protección y mejora del buen estado; (b) mitigación y adaptación al cambio climático; y (c) derecho humano al agua y saneamiento. Esta medida se considera positiva ya que es un cambio paradigmático de la Ley y que enfatiza los principios de control, ahorro, planificación y eficacia, y permite vertebrar el binomio agua-energía en la planificación. También supone un paso importante en la Ley Aguas, al pasar de una normativa del siglo XX a una norma del siglo XXI, profundizando en el Derecho humano al agua, y aportando una visión intergeneracional.

---

<sup>69</sup> Considerado por más de un 85 % del grupo de funcionarios de la AGE.

- Mantener las aguas minerales y termales bajo la jurisdicción de minas (art 1.5 TRLA) pero exigir informe preceptivo de organismo de cuenca para la declaración de aguas minerales y termales por parte de las comunidades autónomas..

Por otro lado, la extensión del dominio público hídrico en las aguas subterráneas<sup>70</sup> (cierre del catálogo, aguas minerales y termales, etc.), se considera una medida conveniente pero su implementación sería muy problemática, requiriendo un análisis jurídico previo de las consecuencias.

Otras propuestas que han sido valoradas como potencialmente problemáticas son:

- Modificación régimen económico-financiero para nueva política de aguas.
- Fijación todos los componentes del régimen de caudales ecológicos en todas las masas de agua – en cumplimiento de las sentencias del Tribunal Supremo de la primavera de 2019 – y la posibilidad de revisar dicho régimen sin necesidad de revisar el plan hidrológico de demarcación (art. 42.1.c' TRLA).
- Diseñar una estrategia similar a la empleada por la Ley de Costas de 1988 para dar solución a los retos derivados de la propuesta de demanialización de las aguas subterráneas: (a) establecimiento de un impuesto sobre el uso de las aguas subterráneas y (b) exoneración de la obligación de pago a los usuarios de aguas subterráneas existentes en el momento de generación del tributo.

---

<sup>70</sup> Considerado por un 75 % del grupo de funcionarios de la AGE.

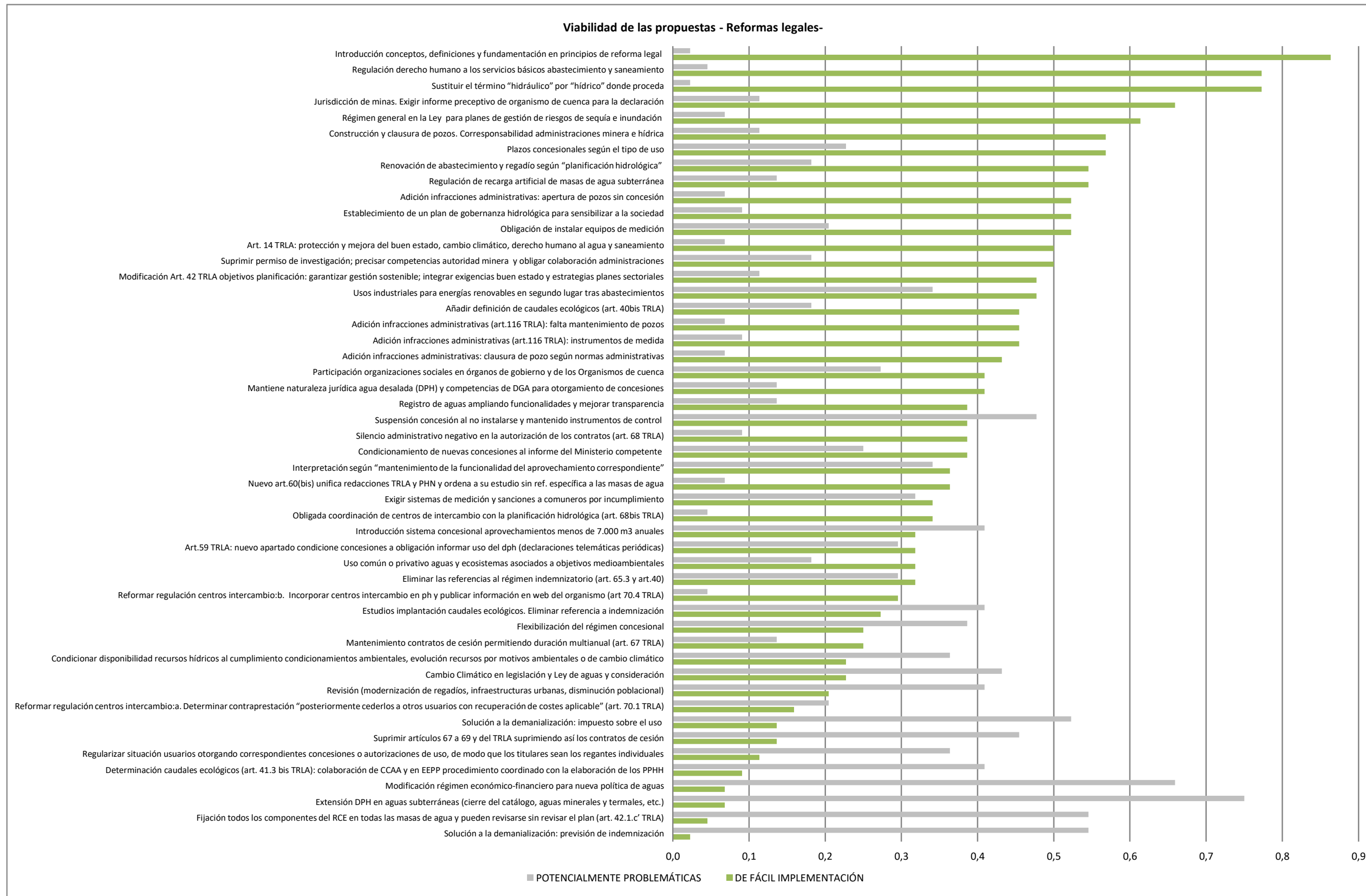


Figura 11. Representación del análisis de viabilidad de las propuestas

A continuación se analizan en mayor detalle algunas de las reformas legales propuestas.

La propuesta de condicionar la disponibilidad de recursos hídricos al cumplimiento de los objetivos ambientales de las masas de aguas subordinando los recursos concesionales al buen estado se ha valorado como prioritaria. Se considera que su implementación contribuiría a la consecución de los objetivos ambientales de la política de aguas, mejoraría la sensibilización social con los efectos del cambio climático, aportaría mayor eficiencia en el uso del recurso, facilitaría la planificación hidrológica y permitiría racionalizar las asignaciones de los recursos. Sin embargo, no se considera sencillo de arbitrar el procedimiento, ya que se puede encontrar con la resistencia de los usuarios y en algunas demarcaciones significaría que no sería posible otorgar nuevas concesiones. También son obstáculos relevantes las posibles barreras y obstáculos al proceso de modificación del TRLA, y la falta de medios y recursos.

Se considera que la transformación de la Ley de manera que sea más ambiental y menos hidráulica contribuiría a mejorar la gobernanza del agua al apoyarse en el contexto social y legal (UE), permitiría la adaptación al cambio climático y proporcionaría una mayor capacidad de control al permitir una gestión integral de los recursos. No obstante, también destacan las posibles resistencias de los usuarios en relación a los derechos adquiridos, el potencial conflicto con las “aguas privadas”, la percepción “expropiatoria” de algunas medidas, junto a la falta de medios y recursos de la Administración para su puesta en marcha. Para poder implementar estas reformas es necesaria la dotación de medios y recursos, junto a una simplificación legislativa, que permita la mejora de los mecanismos financieros (régimen económico-financiero). Se ha apuntado la posibilidad de acometer trabajo conjuntos con la Oficina Española de Cambio Climático.

La propuesta de fijación de componentes del régimen de caudales ecológicos y eliminación de las referencias al régimen indemnizatorio (art. 65.3 y art.40), se considera positiva ya que proporciona una mayor seguridad jurídica a la hora de gestionar y planificar, permitiendo gestionar las expectativas a los concesionarios. Esta propuesta contribuiría al logro de los objetivos medio ambientales, a mejorar el estado de conservación de las zonas protegidas y a la preservación de la biodiversidad. También permitiría dar cumplimiento a las sentencias judiciales de la primavera de 2019 relacionadas con los caudales ecológicos del Plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Tajo (2015-2021) y cumplir con la legislación vigente. Los problemas señalados para su implementación derivan de la resistencia de los usuarios. Para poder abordar estas reformas sería necesario una mayor dotación de medios y recursos a la Administración, la sensibilización de los usuarios con los objetivos medio ambientales y el establecimiento de incentivos.

Como medidas adicionales coadyuvantes para su implementación se plantea incluir la cláusula de revisión concesional en el convenio de encomienda de gestión de las obras futuras y potenciar la flexibilidad del procedimiento concesional. Sería asimismo necesario incluir en la planificación hidrológica los regímenes de caudales ecológicos y sus consecuencias sobre la restricción de concesiones.

La revisión concesional obligatoria en los casos de modernización de regadíos, mejora de las infraestructuras de abastecimiento (y consiguiente reducción de las pérdidas) o disminución de

La población en un municipio, se ve como una oportunidad para la adaptación y flexibilidad frente a la incertidumbre de las condiciones del cambio climático. Además, permite recuperar recursos para el cumplimiento de la normativa ambiental y adecuar dotaciones a realidad o cambio de cultivos.

La puesta en marcha del Registro de Aguas digitalizado y públicamente accesible, con funcionalidades ampliadas, facilitaría el control y gestión de los usos del agua y mejoraría la información y la transparencia tanto de cara al público, como a las distintas partes interesadas y administraciones competentes (locales, autonómicas y estatales). No obstante, se reconoce su difícil implementación debido a la falta voluntad política para ponerlo en marcha y de medios tanto tecnológicos, como humanos y financieros .

La propuesta de incluir los aprovechamientos de menos de 7.000 m<sup>3</sup>/año en el régimen concesional se considera de fácil implementación ya que en la actualidad muchos usuarios de esta tipología ya solicitan concesiones, por lo que no se anticipan resistencias sociales a esta medida. Sin embargo, la falta de medios y recursos en la Administración puede dificultar su implantación por la posibilidad de “bloqueo” administrativo por el incremento en el número expedientes a tramitar.

La propuesta de demanialización completa de las aguas subterránea permitiría la aplicación de un régimen jurídico homogéneo a todas las aguas, simplificando la gestión, con la equiparación entre los recursos. No obstante, se indican dificultades para su implementación debido a la posibilidad de considerarlo expropiaciones. Por otro lado, esta propuesta podría conseguirse sin modificar la ley, ya que la mayoría de usuarios han modificado alguna de las características esenciales de su derecho, por lo que se verían obligados a pasar sus derechos al régimen concesional. Para poder implementar esta propuesta sin necesidad de modificar la Ley nos encontramos con ciertas dificultades como: falta de medios y recursos en la Administración, resistencia de los usuarios y procedimientos administrativos largos y tediosos.

La ampliación del régimen de infracciones a través de la incorporación de nuevos supuestos – apertura de pozos sin concesión; abandono o falta de mantenimiento de pozos, no clausura de pozo según normas administrativas, falta de instalación y mantenimiento de instrumentos de medida – busca mejorar el control del uso de las aguas subterráneas, eliminar su uso fraudulento y proteger su calidad. Esta medida ha sido valorada como de fácil implementación.

La regulación de la recarga artificial podría facilitar la recuperación de ciertos acuíferos, regularía una actividad potencialmente relevante, y sería de fácil comunicación y aceptación pública. Para ello hay que modificar el tratamiento actual de las recargas como vertido (artículo 100 TRLA) y promover la recarga como servicio ambiental.

MODIFICAR PRINCIPIOS DE LA LEY DE AGUAS E INCLUSIÓN DE SOMETIMIENTO A OBJETIVOS AMBIENTALES	FORTALEZAS	PROBLEMAS / OBSTÁCULOS
Añadir principios rectores en la Ley de Aguas	Cambio paradigmático. Enfatiza control, ahorro, planificación y de eficacia. Binomio agua-energía. Paso Ley Aguas del siglo XX al XXI. Derecho humano al agua: visión intergeneracional.	Resistencias de los sectores que tienen una visión “ <i>patrimonializada</i> ” del agua. Modificación del TRLA. Procedimiento. Falta de medios y recursos.
Condicionar la disponibilidad a los objetivos ambientales	Contribución a la consecución de los objetivos ambientales de la mejora de masas de aguas. Mayor sensibilización social con efectos del cambio climático. Mayor eficiencia en el uso del recurso. Facilita la planificación hidrológica. Racionalizar las asignaciones.	Resistencia usuarios. Modificación del TRLA. Procedimiento. Falta de medios y recursos.
MEJORAS DE LA COHERENCIA DE LA LEY	FORTALEZAS	PROBLEMAS / OBSTÁCULOS
Funcionalidad de la Ley: más ambiental y menos hidráulico	Apoyo del contexto social y legal (UE). Adaptación al cambio climático. Mejora de las herramientas disponibles.	Derechos adquiridos. Resistencia usuarios. Tramitación legal. Falta de medios y recursos en la Administración.
Ampliación del DPH a las aguas subterráneas	Mayor capacidad de control y adaptación al cambio climático. Gestión integral. Ayuda al cumplimiento objetivos medioambientales.	Derechos adquiridos. Conflicto “aguas privadas”. Percepción “expropiatoria”. Resistencia usuarios. Falta de medios y recursos en la Administración.
REVISIÓN Y NOVACIÓN CONCESIONAL	FORTALEZAS	PROBLEMAS / OBSTÁCULOS
Revisión concesional obligatoria	Adaptación y flexibilidad frente a la incertidumbre y condiciones cambiantes. Recuperar recursos. Adecuar dotaciones a realidad o cambio de cultivos.	Resistencia usuarios. Derechos adquiridos. Medir el “ahorro”. Costes energéticos. Obras pendientes de amortizar.
Reforma del régimen concesional	Fijación régimen caudales ambientales. Mejora ambiental, que se traduce en mejora de la salud y preservación de la biodiversidad.	Resistencia usuarios. Derechos adquiridos.

<b>DEMANIALIZACION, RECARGA ARTIFICIAL Y RÉGIMEN DE INFRACCIONES EN LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS</b>	<b>FORTALEZAS</b>	<b>PROBLEMAS / OBSTÁCULOS</b>
Demanalización completa de las aguas subterráneas	Régimen jurídico homogéneo (simplificación). Equiparación de los recursos. Regulación de las alteraciones de hecho. Recuperación de acuíferos y cumplimiento OMA.	Falta de medios y recursos. Resistencia de los usuarios. Procedimientos administrativos largos y tediosos.
Régimen concesional aprovechamientos <7.000 m <sup>3</sup> /año	Mayor control. Integración de todas las captaciones. Mejora del conocimiento. Recuperación de acuíferos y cumplimiento OMA.	Falta de medios y recursos. Resistencia de los usuarios. Posibilidad de “bloqueo” administrativo (número expedientes).
Regulación recarga artificial	Recuperación de acuíferos. Fácil comunicación y aceptación pública. Evitar que continúe el deterioro.	Tratamiento como vertido (art. 100 TRLA).
Ampliación régimen infracciones	Endurecer el régimen sancionador. Conseguir que el uso fraudulento de las aguas subterráneas no sea posible.	Resistencia usuarios. Modificación del TRLA. Procedimiento. Falta de medios y recursos.
<b>REGISTRO, CAUDALES E INDEMNIZACIONES</b>	<b>FORTALEZAS</b>	<b>PROBLEMAS / OBSTÁCULOS</b>
Puesta en marcha del Registro de Aguas ampliando sus funcionalidades y mejorar transparencia haciéndolo accesible a la ciudadanía	Facilidad de seguimiento y gestión del uso del agua.	Dificultad tecnológica. Difícil encaje: rigidez registro. Obligación de contrastar con la realidad: revisión concesiones posteriores.
Eliminar las referencias al régimen indemnizatorio (art. 65.3 y art.40)	Mayor seguridad jurídica a la hora de gestionar y planificar. Eliminar expectativas a los concesionarios. Contribución al logro de los OMA y zonas protegidas y biodiversidad.	Resistencia usuarios. Modificación del TRLA. Procedimiento. Falta de medios y recursos.
Fijación componentes régimen caudales ecológicos (no revisión fuera del PHN)	Contribución a la consecución de los objetivos ambientales de la mejora de masas de aguas. Mejora ambiental, que se traduce en mejora de la salud y preservación de la biodiversidad. Cumplimiento (legal y ejecución sentencias: normativa UE y sentencia PHTajo).	Obliga a modificación concesiones. Sentencias a indemnización por concesiones hidroeléctricas (provisionalmente).

Tabla 1. Tabla resumen de las principales propuestas caracterizadas – Reformas legales -

## Viabilidad de las reformas de fiscalidad y financiación

Las propuestas de reforma fiscal incluyen mejoras de los instrumentos y creación de nuevas figuras de recuperación de costes. Las propuestas que se consideran más fáciles de implementar, incluyen unir a la repercusión de costes de inversión, los de explotación, funcionamiento y administración y definir con claridad qué son costes de inversión<sup>71</sup>.

Otras propuestas que se han considerado de fácil implementación son:

- Contemplar de manera integral el gravamen de los usos hidroeléctricos.
- Erradicar los beneficios fiscales por fenómenos hidrológicos extremos (ej. sequías).
- Fusionar el canon de regulación y la tarifa de utilización del agua, evitando diferencias de gravamen injustificadas.

Por el contrario, entre las propuestas consideradas positivas, aunque potencialmente problemáticas, destaca la creación de la Plataforma de financiación de la gestión del agua en España. La creación de una plataforma que facilite el acceso a todas las fuentes de financiación de una manera unificada permitiría la ordenación de todos los instrumentos financieros disponibles y la orientación de todos los fondos en la misma dirección mediante la elección de propuestas financiables con criterios únicos, alineados con los objetivos de la política de aguas..

Los obstáculos para la puesta en marcha de esta propuesta pasan por su encaje con las funciones y capacidades de los OOCC. Subyace el problema no afrontado desde hace décadas de la financiación de los OOCC y su autonomía de gestión y no está claro como esta 'plataforma podría solucionar el problema. Además, se considera que puede haber un problema organizacional de la plataforma y más especialmente con el papel que la propuesta asigna a ACUAES como ente gestor de la misma..

En relación a la fiscalidad, se considera que la propuesta de creación de una nueva figura impositiva ambiental sobre la extracción de agua presenta serias dificultades para su implementación, debido a la resistencia de los gobiernos a adoptar medidas impopulares y a la dificultad técnica de definir adecuadamente el tributo para que cumpla su finalidad y racionalice el uso del recurso. Las medidas necesarias para su implementación incluirían y en una reforma legal y reglamentaria de amplio calado, y habría que analizar si puede entrar en conflicto con el Canon de Regulación existente. Para poder llevarla a cabo sería necesario desarrollar estudios previos por zonas geográficas, usos, sectores, etc. Habría que considerar exenciones, bonificaciones, recargos que permitan modular el gravamen.

Otras propuestas que se consideran como potencialmente más problemáticas son:

- Armonizar los esquemas autonómicos (cambio en la LOFCA).
- Estatalizar el impuesto sobre la producción de aguas residuales, cediéndolo a las CCAA.

---

<sup>71</sup> Considerado por casi un 50 % del grupo de funcionarios de la AGE.



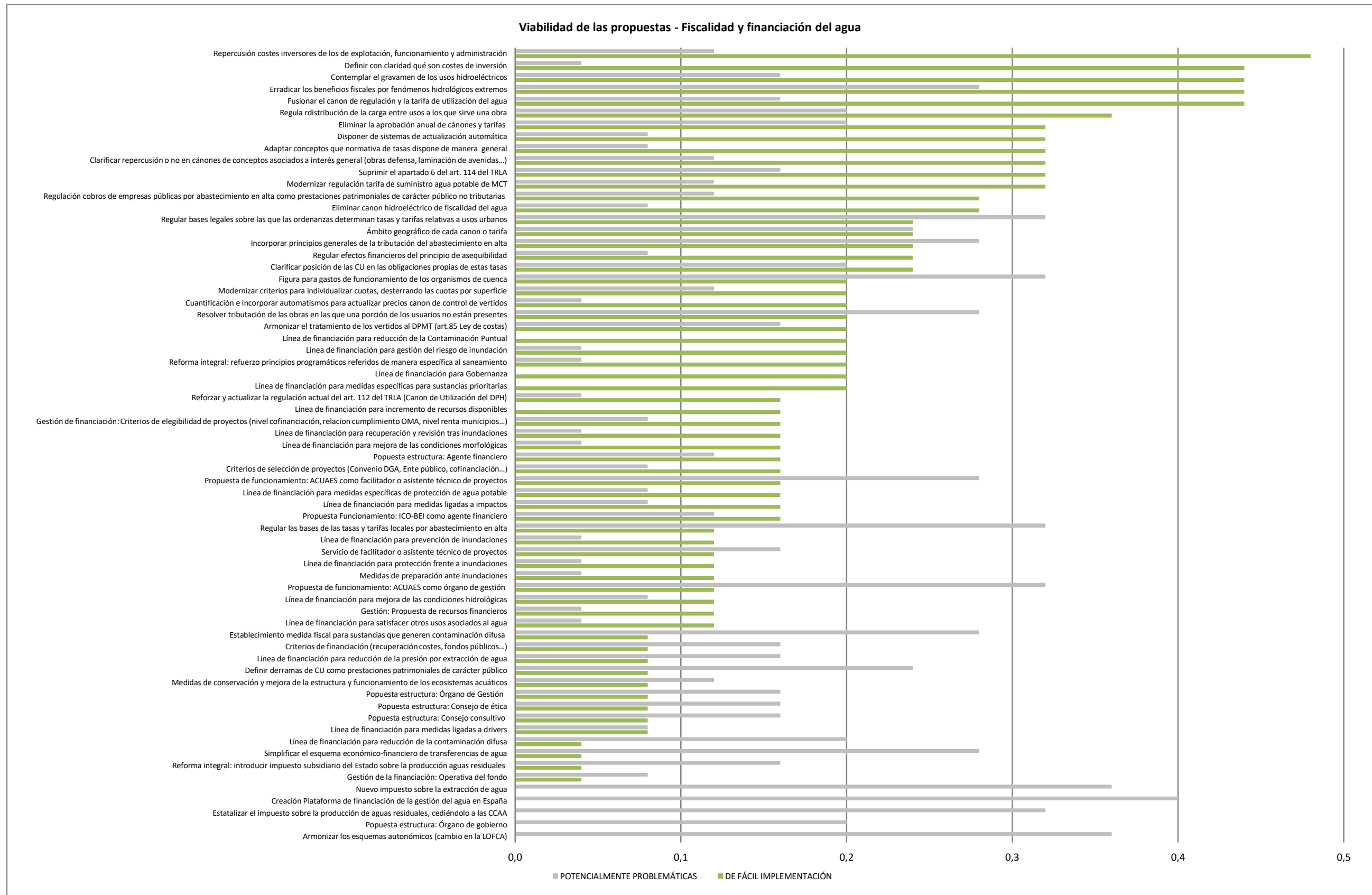


Figura 12. Representación del análisis de viabilidad de las propuestas

Algunas de las reformas propuestas se analizan en mayor detalle a continuación.

La propuesta de reforzar y actualizar la regulación actual del art. 112 del TRLA (canon de utilización del DPH) se considera positiva ya que permite obtener mayores ingresos, sensibilizar a la población si se extiende a todos los usos del agua y a la ocupación del DPH con independencia del origen del recurso.

La propuesta de eliminar la aprobación anual de cánones y tarifas se considera que es positiva ya que la excesiva reglamentación sobre las figuras del CR y la TUA dificultan de forma significativa la gestión y recaudación para los OOC. Esta reforma permitiría a los sujetos pasivos conocer los costes de antemano y con claridad, reduciría la litigiosidad que rodea la aprobación anual de cánones y tarifas, ayudaría a fomentar el uso eficiente agua, y permitiría a las CCHH tener una previsión de ingresos razonable. No obstante, la normativa actual no lo permite, por lo que es necesario realizar una reforma legal, con toda la dificultad que ello conlleva.

MEJORA DE LOS INSTRUMENTOS Y NUEVAS FIGURAS	FORTALEZAS	PROBLEMAS / OBSTÁCULOS
Eliminar la aprobación anual de cánones y tarifas	Se evitan litigios. Se permite a sujetos pasivos conocer costes y fomentar uso eficiente agua. Permite a las CCHH tener previsión de ingresos.	Normativa actual no lo permite. Es posible que no repercutamos todos los costes.
Nuevo impuesto sobre extracción de agua (solo subterráneas en periodo transitorio)	Permite disponer de recursos. Permite demanializar aguas privadas.	Duplicidad con CR y TUA. Los usuarios ya lo pagan a las comunidades de usuarios.
Reforzar y actualizar la regulación actual del art. 112 del TRLA (canon de utilización del DPH)	Permite obtener mayores ingresos, sensibilizar a la población si se extiende a todos los usos del agua y a la ocupación del DPH con independencia del origen del recurso. Clasificación del uso real del agua. Apoyo en la adaptación al cambio climático y a la percepción social de la incertidumbre hacia el futuro y a la creciente escasez que empieza a percibirse. Paso previo a la creación de un impuesto del Agua.	Resistencia de los gobiernos a adoptar medidas impopulares. Resistencia e sectores que no pagan nada o pagan por otros conceptos. Dificultad técnica de definir adecuadamente el tributo para que cumpla su finalidad y racionalice el uso del recurso.
PLATAFORMA DE FINANCIACIÓN DEL AGUA	FORTALEZAS	PROBLEMAS / OBSTÁCULOS
Creación de una plataforma que permita informar sobre todas las fuentes de financiación y mejorar su acceso a ellas	Ordenación de todos los instrumentos financieros. Orientación de todos los fondos en la misma dirección mediante la elección de propuestas financiables con criterios únicos. Mejor aprovechamiento de los fondos públicos al orientarse a aquellas actuaciones sociales o medioambientales que no son susceptibles de recuperación de costes. Ayuda financiera a administraciones competentes a cumplir sus medidas y competencias. Experiencias: fondos existentes, fondos europeos, fondos adaptación al cambio climático, Fundación Biodiversidad.	Encaje con las funciones y capacidades de los Organismos de cuenca. Financiación de los Organismos de cuenca. Autonomía de gestión de Organismos de cuenca. Problema organizacional de la plataforma: El papel de ACUAES (demasiado caro). Riesgo de que otras administraciones busquen no “pagar”. Identificar líneas financiación. “ <i>Quien paga, manda</i> ”: El Fondo no puede decidir qué es lo que apoya modelo complejo, cambio sobre escenario actual. Quién decide lo que se hace: órgano gobierno ->Administración pública. Enfoque excesivamente financiero. Requiere un análisis detallado: modelo complejo.

Tabla 2. Tabla resumen de las principales propuestas caracterizadas – Fiscalidad y Financiación -

## Viabilidad de las reformas de la organización y administración del agua

Las medidas que se consideran más fácilmente implementables dentro de esta categoría son la creación de una Secretaría de Estado de aguas, costas y biodiversidad<sup>72</sup>, otorgar el cargo de Director General a los Presidentes de los OOCC y fomentar el diálogo entre la Dirección General del Agua con los OOCC y entre administraciones del agua, tanto inter como intracomunitarias<sup>73</sup>.

En relación con la propuesta de proporcionar un mayor rango y autonomía a los presidentes de las CCHH en el establecimiento de su estructura, RPT y gestión de medios para aumentar su eficacia y eficiencia,, se considera que también dotarían de una mayor autoridad a las CCHH en el territorio gestionado. Facilitaría la adecuación profesional de RPT y su gestión. Sin embargo, se señala que al margen del rango de los Presidentes, lo importante es potenciar la dirección estratégica y la evaluación de resultados. Para poder implantar esta propuesta habría que reducir la dispersión normativa, reducir la dependencia del presupuesto de los OOCC de la DGA y aumentar su autonomía. Hay que destacar que la falta de medios humanos y técnicos (informáticos) puede ser un factor limitante en la implementación de esta propuesta.

Las propuestas que se consideran como potencialmente más problemáticas, son el establecimiento del pago por servicios ambientales (corresponsabilidad urbano-rural) y el asignar a las comunidades autónomas competencias sobre el régimen sancionador sobre aguas subterráneas, aunque las CCHH mantendrían la competencia de supervisión y control del estado de aguas, niveles piezométricos y niveles de contaminación.

---

<sup>72</sup> Considerado por más de un 60 % del grupo de funcionarios de la AGE.

<sup>73</sup> Ambas propuestas consideradas de fácil implementación por más de un 50 % del grupo de funcionarios de la AGE.

### Viabilidad de las propuestas -Reorganización y fortalecimiento de la administración y gestión del agua -

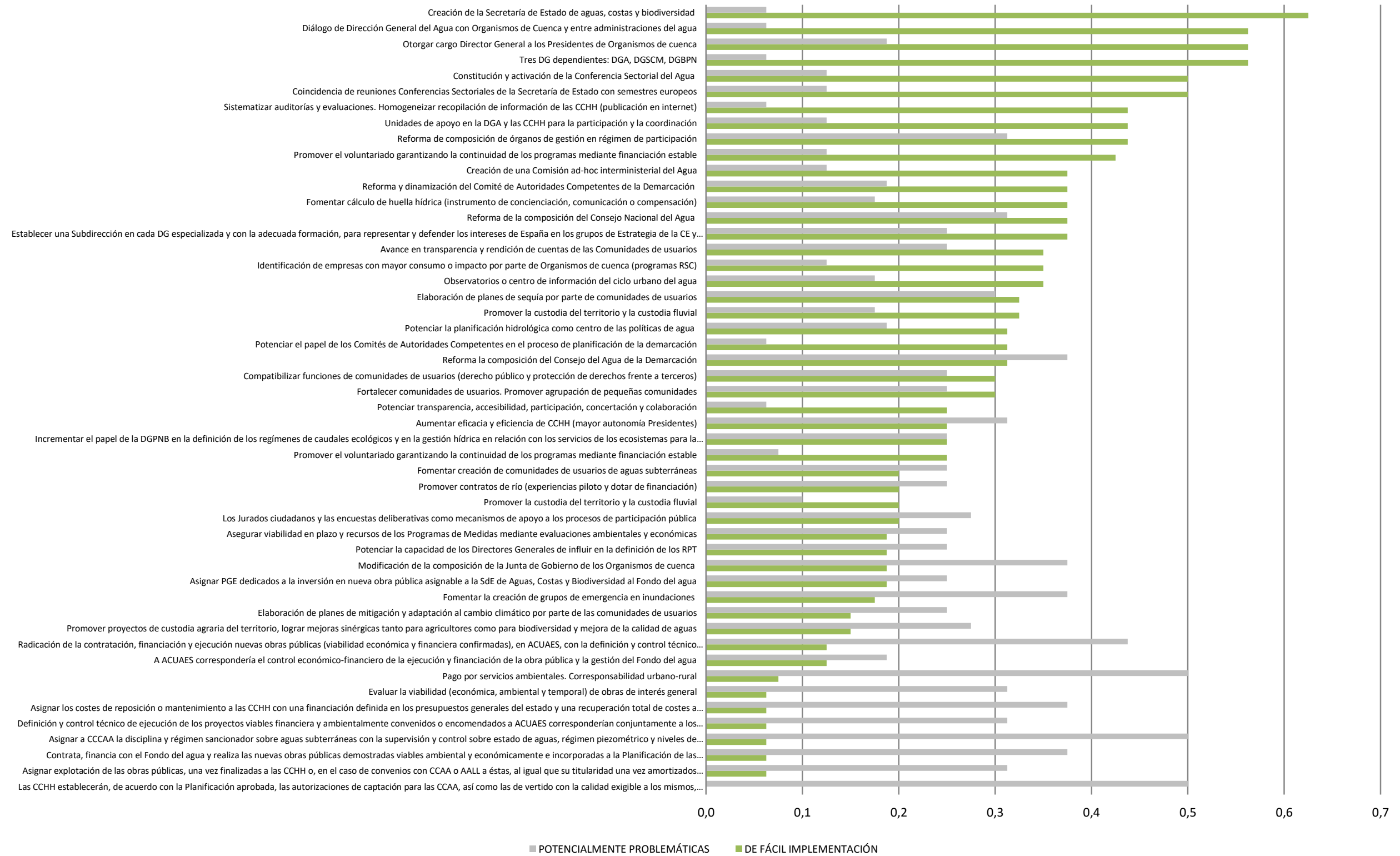


Figura 13. Representación del análisis de viabilidad de las propuestas caracterizadas

Algunas de las reformas propuestas se analizan en mayor detalle a continuación:

La propuesta de potenciar el papel de los Comités de Autoridades Competentes permitirá coordinar más eficazmente los esfuerzos de la AGE, las CCAA y las AALL. Es una propuesta muy oportuna ya que el Programa de Medidas del PHC depende mucho de las CCAA y las AALL. No obstante, no está exenta de problemas y dificultades. Es necesario fortalecer el CAC para implicar eficazmente a las CCAA y AALL para que se impliquen más en la elaboración y ejecución de los planes hidrológicos, pero también pueden aparecer tensiones políticas por diferencias de criterios derivados de los diferentes intereses territoriales de las CCAA dentro de un mismo CAC.

Como parte de los mecanismos y gestión de planificación, la propuesta de establecer la evaluación económica de los programas de medidas de la planificación como parte de los análisis económicos de los programas de medidas que requiere la DMA. Esto permite asegurar su viabilidad en plazos y recursos y que se justifique la prioridad otorgada a las mismas. La principal ventaja de esta propuesta es que en momentos de escasez de recursos se maximiza la eficiencia de su uso, además de potenciar la viabilidad financiera de las medidas.

Además se considera que se podría aprovechar la aprobación de cualquier ley para revisar el interés general de algunas obras (Revisión a fondo del art 46 TRLA.). Todo ello implicaría la revisión de las obras declaradas de interés general del estado previa elaboración de los informes de viabilidad ambiental y financiera actualmente vigentes.

Se considera que la creación de una comisión ad-hoc interministerial del agua, puede servir para fomentar el diálogo y la coordinación intersectorial de todos los sectores y ámbitos administrativos que inciden en la gestión del agua, facilitando la alineación de políticas y potenciando la búsqueda de soluciones coordinadas y multisectoriales. Una ventaja es que no hay coste en la creación de este ente. No obstante, hay una saturación de comisiones y falta de medios por lo que para que sea operativa se propone que la comisión se derive en grupos de trabajo (menor nivel jerárquico) tanto de ámbito nacional como por demarcación hidrográfica.

La constitución y activación de la Conferencia Sectorial del Agua permitiría abordar temáticas comunes a nivel de Estado, teniendo en cuenta las distintas perspectivas y experiencias autonómicas y también debatir de forma conjunta los retos planteados por la normativa europea y la posición del Reino de España en relación con la definición e implementación de las políticas comunitarias. Además, podría tener el papel de facilitar el enlace con la COMM (procedimiento de infracción, reporte de información,...). La implantación de esta propuesta no está exenta de problemas ya que las prioridades de los agentes participantes puede estar centrada en sus competencias respectivas y no tanto en el interés común y no se puede descartar la aparición de tensiones políticas.

La propuesta de creación de comunidades de usuarios de aguas subterráneas tiene como objetivo mejorar la gestión de acuíferos. Esta medida posibilita el autocontrol de extracciones entre los usuarios responsables y facilita la relación con la Administración al existir un único interlocutor en representación de los usuarios de una masa de agua. Permitiría aumentar la eficacia en la gestión del recurso e incrementar el nivel de recuperación de costes. Los problemas para su implementación derivan de la resistencia de los usuarios a someterse a un

régimen de vigilancia y control, a modificar su forma de actuar y a asumir responsabilidades.. Por ello para la implementación de esta propuesta habría que mejorar la formación y conocimiento de las comunidades y sus miembros, enfatizando su corresponsabilidad como entidades de derecho público (en el caso de las comunidades de usuarios que tienen derechos concesionales) en la gestión del dominio público hídrico, mejorar la, dotación de medios potenciando la recaudación de cuotas de los comuneros y los convenios de colaboración con la administración. Para ello es necesario emprender una reforma normativa, estableciendo la obligación de constitución para todas las aguas subterráneas. Esta reforma no sería posible sin apoyo tecnológico y financiero.

La propuesta de avanzar en la transparencia y rendición de cuentas de las comunidades de usuarios (comunidades de regantes, comunidades de usuarios de aguas subterráneas y juntas centrales de usuarios) como entidades de derecho público, tanto en cumplimiento de la Ley 13/2019 como otra legislación y de acuerdo con las buenas prácticas. Obligaría a las CCRR a responsabilizarse de sus actuaciones y responder frente a los títulos que ostentan. Podría ayudar a mejorar la planificación y gestión del recurso al permitir que se conozca mejor los consumos de agua, su capacidad técnica y económica, la rentabilidad de las inversiones, las subvenciones o ayudas públicas que reciben y el uso que se hace de dichos fondos. También fomentaría consumos de agua responsables. Se ve como una oportunidad para aumentar socialmente la cultura de transparencia.

La propuesta de implementar sistemas de pago por servicios ambientales permitiría que los usuarios/consumidores identifiquen claramente sus fuentes de suministro así como los beneficios que las medidas que se implementen para proteger la calidad del recurso generen para las diferentes partes (gestores del territorio y consumidores de agua). También podría facilitar el mantenimiento de actividades vinculadas al medio rural. El principal problema identificado con esta propuesta es la falta de hábito en el desarrollo e implementación de contratos voluntarios por parte de las Administraciones Públicas y la incertidumbre en el cumplimiento de los acuerdos. Para poder avanzar en la implantación de esta propuesta sería necesario fomentar experiencias piloto desde los Organismos de cuenca, tuteladas y evaluadas en continuo. De esa manera se puede aprender de esas pequeñas experiencias piloto para valorar la viabilidad de este tipo de instrumentos.

En relación con la propuesta de promover los contratos de río se plantea la necesidad de realizar una experiencia piloto en cada demarcación hidrográfica y dotarlas de financiación. Para llevarlos a cabo es necesaria la participación de diferentes agentes (Administraciones públicas y privadas), incluyendo asociaciones ciudadanas (fomento de la corresponsabilidad local). Se considera que es positiva ya que puede facilitar la generación de confianza entre administraciones y actores y la identificación de todas las variables que afectan al problema, experimentando en el desarrollo de procesos de participación y en el fortalecimiento de órganos colegiados de decisión. Se considera que estos mecanismos favorecen un contexto social propicio para la mejorar la transparencia. La implantación de esta propuesta puede encontrarse con diferentes obstáculos, entre los que destacan la falta de cultura participativa, la falta de medios y recursos, además del difícil encaje legal y administrativo.

Los cambios normativos necesarios considerados para la puesta en marcha de la medida comienzan con la inclusión en la planificación hidrológica, y la dotación de una estructura organizativa y de recursos financieros específicos. Habría que desarrollar casos en cada demarcación hidrográfica de acuerdo con diferentes tipos/realidades territoriales. La continuidad de estas actividades es fundamental.

La propuesta de promover la custodia del territorio y la custodia fluvial persigue el fomento de la corresponsabilidad y la cooperación por parte de los propietarios y gestores del territorio y los usuarios del agua en la protección del buen estado de las aguas y la biodiversidad. Es una medida que permite la integración agua-territorio-sociedad. Como problemas para su implementación se identifican la falta de un marco legal y un procedimiento administrativo claro y la existencia de inercias procedimentales que obstaculizan su puesta en marcha. Por ello puede haber dificultades para su incorporación a los procesos ordinarios de planificación y gestión. Para su implantación habría que avanzar en el marco legal que permitiría su adopción generalizada. Antes de su posible desarrollo legal sería necesario desarrollar una o varias experiencias piloto concretas en cada demarcación, dentro de los procesos de planificación ya en marcha.



COMISIÓN INTERMINISTERIAL Y CONFERENCIA SECTORIAL	FORTALEZAS	PROBLEMAS / OBSTÁCULOS
Creación de una comisión ad-hoc interministerial del agua	<p>Multidisciplinariedad (como el agua). Integrar todos los aspectos que inciden en el agua. Canalizar preocupaciones que afectan a varios para buscar soluciones. Analogía de otros sectores. Decisión. No hay coste.</p>	<p>Saturación de comisiones y falta de medios. Competencias distribuidas por materias y territorios (Sectorial).</p>
Constitución y activación de la conferencia sectorial del agua	<p>Homogeneizar y comprender problemas comunes y posibles soluciones. Facilitar el enlace con la COMM (procedimiento de infracción, reporte de información,...).</p>	<p>Desinterés. Prioridades en sus competencias respectivas. Difusión y transmisión del problema y solución. Tensiones políticas.</p>
REFORZAR Y APOYAR LA CORRESPONSABILIDAD DE LAS COMUNIDADES DE USUARIOS	FORTALEZAS	PROBLEMAS / OBSTÁCULOS
Fomentar la creación de comunidades de usuarios de aguas subterráneas para mejorar gestión de acuíferos	<p>Posibilitar control extracciones y gestión. Generar un autocontrol entre los usuarios responsables. Facilitar la relación con la Administración. Aumentar la legitimidad por transparencia. Mayor eficacia gestión recurso. Mejorar la recuperación de costes. Existencia de un interlocutor. Interés de los propios usuarios en dar una continuidad sostenible a las explotaciones.</p>	<p>Resistencia de los usuarios a someterse a un régimen de vigilancia y control y a modificar su forma de actuar y a asumir responsabilidades. Comunidades muy heterogéneas y poco interconectadas. Excesivo paternalismo administración. Dificultad interlocución comunidades.</p>
Avanzar en la transparencia y rendición de cuentas de las comunidades de usuarios como entidades de derecho público, tanto en cumplimiento de la Ley 13/2019 como en cumplimiento de	<p>Obligaría a las CCHH a responsabilizarse de sus actuaciones y responder frente a los títulos que ostentan. Transparencia es especialmente importante en los Convenios (punto 7). Conocer la rentabilidad e inversiones de las subvenciones o ayudas públicas que reciben a través de los Convenios u otros mecanismos.</p>	<p>Resistencia natural y cultural en reflejar lo que hacen. Miedo: a la intervención de la Administración, ONG... Falta de medios, recursos y capacitación en los Organismos de cuenca.</p>

buenas prácticas adicionales	Mayor responsabilidad en los consumos de agua de los usuarios que integran la cuenca. Oportunidad -> aumentar socialmente la cultura de transparencia.	
<b>FOMENTAR LA CORRESPONSABILIDAD EN LAS CIUDADES</b>	<b>FORTALEZAS</b>	<b>PROBLEMAS / OBSTÁCULOS</b>
Pago por servicios ambientales. Corresponsabilidad urbano-rural	Los usuarios/consumidores identifican sus fuentes de suministro claramente. Beneficios para ambas partes, acorto, medio y largo plazo. Mantenimiento de actividades vinculadas al medio rural.	Falta de hábito de “contratos voluntarios en las Administraciones Públicas (visión muy administrativa). Incertidumbres en el cumplimiento de los acuerdos (¿Quién vigila?)
<b>FOMENTAR LA CORRESPONSABILIDAD CIUDADANA</b>	<b>FORTALEZAS</b>	<b>PROBLEMAS / OBSTÁCULOS</b>
Promover los contratos de río realizando una experiencia piloto en cada demarcación hidrográfica y dotarlas de financiación	Implicación agentes diferentes (Administraciones públicas y privadas), incluyendo asociaciones ciudadanas (fomento de la corresponsabilidad local). Generación de confianza entre administraciones y actores. Identificación de todas las variables que afectan al problema. Experimentación en procesos de participación y en órganos colegiados Contexto social propicio para la justificación de la transparencia. Optimización de soluciones/medidas.	Falta de cultura participativa. Falta de medios y recursos. Encaje legal y administrativo.
Promover la custodia del territorio y la custodia fluvial	Fomento de la corresponsabilidad y la cooperación. Interadministrativa y con los usuarios. Integración agua-territorio-sociedad.	No existe procedimiento administrativo claro y orientado. Inercias procedimentales que obstaculizan su puesta en marcha. Dificultad para su incorporación a la planificación y gestión ordinarias.

Tabla 3. Tabla resumen de las principales propuestas caracterizadas – Reorganización y fortalecimiento de la Administración -

## Viabilidad de las reformas propuestas para la mejora del conocimiento de las aguas subterráneas y la adopción de las TIC

Las dos propuestas fundamentales en esta materia de las que dependen las demás propuestas son, por un lado, la articulación de un organismo responsable la gestión de la información y el conocimiento de las aguas subterráneas, y por otro, el desarrollo de un plan global de digitalización de la administración del agua. A continuación se analizan la viabilidad de los distintos componentes de estas propuestas.

Dentro del plan global de digitalización, las propuestas que se consideran más fácilmente implementables son la creación un Plan integral de formación funcionariado en TIC<sup>74</sup>, la adopción de estándares comunes de interconexión de sistemas (API) y la captación de imágenes mediante drones, satélite y otras.

Por otro lado, la propuesta considerada potencialmente más problemática es la creación de un portal de datos compartidos<sup>75</sup> que recopilaría, de forma continua, la mayor cantidad posible de datos del sector y publicaría aquellos que se decidiera en cumplimiento de legislación de privacidad y de competencias.

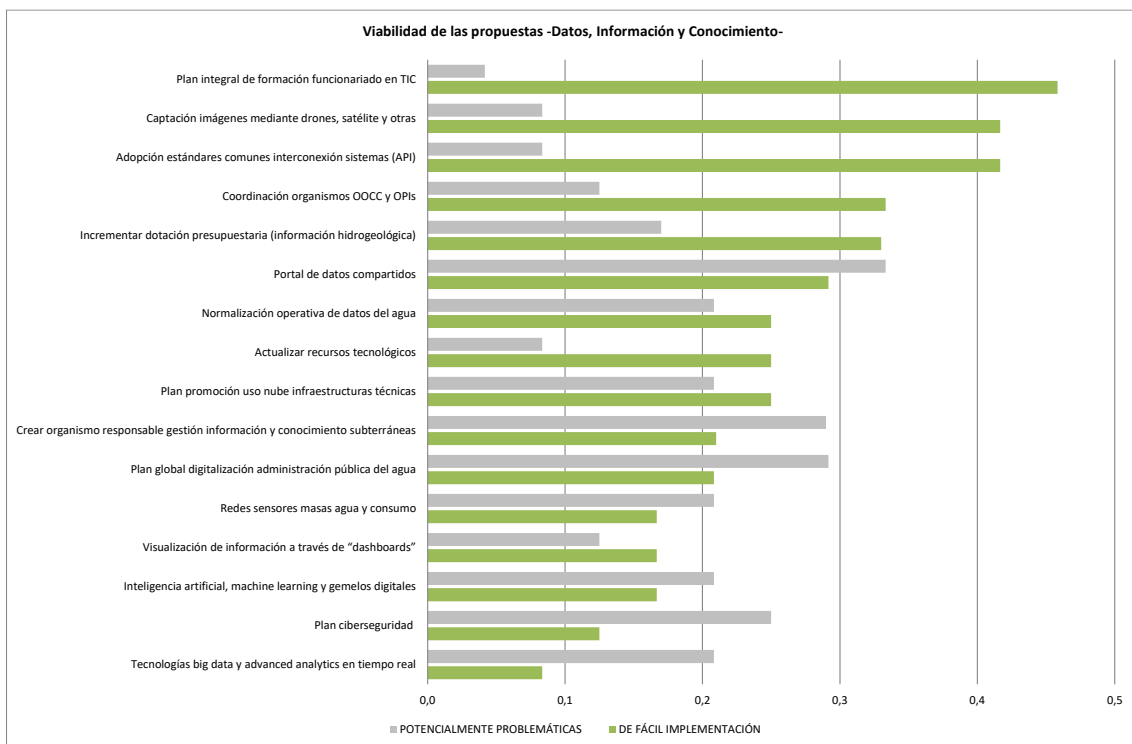


Figura 14. Representación del análisis de viabilidad de las propuestas caracterizadas

<sup>74</sup> Considerado por casi un 50 % del grupo de funcionarios de la AGE.

<sup>75</sup> Considerado por casi un 33 % del grupo de funcionarios de la AGE.

Algunas de las reformas propuestas se analizan con mayor detalle a continuación a considerarse prioritarias.

La creación de un organismo responsable la gestión de la información y el conocimiento de las aguas subterráneas en España es una medida prioritaria y esencial para facilitar una política de aguas de adaptación al cambio climático. Este organismo permitiría centralizar y actualizar la información hidrogeológica actualmente dispersa – generada en distintos ámbitos como el IGME, las Universidades, el CSIC, los OOCC, etc. – y hacerla fácilmente accesible a las administraciones, a los investigadores y al público.

Se considera que el principal obstáculo para la implementación de esta propuesta, es la falta de medios y la dispersión de datos, en ubicación y formato. Además sigue sin ser una prioridad de la política de aguas y tendría que desarrollarse por medio de un mandato institucional y político que lo habilitara administrativamente (haciendo al IGME funcionalmente dependiente del MITERD). Sería necesaria la generación de herramientas oficiales para el intercambio de información y puesta a disposición del público.

Dentro de la estrategia de mejora de la información y conocimiento para la gestión, la mejora de la coordinación entre los OOCC – con competencias en gestión – y los OPI – con competencias en generación de datos, información y conocimiento – se considera una medida prioritaria y de fácil implementación. En el ámbito específico de las aguas subterráneas sería necesario incrementar la dotación presupuestaria para la contratación de personal especializado y para el desarrollo de proyectos de generación de información hidrogeológica.

Esta reforma podría ser el primer paso para la creación de un organismo responsable la gestión de la información y el conocimiento de las aguas subterráneas en España. Podrían aprovecharse las estructuras existentes y el amplio conocimiento adquirido en distintos ámbitos en esta materia. Las políticas de adaptación al cambio climático van a requerir un mejor conocimiento de las aguas subterráneas por lo que resulta de vital importancia. Su implantación efectiva requerirá superar el deterioro producido en los últimos años (inercia), incrementar la dotación presupuestaria (de más fácil solución) y reducir la brecha de conocimiento y la capacidad de “digestión del conocimiento” para la gestión, lo que requiere de medios humanos y la mejora de la interrelación entre las organizaciones de generación de información y conocimiento y las de gestión. Se plantea como posibilidad volver a crear el antiguo Servicio Geológico en la DGA.

En relación con las propuestas relativas al uso de datos e información se considera prioritario la ejecución de un plan global de digitalización de la administración pública del agua que fomente el intercambio y acceso real a la información y datos, facilitando el proceso de normalización de los datos (homogeneización). Este plan permitiría identificar las necesidades, los datos generados por diversas administraciones a incluir (más allá de los datos generados en el MITERD) y la potenciación del control de redes en tiempo real. En el plan los sistemas y redes de datos existentes (por ejemplo, SINAC, REGISTRO DE AGUAS, NABIA, etc.) deberían estar interrelacionados de forma eficiente, al incluir y compartir herramientas de tramitación y las resoluciones que puedan ser “reutilizables” por la sociedad.

La implementación efectiva de este plan se puede ver condicionada por las inercias de funcionamiento, ya que plantea una ruptura con los modelos de gestión de datos tradicional –

fundamentalmente en modo de silos independientes – y requeriría de apoyo externo y financiación. Todo ello se puede ver condicionado por la falta de voluntad política y la falta de conocimiento sobre las posibilidades informáticas.

Para poder desarrollar esta propuesta sería necesaria la dotación de medios y recursos adecuados, e identificar las fuentes de datos existentes y los organismos implicados en su generación, recolección y procesamiento. Dentro de la estructura de la Administración sería necesario destinar una partida económica para inversiones TIC que garantizase la inversión necesaria, el mantenimiento y actualización de las estructuras informáticas que se generaran, la creación de grupos de trabajo, el establecimiento de normas de reutilización, y la obligatoriedad de compartir información y tecnología. Se podría facilitar esta transformación mediante una “Directiva INSPIRE” para la gestión del agua que es un modelo de normas claras básicas para facilitar la interoperabilidad.

Dentro del Plan global de digitalización se considera imprescindible la normalización operativa de datos, para que sean reutilizables, compartibles y que haya parámetros para medir la calidad de los mismos. La normalización de datos permitiría aprovechar sinergias entre fuentes de información, al hacer posible compartir datos y desarrollos informáticos, lo que a su vez permite el ahorro de tiempo y medios personales y técnicos. La interacción con otras aplicaciones/CCHH facilitaría la cobertura de la información de la mayor parte del territorio.

Asimismo, la creación de un portal de datos compartidos recopilaría, de forma continua, la mayor cantidad posible de datos del sector y publicaría aquellos que se decidiera en cumplimiento de legislación de privacidad y de competencias. Se considera que implantar esta propuesta sería relativamente sencillo debido a que gran cantidad de información ya está digitalizada, aunque no es accesible, y a que es una demanda de la sociedad de información. Con ello se generarían nuevas prestaciones a la sociedad y se generaliza el conocimiento sobre la gestión y su complejidad. No obstante, falta una decisión de los órganos directivos para llevarlo a cabo, junto a más medios personales y presupuestarios. Algunos de los datos más antiguos no se encuentran digitalizados, están incompletos o con errores. Otra dificultad estriba en las tramitaciones administrativas, que son lentas y complejas y dificultan avanzar en las TIC. Sería necesaria una mayor formación al funcionariado para superar las barreras psicológicas dentro de la Administración.

DATOS, INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN DEL AGUA EN ESPAÑA	FORTALEZAS	PROBLEMAS / OBSTÁCULOS
<p>Portal de datos compartidos que recopilaría, de forma continua, la mayor cantidad posible de datos del sector y publicaría aquellos que se decidiera en cumplimiento de legislación de privacidad y de competencias</p>	<p>Gran cantidad de información ya está digitalizada, pero no es accesible. Se general nuevas prestaciones a la sociedad. Se generaliza el conocimiento sobre la gestión y su complejidad. Demanda de la sociedad de información.</p>	<p>Falta una decisión de los órganos directivos para llevarlo a cabo, más medios personales y presupuestarios. Datos antiguos no digitalizados, incompletos o con errores. Tramitaciones administrativas lentas y complejas que dificultan avanzar en TIC.</p>
<p>Ejecución de un plan global digitalización de la administración pública del agua</p>	<p>Intercambio y acceso REAL a la información y datos. Normalización de los datos (homogeneización). Plan: se identifican bien las necesidades, estudio de los datos implicados en un Plan más allá del Ministerio. -Los sistemas existentes (SINAC+REGISTRO DE AGUAS+NABIA ) estarían adecuadas/interrelacionadas. -Eficiencia al incluir y compartir herramientas de tramitación y las resoluciones son reutilizables por la sociedad. Este plan permitirá el máximo rendimiento y reutilización de la información disponible en la AGE que es muy amplio y no estaría supeditado a las personas. La explicación de las necesidades y características propias de nuestro ámbito se haría solo una vez.</p>	<p>Ruptura con modelos de gestión particular y tradicional. Dependencia externa. Problema de financiación Falta de voluntad política. Falta de conocimiento sobre las posibilidades informáticas. La AGE no ha asumido que la tecnología es cambiante y evolutiva. La AGE debe adaptarse a ello. Se trata de un mundo dinámico.</p>

Normalización operativa de datos para que sean reutilizable, compatible y parámetros de calidad	<p>Sinergias entre fuentes de información que permite compartir datos y desarrollos informáticos.</p> <p>Ahorro de tiempo y medios personales y técnicos.</p> <p>Reutilización por parte de la sociedad.</p> <p>Interacción con otras aplicaciones/CCHH: cubren la mayor parte del territorio.</p>	<p>No existen criterios claros de normalización.</p> <p>Procedimientos a base de inercias.</p>
<b>MEJORA DE LA INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO EN EL ÁMBITO DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS</b>	<b>FORTALEZAS</b>	<b>PROBLEMAS / OBSTÁCULOS</b>
<p>Incrementar la dotación presupuestaria para la contratación de personal especializado y desarrollo de proyectos de generación de información hidrogeológica.</p> <p>Mejorar la coordinación entre organismos con competencias de gestión (OOCC) y OPIS</p> <p>Crear de un organismo responsable la gestión de la información y el conocimiento de las aguas subterráneas en España</p>	<p>Imprescindible como respuesta a necesidad básica y situación.</p> <p>Estructuras existentes, amplio conocimiento, pero...</p> <p>Cambio climático (oportunidad), ecosistemas, caudal base ríos.</p>	<p>Vencer el deterioro producido en los últimos años (inercia).</p> <p>Presupuestaria (fácil solución). Contratación (menos fácil).</p> <p>Gap conocimiento/ "digestión conocimiento"/gestión práctica (medios humanos/interrelación).</p>
<p>Crear de un organismo responsable la gestión de la información y el conocimiento de las aguas subterráneas en España</p>	<p>Permitiría actualizar la información hidrogeológica dispersa en los últimos veinte años y hacerla accesible: en la estructura administrativa del IGME, en los datos existentes y en las OOCC, que tienen las redes y gestionan el agua.</p>	<p>Falta de medios, dispersión de datos, en ubicación y formato. Sigue sin estar entre las prioridades esenciales de la política de aguas.</p>

Tabla 4. Tabla resumen de las principales propuestas caracterizadas – Datos, información y conocimiento-

## Viabilidad de las reformas en el ciclo urbano del agua

Las dos reformas que se consideran más fácilmente implementables en este ámbito son la delimitación de áreas de servicio óptimas (ASO) para la prestación de los servicios del ciclo urbano del agua en pequeñas y medianas poblaciones, y la de reforzar mecanismos de coordinación y cooperación locales<sup>76</sup>.

Por otro lado, la propuesta analizada como potencialmente más problemática, es el desarrollo del modelo organizativo basado en un “regulador”<sup>77</sup>. También se ha considerado de difícil implementación el Plan integrado para pequeños y medianos municipios.

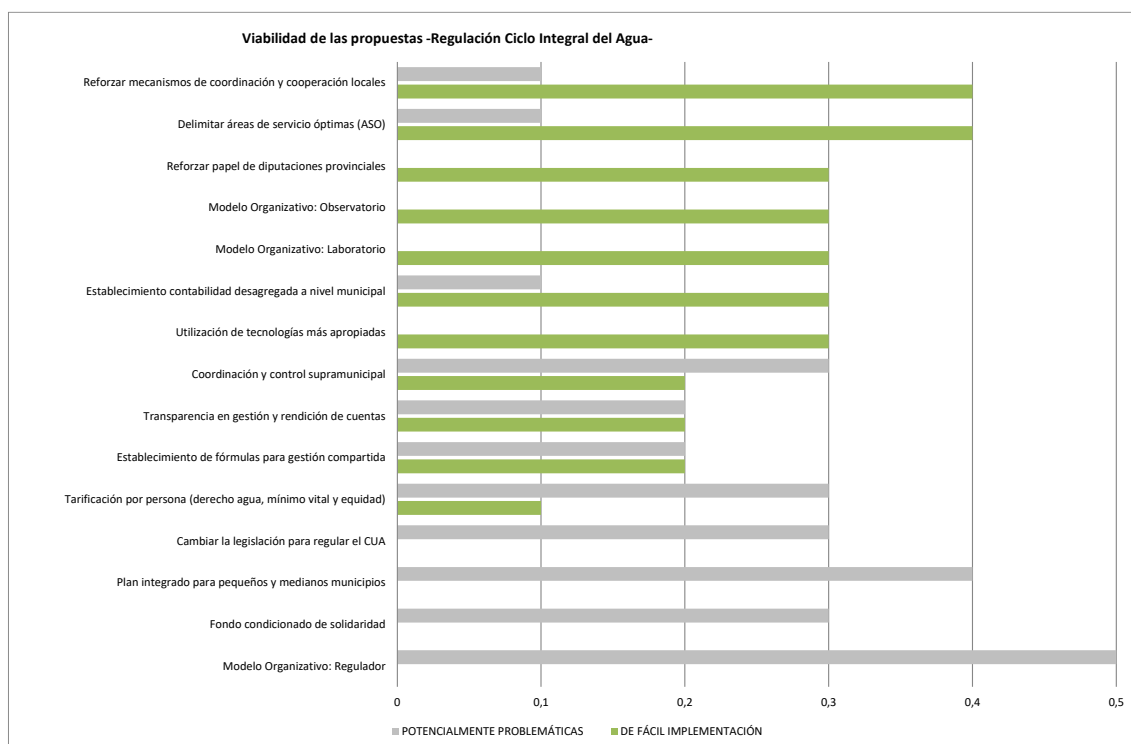


Figura 15. Representación del análisis de viabilidad de las propuestas caracterizadas

Algunas de las reformas propuestas se analizan con mayor detalle a continuación.

En relación con la propuesta de mejorar la regulación del ciclo urbano del agua en España, se considera importante tener un enfoque integral de todo el ciclo. Para ello sería importante que en la regulación tengan un papel relevante las CCAA o las Diputaciones Provinciales. Para la mejora de la regulación sería necesario un cambio normativo y la dotación de medios y recursos.

El modelo organizativo del “Regulador”, podría ser potencialmente el más problemático ya que las diferentes Administraciones ostentan competencias que no necesariamente quieren delegar

<sup>76</sup> Ambas consideradas por un 40 % del grupo de funcionarios de la AGE.

<sup>77</sup> Ambas consideradas por un 50 % del grupo de funcionarios de la AGE.



en un regulador nacional. Cualquier propuesta conlleva la necesidad de coordinación y articulación con la organizaciones existentes.

La propuesta de creación de un “observatorio” se considera que aportaría transparencia y permitiría el análisis, y la elaboración de propuestas. No obstante, se cree que existe falta de interés político, y tradición cultural.

La propuesta de crear un Plan integrado para pequeños y medianos municipios ha sido valorada como prioritaria por la mayoría de los asistentes ya que el problema que subyace es la necesidad de garantizar unos servicios de calidad del ciclo integral del agua urbana y el acceso a los mismos con independencia del lugar o localidad de residencia. No obstante, también se considera que los obstáculos para su implantación pueden ser considerables, empezando por la heterogeneidad que existe entre los distintos municipios en el ámbito rural y la falta de claridad en la delimitación de competencias entre distintas administraciones.

Para superar estas barreras sería necesario dotar de medios técnicos y recursos, favorecer la integración de los servicios de los municipios en sistemas de mayor dimensión (para favorecer las economías de escala) y promover la integración a través de las Diputaciones o Comunidades Autónomas.

En relación con las propuestas de reformas organizativas, tecnológicas, económicas y de gobernanza en la prestación de los servicios de agua y saneamiento en pequeños y medianos municipios, se considera prioritario fomentar la coordinación y el control supramunicipal y reforzar el papel de las diputaciones provinciales. Para ello habría que reforzar el papel de las diputaciones, lo que puede ser una medida de fácil implementación, al contrario que reforzar la coordinación y control supramunicipal, que puede ser una reforma potencialmente problemática.

EL CICLO URBANO DEL AGUA	FORTALEZAS	PROBLEMAS / OBSTÁCULOS
Observatorio	Transparencia. Análisis, elaboración, creación de propuestas. Existen dos propuestas: Analítico y propositivo (consejos de administración). Regeneración modelo público.	Falta de interés político. Falta de tradición cultural. Dificultad en concurrencia con operadores privados.
La regulación del ciclo urbano del agua en España	Enfoque integral, con papel relevante de las CCAA o las Diputaciones Provinciales.	Jerarquía y competencias en las diferentes Administraciones: Coordinación.
Pequeños municipios	Poco tratamiento en las CCHH y AGE. Universalizar la garantía de los servicios.	Mundo rural es heterogéneo. La ley no marca claramente las competencias. Falta de voluntad política.

Tabla 5. Tabla resumen de las principales propuestas caracterizadas – Ciclo Urbano del Agua -

## 6 HOJA DE RUTA

Para llevar a cabo las reformas descritas en el capítulo 4 y analizadas en el capítulo 5, habría que desarrollar diferentes actuaciones, en su mayor parte de carácter legal y organizativo.

Algunas de las reformas se pueden lanzar en este momento aunque requerirían un proceso de generación de un consenso político o incluso social. En algunos casos requieren el estudio y análisis de sus efectos y el resultado de estos estudios puede conllevar a algunas modificaciones y precisiones.

El proceso de elaboración del Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España (LVGAE) ha servido de modelo de gobernanza ya que ha involucrado en su desarrollo y debate a los actores económicos y sociales y a los técnicos y expertos de las diferentes administraciones. Sin embargo, unas reformas de este calado deben ser comunicadas a la sociedad y que se produzca un debate social mucho más amplio.

### 6.1 ACTUACIONES DE INFORMACIÓN, COMUNICACIÓN Y DEBATE SOCIAL

La primera fase de consultas del Libro Verde ha incorporado las opiniones de los expertos de las administraciones públicas y de los principales actores sociales y económicos involucrados en la planificación, gestión y uso del agua.

Este debate debe ampliarse a todos los ciudadanos, a los que en todo caso se les da un papel importante en el Libro Verde, que apuesta por un modelo de gobernanza basado en la colaboración y en la corresponsabilidad. Por ello, se considera fundamental que en el contexto de la hoja de ruta se prioricen las actuaciones de información, comunicación y debate social.

El debate social debe llegar a todos los estamentos de la sociedad. Para ello, el primer paso es desarrollar una campaña de información y comunicación pública de manera que la sociedad esté informada, paso previo para que pueda tener una opinión sobre las reformas propuestas. Un aspecto importante es desarrollar mayor conocimiento para poder comunicar los beneficios de las reformas propuestas.

De acuerdo con este planteamiento se plantea elaborar un plan de comunicación que incluya la elaboración de artículos de divulgación y publicaciones sobre los diferentes aspectos tratados en el LVGAE y que se desarrollen proyectos multimedia y un plan de conferencias y seminarios sobre las diferentes materias. En este sentido, sería necesario valorar un plan específico para medios de comunicación.

Para asegurar que esta estrategia de información y comunicación conecta con la visión actual de la sociedad, sería importante contar con un estudio continuo de percepciones. Esto nos permitirá conocer el punto de partida y los resultados de la estrategia de comunicación.

La preparación de la encuesta de percepciones y el plan de comunicación debería desarrollarse por una organización independiente y especializada bajo la dirección de los expertos en comunicación del MITERD.

En paralelo a estas actuaciones se debe completar de manera más amplia el debate entre expertos de agua de las administraciones sobre las reformas propuestas, en los diferentes

territorios. Se desarrollaría el segundo proceso de consultas, sobre la base de los resultados del proceso de consultas de los primeros foros territoriales del Libro Verde, con un énfasis temático en cada uno de los territorios. Este se complementaría con una presentación y debate en el contexto del Consejo Nacional del Agua.

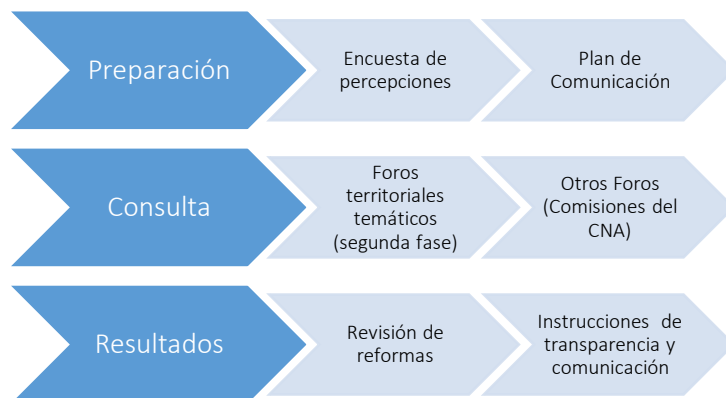


Figura 16. Hoja de Ruta: Información, comunicación, debate social.

En la siguiente tabla se muestra una propuesta de selección temática para cada una de las comunidades autónomas, en función de los resultados obtenidos tras los primeros foros territoriales y el análisis de su problemática.

CCAA	TEMAS FOROS TERRITORIALES
<b>Aragón y La Rioja</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fiscalidad del agua</li> <li>- Financiación de la gestión del agua</li> <li>- Reforma y fortalecimiento administración agua</li> <li>- Regulación del ciclo integral del agua urbana</li> </ul>
<b>Andalucía</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforma y fortalecimiento administración agua</li> <li>- Regulación del ciclo integral del agua urbana</li> <li>- Fiscalidad del agua</li> <li>- Financiación de la gestión del agua</li> <li>- Reforma del régimen concesional</li> </ul>
<b>Asturias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión del ciclo integral del agua en pequeños municipios</li> <li>- Fomento de la corresponsabilidad de la ciudadanía en la gestión del agua</li> <li>- Reforma y fortalecimiento administración agua</li> <li>- Fiscalidad del agua</li> <li>- Financiación de la gestión del agua</li> </ul>
<b>Baleares</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora de la información y el conocimiento</li> <li>- Reforma y fortalecimiento administración agua</li> <li>- Coordinación interadministrativa</li> <li>- Regulación del ciclo integral del agua urbana</li> </ul>
<b>Canarias</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforma y fortalecimiento administración agua</li> <li>- Regulación del ciclo integral del agua urbana</li> <li>- Gestión del ciclo integral del agua en pequeños municipios</li> <li>- Reforma legal</li> <li>- Tecnologías de la información y la comunicación y gestión del agua</li> <li>- Fiscalidad del agua</li> <li>- Financiación de la gestión del agua</li> </ul>

CCAA	TEMAS FOROS TERRITORIALES
<b>Cantabria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión del ciclo integral del agua en pequeños municipios</li> <li>- Financiación de la gestión del agua</li> <li>- Reforma y fortalecimiento administración agua</li> </ul>
<b>Cataluña</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulación del ciclo integral del agua urbana</li> <li>- Reforma del régimen concesional (caudales ecológicos)</li> <li>- Financiación de la gestión del agua</li> <li>- Reforma del régimen de las aguas subterráneas</li> </ul>
<b>Castilla-La Mancha</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulación del ciclo integral del agua urbana</li> <li>- Reforma del régimen concesional</li> <li>- Fiscalidad del agua</li> <li>- Financiación de la gestión del agua</li> <li>- Coordinación interadministrativa y órganos de participación</li> </ul>
<b>Castilla y León</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fiscalidad del agua</li> <li>- Financiación de la gestión del agua</li> <li>- Reforma y fortalecimiento administración agua</li> <li>- Fomento de la corresponsabilidad de la ciudadanía en la gestión del agua</li> <li>- Reforma régimen concesional</li> </ul>
<b>Extremadura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulación del ciclo integral del agua urbana</li> <li>- Mejora de la información y el conocimiento de las aguas subterráneas</li> <li>- Tecnologías de la información y la comunicación y gestión del agua</li> </ul>
<b>Galicia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión del ciclo integral del agua en pequeños municipios</li> <li>- Fiscalidad del agua</li> <li>- Financiación de la gestión del agua</li> <li>- Coordinación interadministrativa y órganos de participación</li> <li>- Reforma régimen concesional</li> </ul>
<b>Madrid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fiscalidad del agua</li> <li>- Financiación de la gestión del agua</li> <li>- Regulación del ciclo integral del agua urbana</li> <li>- Tecnologías de la información y la comunicación y gestión del agua</li> </ul>
<b>Murcia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforma del régimen de las aguas subterráneas</li> <li>- Reforma del régimen concesional (aguas desaladas reutilizadas)</li> <li>- Fiscalidad del agua</li> <li>- Coordinación interadministrativa y órganos de participación</li> </ul>
<b>Navarra</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fiscalidad del agua</li> <li>- Financiación de la gestión del agua</li> <li>- Gestión del ciclo integral del agua en pequeños municipios</li> <li>- Fomento de la corresponsabilidad de la ciudadanía en la gestión del agua</li> <li>- Tecnologías de la información y la comunicación y gestión del agua</li> <li>- Reforma legal</li> </ul>
<b>País Vasco</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinación interadministrativa y órganos de participación</li> <li>- Regulación del ciclo integral del agua urbana</li> <li>- Tecnologías de la información y la comunicación y gestión del agua</li> <li>- Reforma legal</li> </ul>
<b>Valencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regulación del ciclo integral del agua urbana</li> <li>- Tecnologías de la información y la comunicación y gestión del agua</li> <li>- Fomento de la corresponsabilidad de la ciudadanía en la gestión del agua</li> </ul>

Tabla 6. propuesta de selección temática para cada una de las comunidades autónomas.

El resultado de estas dos iniciativas serviría para revisar las reformas propuestas en el Libro Verde, por un lado, y por otro, para elaborar instrucciones que mejoren la transparencia de las actuaciones y la información disponible en la administración del agua de cara a los ciudadanos y otros actores.

## 6.2 DECISIONES EJECUTIVAS DEL MITERD

Las reformas de carácter organizativo están relacionadas con las modificaciones de la estructura organizativa, aquellas que se refieren a la regulación y mejora del ciclo urbano del agua, las relativas a la fiscalidad y financiación del agua y las relacionadas con la corresponsabilidad ciudadana.

Un número importante de reformas sólo requieren de la decisión ejecutiva del MITERD. En algunos casos, la decisión debe verse apoyada por informes sobre el estado de situación y la creación de Grupos de trabajo interadministrativos (especialmente en los temas que no son competencia exclusiva del MITERD).

Para la implementación de las reformas que permiten la mejora de la funcionalidad, sería necesario **instrucciones** del SEMA para:

- La incorporación de modificaciones en el Real Decreto de Estructura del MITERD. La DGA debe tener una estructura que permita la correcta labor de coordinación de las CCHH, integradas por Comisaría, Oficina de Planificación Hidrológica y Dirección Técnica, cada una con responsabilidades bien definidas, asegurando que no se produce su propia interpretación de las normas o que cada confederación hidrográfica tenga sus propias normas ajenas a los desarrollos reglamentarios del TRLA (especialmente en relación con el RDPH).
- Preparar convenios tipo y revisar o establecer convenios con las CCAA y con entidades locales con responsabilidades de gestión/mantenimiento de servicios del agua, de manera que se puedan implementar las medidas financieras y de gestión – incluyendo encomiendas de gestión. Una vez valorada la experiencia de las encomiendas de gestión vigentes del MITERD con el País Vasco y con Cataluña.
- Definir el papel de la DGA y las CCHH en relación con las actividades de las empresas públicas.
- Convocar Conferencia Sectorial del agua y crear un grupo de trabajo para potenciar el papel de la planificación hidrológica y del Comité de Autoridades Competentes.
- Modificar los estatutos de ACUAES. Dar instrucciones para la preparación de un Plan Estratégico.
- Establecer una relación estable y procedimientos de consulta con los organismos de generación de conocimientos (CEDEX, IGME, CISC, Universidades) y clarificar su papel en relación con los trabajos de la DGA y las CCHH.
- Revisar la situación de las Obras de Interés General.
- Actualizar la Guía de Viabilidad de las actuaciones, y el requisito *ex-ante* de aprobación previa puesta en marcha del proceso de declaración de Obra de Interés General.

- Establecer criterios generales para la reforma de la fiscalidad: unidad de las tarifas (costes inversión y conservación), base imponible en función del consumo, no de la superficie, etc. Trasladar a la Abogacía del Estado para incorporación en los textos de reformas legales (TRLA, RDPH, etc.).
- Elaborar el plan de digitalización del agua para la modernización de la Administración, la mejora de la gestión y la transparencia en la información.
- La puesta en marcha del registro de aguas.- Para esto sería necesario una comisión interna de DGA-CCHH para identificar problemas, propuestas etc. pero se puede hacer sin reforma legal y es también una palanca clave para la transformación
- El inventario de los desbordamientos de los sistemas de saneamiento en episodios de lluvia cuya culminación se preveía para el 2020 (y habría que prorrogar el plazo); y modificar la valoración de daños para la tipificación de infracciones.
- Creación de la Plataforma de financiación de la gestión del agua en España. Definición de la estructura y composición de los agentes (gobierno, gestión, agente financiero, etc.). Compromiso político con recursos presupuestarios y principios funcionamiento. Difusión del instrumento (promoción). Es imprescindible la dotación de medios económicos, recursos humanos y técnicos apropiados al órgano gestor (especialmente al equipo financiero). Desarrollo de un convenio entre el MITERD, el órgano gestor y el agente financiero. Creación del *Project facility*.
- Promover contratos de río y de custodia por parte de las CCHH promoviendo experiencias piloto en cada Demarcación.

Por otro lado, la toma de decisiones ejecutivas requiere de informes por parte de la DGA sobre:

- Situación de las obras declaradas de Interés General que hay en este momento.
- Estado de los Convenios con las comunidades autónomas y otras administraciones.
- Estado de los Convenios con organismos expertos (CEDEX, CSIC, IGME). En concreto, para el desarrollo de un convenio con el IGME.
- Estado de aplicación del Plan de comisarías.
- Compromisos y disponibilidad presupuestaria de la DGA en el horizonte de los próximos 10 años.
- Necesidades de refuerzo de Comisarias a corto y medio plazo y papel de Tragsatec.
- Estado del Registro de Agua y de la digitalización del agua.

En cuanto a las reformas, cuya implementación necesitaría de solicitud de **informes externos**, estas incluyen:

- Papel y organización de un regulador, observatorio o un laboratorio del ciclo integral del agua en España.

- Solicitud de informes del Instituto de Crédito Oficial (ICO) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) sobre la creación de una Plataforma de financiación de la gestión del agua en España.
- Análisis de la viabilidad de modificación organizativa en el IGME.
- Informe externo para revisar la fiscalidad de la Mancomunidad de Canales de Taibilla (MCT).

Por último, sería necesaria la creación de **Grupos de trabajo** con otras organizaciones independientes del MITERD, al menos, en las siguientes temáticas:

- Grupo de trabajo con el Ministerio de Hacienda y en Instituto de Estudios Fiscales para las reformas de fiscalidad del agua.
- Grupo de trabajo interadministrativo y de expertos con las Diputaciones y Comunidades Autónomas para la preparación del plan de pequeños municipios.
- Grupo de Trabajo para el establecimiento de un órgano regulador o un observatorio del ciclo urbano del agua.
- Grupo de trabajo para reforma y fortalecimiento Comunidades Usuarios.
- Grupo de trabajo para potenciar los ámbitos de participación, concertación y colaboración.
- Grupo de trabajo para la revisión de relación con Tragsa.

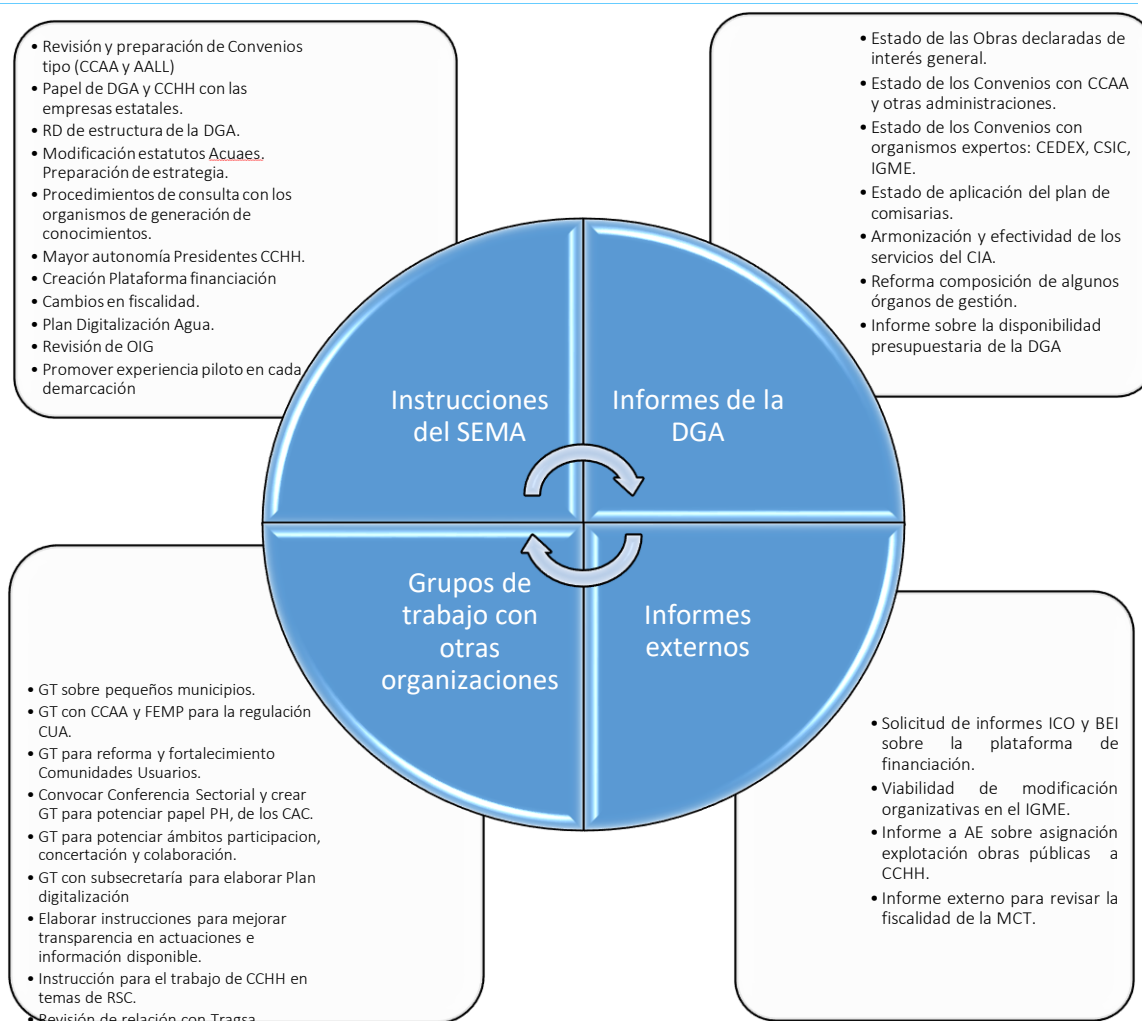


Figura 17. Hoja de Ruta: Decisiones Ejecutivas

A continuación se representa un resumen de reformas, que implicarían actuaciones de carácter organizativo, clasificada en función de las decisiones que es necesario tomar por parte del MITERD.

También se contempla el grado de prioridad y la valoración de la viabilidad. Los colores reflejan la viabilidad, (baja, media y alta), según se haya considerado reformas fácilmente implementables y prioridad de la reforma desde muy baja a alta):

PRIORIDAD (%)	VIABILIDAD (%)
MUY BAJA	BAJA
BAJA	MEDIA
MEDIA	ALTA
ALTA	



DECISIONES EJECUTIVAS MITERD	REFORMAS	PRIORITARIAS	VIABILIDAD	Además implicaría
Acuerdo colaboración con las CCAA y entre Diputaciones/ CCAA.	Colaboración de las CCAA en el control de las aguas subterráneas sobre estado de aguas, régimen piezométrico y niveles de contaminación			Informe DGA e informe de la Abogacía del Estado
	Reforzar mecanismos de coordinación y cooperación con otras administraciones			Tramitación legal RD. - Abogacía del Estado Comisión Congreso. Reforma Ley Ciclo Integral.
Grupo de trabajo con la FEMP	Modelo organizativo: Regulador			
	Utilización de tecnologías más apropiadas en pequeños			
	Transparencia en la gestión y en la rendición de cuentas			
	Coordinación y control supramunicipal			
Convocar Conferencia Sectorial y establecer Grupos de Trabajo para temas relacionados con reforma de la administración	Potenciar el papel de la planificación hidrológica como centro de las políticas de agua en consonancia con las directrices de la nueva Secretaría de Estado clarificando/separando los planes que sirven para los objetivos de la DMA y el resto			
	Potenciar el papel de los Comités de Autoridades Competentes en el proceso de planificación de la demarcación			
	Reuniones trimestrales de las Conferencias Sectoriales de la Secretaría de Estado coincidiendo con los semestres europeos y así y discutir la posición y aportaciones a realizar desde España.			
	Potenciar los ámbitos de participación, concertación y colaboración en los procesos de planificación, gestión, evaluación, control y sanción apoyadas en Plataformas de información transparente y accesible a todos			
Creación de un GT interdepartamental (técnicos y expertos del MITERD)	Establecimiento de un plan de gobernanza hidrológica para sensibilizar a la sociedad			Campaña de comunicación para sensibilizar a la sociedad
Convenio colaboración (CU y OOCC) y elaborar guías	Promover la elaboración de planes de sequía por parte de las comunidades de usuarios coordinados con los planes de sequía de los organismos de cuenca.			Dotación de recursos económicos.
	Promover la elaboración de planes de mitigación y adaptación al cambio climático por parte de las comunidades de usuarios, con una visión a largo plazo, que identifique impactos y medidas para adaptar los sistemas productivos a la evolución del clima			

DECISIONES EJECUTIVAS MITERD	REFORMAS	PRIORITARIAS	VIABILIDAD	Además implicaría
Grupo de Trabajo con el Ministerio de Hacienda Acuerdo con el Instituto de Estudios Fiscales.	Replantear la repercusión de los gastos de funcionamiento generales de los organismos de cuenca, extrayéndolos de los cánones y tarifas del art. 114, y buscando una figura específica			Tramitación legal (Abogacía del Estado). Redacción normativa y cambios en las actuales Ley de Aguas, de Costas y Régimen Local. Proyecto RD.
	Regular desde la norma y con transparencia la distribución de la carga entre los diversos usos a los que sirve una obra (equivalencias)			
	Regular los efectos financieros del principio de asequibilidad, teniendo en cuenta el previsible reconocimiento normativo del derecho humano al agua			
	Modernizar los criterios para individualizar las cuotas, desterrando las cuotas por superficie.			
	Adaptar los conceptos que pueden ser objeto de repercusión y que nuestra normativa general de tasas dispone de manera excesivamente general.			
	Contemplar de manera integral el gravamen de los usos hidroeléctricos.			
	Modernizar la regulación de la tarifa de suministro de agua potable de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla			
	Incorporar en el artículo programático continuador del art. 111bis del TRLA principios generales de la tributación del abastecimiento en alta, teniendo en cuenta la multiplicidad de agentes que operan en esta fase del ciclo			
	Regular las bases de las tasas y tarifas locales por abastecimiento en alta que se fijan mediante ordenanza fiscal o no fiscal			
	Definir, en el ámbito agrario, las derramas de las comunidades de usuarios como prestaciones patrimoniales de carácter público, articulando unas bases mínimas			
	Canon de control de vertidos: flexibilizar la cuantificación e incorporar automatismos para actualizar los precios básicos en función del incremento de los costes.			
	Eliminar el canon hidroeléctrico del ámbito de la fiscalidad del agua (art. 112 bis TRLA)			
	Reforzar y actualizar la regulación actual del art. 112 del TRLA (Canon de Utilización del DPH)			
	Disponer de sistemas de actualización automática en función p.ej. del incremento de los costes			
Armonizar el tratamiento de los vertidos al Dominio público marítimo-terrestre (art.85 Ley de costas)				

DECISIONES EJECUTIVAS MITERD	REFORMAS	PRIORITARIAS	VIABILIDAD	Además implicaría
	<p>Fusionar el canon de regulación y la tarifa de utilización del agua, evitando diferencias de gravamen injustificadas.</p> <p>Aclarar el ámbito geográfico de cada canon o tarifa: ¿vincularlos más a sistemas o subsistemas que a obras singulares?</p> <p>Clarificar la repercusión o no en los cánones de conceptos asociados a un interés general, como las obras para defensa o laminación de avenidas.</p> <p>Erradicar los beneficios fiscales en estos tributos vinculados a la presencia de fenómenos hidrológicos extremos (ej. sequías)</p> <p>Clarificar la posición de las comunidades de usuarios en las obligaciones propias de estas tasas</p> <p>Suprimir el apartado 6 del art. 114 del TRLA,</p> <p>Regular las bases legales sobre las que las ordenanzas determinan las tasas y tarifas relativas a usos urbanos</p>			
<p>Convenio con el IGME: cambio de estatutos IGME evaluar para que sea el Servicio Geológico de la Administración (Medio propio) dependiente del MITERD.</p>	<p>Incrementar la dotación presupuestaria para la contratación de personal especializado y desarrollo de proyectos de generación de información hidrogeológica</p> <p>Mejorar la coordinación entre organismos con competencias de gestión (OCC) y OPIs</p> <p>Crear un organismo responsable la gestión de la información y el conocimiento de las aguas subterráneas en España</p> <p>Actualizar los recursos tecnológicos integrando e interconectando las fuentes de información y mejorando y modernizando las soluciones tecnológicas adoptadas</p>			<p>Cambiar presupuestos del capítulo 7 al 2.</p>
<p>Instrucciones y directrices internas. Papel de la DGA y CCHH con empresas estatales.</p>	<p>Aumentar la eficacia y eficiencia de funcionamiento de las CCHH proporcionando una mayor autonomía a sus Presidentes en el establecimiento de su estructura, RPT y gestión de medios</p> <p>Potenciar la capacidad de los Directores Generales de influir en la definición de los RPT</p> <p>Incrementar el papel de la DGPNB en la definición de los regímenes de caudales ecológicos y en la gestión hídrica en relación con los servicios de los ecosistemas para la preservación y protección de la biodiversidad</p>			

DECISIONES EJECUTIVAS MITERD	REFORMAS	PRIORITARIAS	VIABILIDAD	Además implicaría
Elaborar instrucciones para mejorar la transparencia de las actuaciones y la información disponible en la administración del agua	Portal de datos compartidos que recopilaría, de forma continua, la mayor cantidad posible de datos del sector y publicaría aquellos que se decidiera en cumplimiento de legislación de privacidad y de competencias	■	■	Dotación de recursos. Plan de Formación de TICs. Dotación de recursos humanos (nuevas plazas incorporar descripción en convocatorias de oposición).
	Plan de promoción del uso de la nube en las infraestructuras técnicas. Para posibilitar la adopción flexible y rápida del resto de iniciativas	■	■	
	Normalización operativa de datos del agua para que sea reutilizable, compatible y que los datos tengan unos parámetros de calidad que permitan su reutilización	■	■	
	Adopción de estándares comunes para la interconexión de sistemas (API)	■	■	
	Visualización de información a través de <i>dashboards</i> o cuadros de mando con secciones públicas y privadas relacionadas con el cumplimiento de requisitos legales (Directivas, estado de las aguas, ODS, etc.)	■	■	
	Extensión de las redes de sensores en masas de agua y en consumo mediante mecanismos de reporte automatizado con el fin de generalizar la captación de datos en tiempo real y con granularidad suficiente	■	■	
	Extender uso de captación de imágenes mediante drones, satélite y otras fuentes y e integración de las mismas para la mejora de datos de la gestión del agua	■	■	
Hacer auditoria y evaluación. Convenio con CEDEX para procedimiento de digitalización de la Administración. Acuerdo con el Plan de la Administración (ciberseguridad)	Ejecución de un plan global digitalización de la administración pública del agua	■	■	
	Implantación de tecnologías de <i>big data</i> y de <i>advanced analytics</i> en tiempo real (p.ej., Spark) para el tratamiento de datos en tiempo real	■	■	
	Implantación de proyectos sobre Inteligencia artificial, <i>machine learning</i> y gemelos digitales para la modelización hidrológica	■	■	
	Implantar un plan de ciberseguridad para garantizar la consistencia y seguridad de los datos y sistemas de información de gestión del agua	■	■	
Instrucción del SEMA e informe de la DGA en relación a las Obras públicas y recuperación de costes	Asignar la explotación de las obras públicas, una vez finalizadas a las CCHH o, en el caso de convenios con CCAA o AALL a éstas, al igual que su titularidad una vez amortizados todos los costes de inversión y financiación producidos.	■	■	Informe de la Abogacía del Estado
	Asignar los costes de reposición o mantenimiento a las CCHH con una financiación definida en los presupuestos generales del estado y una recuperación total de costes a través de su repercusión al conjunto de los usuarios de las infraestructuras concernidas.	■	■	

DECISIONES EJECUTIVAS MITERD	REFORMAS	PRIORITARIAS	VIABILIDAD	Además implicaría
Creación de una Plataforma de financiación de la gestión del agua en España.	Batería de medidas legales de constitución y reformas. Incluyendo los estatutos de ACUAES. Dotación de medios económicos, recursos humanos y técnicos apropiados al órgano gestor (especialmente al equipo financiero). Selección del agente financiero y constitución del Consejo Rector y el Consejo Consultivo (y de ética). Desarrollo de un convenio entre el MITERD, el órgano gestor y el agente financiero. Creación del <i>Project facility</i> sobre la base del existente en ACUAES/ACUAMED.			Difusión del instrumento (promoción).
Creación Grupo de Trabajo para definición de criterios de elegibilidad de proyectos para financiación de la DGA	Definición de criterios de elegibilidad de proyectos (Nivel cofinanciación, Nivel de renta municipios u otros).			
Creación Grupo de Trabajo para definición de criterios de selección de proyectos para financiación de la DGA	Definición de criterios de selección de proyectos (Cofinanciación, Convenio con la DGA, Ente Público u otros).			
Definición de las líneas de financiación y los criterios de financiación (nivel R/C, condiciones financieras, etc.). Difusión líneas de financiación.	Líneas de prevención y protección frente a inundaciones, de recuperación y revisión tras inundaciones, otras líneas de gestión del riesgo de inundación, líneas para satisfacer otros usos asociados al agua, para medidas de conservación y mejora de la estructura y funcionamiento de los ecosistemas acuáticos, medidas específicas de protección de agua potable, medidas específicas para sustancias prioritarias, medidas ligadas a drivers, medidas ligadas a impactos, otras, etc.			Primeros pasos: apertura de líneas, definición de condiciones de elegibilidad y criterios de selección. Operativa gradual y criterio de urgencia en la puesta en marcha.  Abogacía del Estado. Inclusión en los PPGEE 2020.
Establecimiento de criterios generales para la reforma de la fiscalidad. Unidad de las tarifas (costes inversión y conservación), base imponible en función del consumo, y binaria, no de la superficie, etc.	Unir la repercusión de costes inversores de los de explotación, funcionamiento y administración.			Traslación a la Abogacía del Estado para incorporación en los textos de reformas legales (TRLA, RDPH, etc.)
	Definir con claridad qué son y qué no son costes de inversión.			
	Resolver la tributación de las obras en las que una porción de los usuarios no está (todavía) presentes, evitando lagunas de tributación.			
	Regular desde la norma y con transparencia la distribución de la carga entre los diversos usos a los que sirve una obra (equivalencias).			

DECISIONES EJECUTIVAS MITERD	REFORMAS	PRIORITARIAS	VIABILIDAD	Además implicaría
	Modernizar los criterios para individualizar las cuotas, desterrando las cuotas por superficie.		20	
	Eliminar la aprobación anual de cánones y tarifas.			
	Indicar que los cobros que efectúan las empresas públicas por abastecimiento en alta son prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias y dotarlas de una mínima regulación.			
	Simplificar el esquema económico-financiero de las transferencias de agua entre cuencas incorporándolo en la normativa general.			
Promover la reforma fiscal del agua	Reformas del Régimen Económico-Financiero de la Ley de Aguas y creación de nuevas figuras impositivas.			Creación grupo de trabajo con el Ministerio de Hacienda y el Instituto de Estudios Fiscales
Instrucción SEMA. Desarrollar experiencias piloto	Fomentar la creación de comunidades de usuarios de aguas subterráneas para mejorar la gestión de los acuíferos y el uso del agua subterránea.			Dotación presupuestaria.
	Promover la custodia del territorio y la custodia fluvial.			Reforma legal. Encuesta de percepciones. Plan de comunicación. Dotación de recursos económicos.
	Promover los contratos de río realizando una experiencia piloto en cada demarcación hidrográfica y dotarlas de financiación.			
	Promover proyectos de custodia agraria del territorio para lograr mejoras sinérgicas tanto para los agricultores como para la biodiversidad y la mejora de la calidad de las aguas.			

Tabla 7. Resumen de reformas – actuaciones carácter organizativo.

### 6.3 PROCESOS DE PREPARACIÓN DE NORMATIVA

Entre las reformas legales podemos distinguir entre las que requieren la modificación del TRLA y aquellas que afectan a otra legislación, como la tributaria y la local. Todas las modificaciones legales, implicarían tramitar en paralelo el correspondiente desarrollo y/o modificación de los reglamentos que las desarrollan o las que simplemente requieren que se desarrollen a través de instrucciones.

En paralelo a (y como consecuencia de) la modificación del TRLA, hay otras legislaciones que serían objeto de reforma. Es el caso de la **Legislación sobre el Cambio Climático**, que se verá influenciada por los cambios en el artículo 42 (caudales ambientales, objetivos ambientales, etc.) de la Ley de Aguas. Es necesario asegurar la coherencia y consistencia de todas las modificaciones planteadas con el anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética. La **Ley de Minas** (Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas), también puede verse afectada en lo concerniente al tratamiento de las aguas minerales y termales.

Los pasos para abordar la reforma de la Ley de Aguas serían:

1. Creación de un **Grupo de trabajo** (con personal de la AGE - DGA y CCHH - y expertos externos).
2. Redacción del **anteproyecto de modificación de la Ley de Aguas**, solicitando informes preceptivos para valoración previa de la Abogacía Estado, Secretaria General Técnica (Subdirección de Legislación y Desarrollo Normativo) e incluso, si se considerase, Consejo de Estado.
3. Anteproyecto por el Consejo de Ministros (previa solicitud de informes preceptivos del Consejo Nacional del Agua (CNA), a la Comisión de Asuntos Medioambientales, y otros (CAMA, etc.) para su posterior remisión como **proyecto de ley** al Congreso de los Diputados.
4. Tramitación parlamentaria correspondiente (Comisión, Pleno Senado etc.).

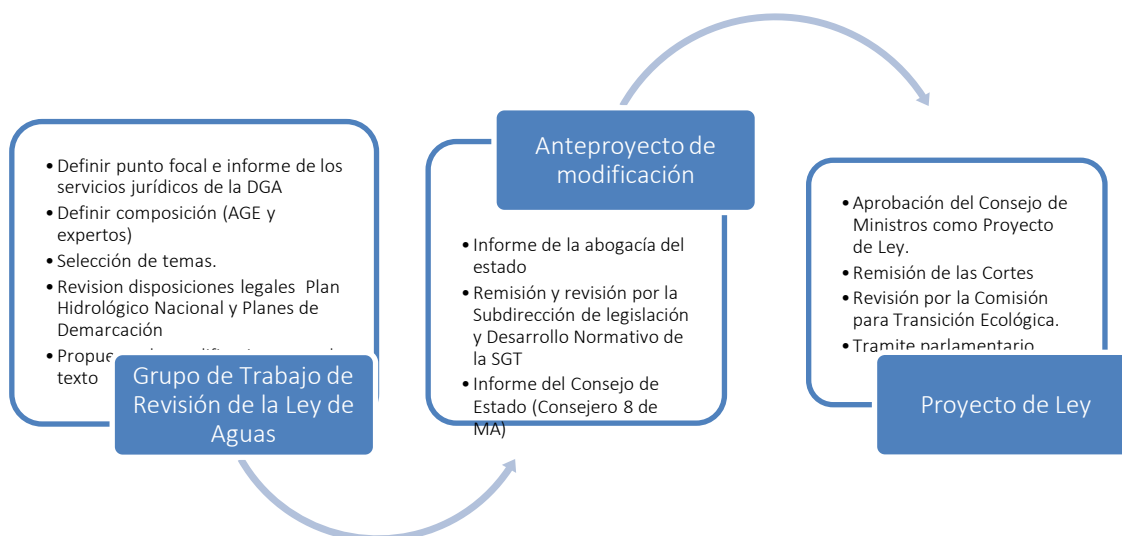


Figura 18. Hoja de Ruta: Procesos de reforma legal

Todo esto, implicaría el desarrollo y modificación reglamentaria correspondiente, por lo que sería conveniente realizarlo en paralelo. Será necesaria una propuesta de **revisión de los reglamentos** del DPH y de Planificación hidrológica, así como recomendaciones de los servicios jurídicos de la DGA sobre cómo abordar otras reformas (OM, RD, RD Ley u otros).

Las **grandes líneas de la reforma de la Ley de Aguas que hay que abordar son:**

- a) Reformas generales y adaptación. Modificar los principios de la Ley de Aguas e inclusión de sometimiento a los objetivos ambientales. Las medidas contempladas en la reforma de estos aspectos comprenden el añadir principios rectores en la Ley de Aguas; la modificación de la funcionalidad de la Ley (más ambiental y menos hidráulica); regular el reconocimiento del derecho humano a los servicios de abastecimiento y saneamiento; asegurar la instalación de equipos de medición; etc. Redacción de una ley de Aguas donde la Directiva Marco del Agua no sea una "inserción adicional" sino que forme parte de los principios rectores de la Ley.
- b) Diferenciar "Plan hidrológico de cuenca" orientado a la obtención y distribución del recurso del "Plan de gestión de cuenca" de horizonte más corto y focalizado a la consecución de los OMA.
- c) Reforma del Régimen Concesional. Con la finalidad de mejorar la adaptación y flexibilidad frente a la incertidumbre y condiciones cambiantes, para recuperar recursos y adecuar dotaciones a realidad o cambio de cultivos. Estas reformas implicarían sobre todo desarrollo y modificación del Reglamento del DPH. Como ejemplo de reformas necesarias tenemos: rebajar el volumen máximo de los aprovechamientos de la Sección B (artículo 54.2 del TRLA) y someterlos al régimen concesional; reconsideración de la regulación del catálogo de aguas privadas (Disposiciones Transitorias 2ª, 3ª, 3ª bis y 4ª del TRLA y D.T. 2ª de la Ley del plan Hidrológico Nacional); trámite de competencia de proyectos en el procedimiento concesional, etc.
- d) Reforma en el ámbito las aguas subterráneas con ánimo de establecer un régimen jurídico homogéneo (simplificación) y equiparar el tratamiento de los recursos. Recuperación de acuíferos y cumplimiento OMAs. Armonizar la legislación de minas y la de aguas en los temas de pozos y exigiendo el informe preceptivo del organismo de cuenca para la declaración de aguas minerales y termales; precisar las competencias de la autoridad minera y suprimir el permiso de investigación. Clarificar el concepto de masa de agua en riesgo de no alcanzar el buen estado en relación a la denominación de acuífero sobrexplotado.
- e) Modificación del Régimen Sancionador. Es necesaria una actualización, ampliando el régimen de infracciones. Incorporar nuevas infracciones administrativas: falta de mantenimiento de pozos, falta de instalación y mantenimiento de instrumentos de medida, falta de envío de la información en tiempo real al organismo de cuenca, inadecuada clausura de pozos, apertura de pozos sin concesión, etc.
- f) Fortalecer el control y vigilancia de los usos y consumos y la labor de inspección del cumplimiento de las concesiones y autorizaciones.



- g) Reforma del Régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hídrico y mecanismos de financiación de la administración del agua. En particular: crear un canon ambiental que repercuta los costes ambientales y los costes de gestión del agua entre todos los usuarios concesionarios; modificar el canon de utilización del DPH con el objeto, por ejemplo, de poder gravar los usos del agua, especialmente aquellos con volúmenes elevados, como la geotermia.
- h) Régimen jurídico de caudales ecológicos. En relación con los procesos de planificación, debiera incorporarse, a la mayor brevedad posible, en la instrucción de planificación los procedimientos de cálculo de todos los componentes de los regímenes de caudales ecológicos en cumplimiento de las sentencias del Tribunal Supremo de la primavera de 2019 en relación con el Plan hidrológico de la Demarcación del Tajo y para limitar las incertidumbres asociadas.
- i) Reforma de la Composición del Consejo Nacional del Agua con el fin de reforzar su papel como verdadero foro consultivo basado en la participación y el debate social, separando el ámbito de las autoridades competentes (que tendrían su foro de cooperación en la Conferencia Sectorial del Agua, el Comité de Autoridades Competentes y la Comisión Interministerial del Agua) del ámbito de participación y consulta. En la misma línea, es necesario reformar los Consejos del Agua de las Demarcaciones hidrográficas.
- j) Otros elementos a mejorar, entre los que se incluye la reforma de los órganos de gobierno, gestión y planificación de los organismos de cuenca, o el papel de las comunidades de usuarios y corresponsabilidad en la gestión del agua; o el desarrollo del artículo 25.4 del TRLA, relativo al informe de los Organismos de cuenca a las comunidades autónomas, con el objeto de especificar el contenido mínimo.

Hay algunos otros elementos que se están considerando en este momento y que también deberían ser objeto de reforma como son el régimen jurídico de la obra hidráulica, y aspectos de la Ley del Plan Hidrológico Nacional que deberían residenciarse en la Ley de Aguas (Ej.: Sequías, participación pública, etc.).

Otra legislación puede verse afectada como consecuencia de procesos de implementación de reformas de tipo organizativo. Algunas precisarán de cambios en Instrucciones y Órdenes Ministeriales, como es el caso de la **Orden ARM/1312/2009**, de 20 de mayo, por la que se regulan los sistemas para realizar el control efectivo de los volúmenes de agua utilizados por los aprovechamientos de agua del dominio público hídrico, de los retornos al citado dominio público hídrico y de los vertidos al mismo.

En materia de reforma del régimen económico-financiero, hay bastante legislación que resulta afectada. En caso de proceder a modificar las figuras del Canon de Saneamiento y la tributación por generación de aguas residuales, al igual que algunas medidas de organización centradas en el ciclo integral del agua en pequeños y medianos municipios, sería necesario ver la parte afectada de la legislación nacional. En principio, podrían verse afectadas y ser susceptible de reforma la **LOFCA** (Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas), la legislación sobre **tasas y precios públicos** (Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos) o la **ley de bases de régimen local** (Ley 7/1985, de 2 de abril,

Reguladora de las Bases del Régimen Local). También puede ser necesario modificar los criterios sobre los que se determina la tarifa de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla o las transferencias entre cuencas hidrográficas.

Las modificaciones en los estatutos de las Sociedades Estatales ACUAES y ACUAMED, al depender de la Dirección General del Patrimonio del Estado (DGPE) deberían contar con la **participación y aprobación del citado Departamento**.

En cualquier caso, toda la legislación que se vea afectada debe contar con el preceptivo informe de la Abogacía del Estado y el Ministerio de Hacienda.

TIPOS DE REFORMAS LEGALES	REFORMA A LAS QUE AFECTA	PRIORITARIAS	VIABILIDAD	IMPLEMENTACIÓN
Reformas generales y adaptación	Introducción de conceptos, definiciones y fundamentación en principios de la reforma legal.			
	Regulación del derecho humano a los servicios básicos de abastecimiento y saneamiento.			
	Modificar art. 14 TRLA añadiendo como principios rectores: (a) prevención y precaución frente a deterioro adicional y protección y mejora del buen estado; (b) mitigación y adaptación al cambio climático; y (c) derecho humano al agua y saneamiento.			Posible revisión de los Reglamentos de DPH y de Planificación. Creación de un GT interdepartamental (técnicos y expertos del MITERD). Considerar incorporación de expertos especializados de la Oficina Española de Cambio Climático.
	Realizar una evaluación ambiental y económica de los Programas de Medidas de la planificación que aseguren su viabilidad en plazos y recursos y justifique la prioridad otorgada a las mismas.			Revisar las instrucciones de planificación para el ACE. Dotación de medios. Revisión RPT para el análisis económico.
	Mantiene la naturaleza jurídica del agua desalada (DPH) y competencias de la DGA para otorgamiento de concesiones.			
	Modificar art. 42 TRLA objetivos de la planificación: (a) garantizar la gestión sostenible; y (b) integrar las exigencias de buen estado y estrategias planes sectoriales (eliminar el concepto “al servicio de”).			
	Incorporar dentro del capítulo II de usos comunes y privativos nuevo art. 49 bis subordinando todo uso común o privativo de las aguas y los ecosistemas asociados al interés general y por tanto a la consecución de los objetivos medioambientales.			
	Nuevo art.60(bis) unifica las redacciones del TRLA y PHN y ordena a su estudio sin hacer referencia específica a las masas de agua.			
	Integrar el régimen general de los planes de gestión de riesgos de sequía e inundación en el cuerpo de la Ley.			La Ley casi no lo nombra, a pesar de existir un desarrollo muy extenso.
Régimen concesional	Garantizar la funcionalidad de la Ley de Aguas			Conjugar ambas leyes.

TIPOS DE REFORMAS LEGALES	REFORMA A LAS QUE AFECTA	PRIORITARIAS	VIABILIDAD	IMPLEMENTACIÓN
	respecto al Cambio climático y consideración de la legislación en la materia (Ley de cambio climático y otras).			
	Condicionar la novación de concesiones de abastecimiento y regadío a la “planificación hidrológica” (PHN y planes demarcación) (art 53.3 TRLA).			
	Reversión de concesiones: Introducir un segundo párrafo en el art. 53.4 ordenando la interpretación del documento concesional a favor del “mantenimiento de la funcionalidad del aprovechamiento correspondiente”.			
	Modificar el art. 59.2 del TRLA (en negrita): “Las concesiones se otorgarán teniendo en cuenta la gestión racional conjunta de los recursos superficiales y subterráneos, sin que el título concesional garantice la disponibilidad de los caudales concedidos ya sea por motivos naturales, el cambio climático o la consecución de los objetivos medioambientales.”			
	Añadir en el artículo 59 del TRLA un nuevo apartado 2 ter.: “El otorgamiento y mantenimiento de las concesiones está condicionado a la obligación de informar a la administración competente del uso que se hace del dominio público hídrico a través de declaraciones telemáticas periódicas, tanto en relación a los volúmenes utilizados como a los deterioros producidos.”			
	Condicionamiento del otorgamiento de nuevas concesiones al informe del Ministerio competente en materia de aguas sobre la evolución de los recursos hídricos (art. 59.5. TRLA).			
	Reducción de los plazos concesionales según el tipo de uso (art. 59bis).			
	Variaciones en el orden de preferencia de usos: Introducción de los usos industriales para producción de energías renovables en segundo lugar tras abastecimientos (art. 60 TRLA).			Cambiar también los Planes, Apartado 2 del art. 60.
	Condición esencial de la concesión: Concesionario tiene obligación de instalar a sus expensas equipos de medición que indique la administración (art. 61 TRLA).			
	Revisión concesional obligatoria en casos de: modernización de regadíos, modernización de infraestructuras urbanas, disminución poblacional (art. 65 TRLA).			
	Caducidad de concesiones: Suspensión en el ejercicio de la concesión si no se han instalado y mantenido en perfecto estado instrumentos de control (art. 66 TRLA).			
	Regularizar la situación de los usuarios (zonas regables del estado), otorgando las correspondientes concesiones o autorizaciones de uso, de modo que los titulares sean los regantes individuales.			Incluir Disposición Transitoria (procedimiento más simplificado, con un plazo, periodo transitorio).

TIPOS DE REFORMAS LEGALES	REFORMA A LAS QUE AFECTA	PRIORITARIAS	VIABILIDAD	IMPLEMENTACIÓN
Régimen aguas subterráneas	Extensión del dominio público hídrico en el ámbito de las aguas subterráneas (cierre del catálogo, aguas minerales y termales, etc.).			
	Mantener las aguas minerales y termales bajo la jurisdicción de minas (art 1.5 TRLA) pero exigir informe preceptivo de organismo de cuenca para la declaración de aguas minerales y termales.			
	Introducción en el sistema concesional de los aprovechamientos aguas subterráneas de menos de 7.000 m <sup>3</sup> anuales (supresión del Art. 54.2 TRLA) (procedimiento simplificado art. 79.3).			
	Alumbramiento y utilización de aguas subterráneas (art. 73 TRLA): Suprimir el permiso de investigación; precisar competencias de la autoridad minera en materia de aguas subterráneas y obligar a la colaboración de administraciones minera e hídrica.			
	Construcción y clausura de pozos (art. 74 TRLA). Condiciones de construcción y clausura de pozos y asignación de responsabilidades a administraciones minera e hídrica.			
	Regulación de la recarga artificial de masas de agua subterránea (art. 75 TRLA).			
	Posible solución a la demanialización completa de las aguas subterráneas: Impuesto sobre el uso de las aguas subterráneas declarando exentos los que se integren en el Dominio Público Hídrico.			
	Posible solución a la demanialización completa de las aguas subterráneas: Previsión de indemnización.			
Régimen jurídico de caudales ecológicos	Añadir definición de caudales ecológicos (art. 40bis TRLA).			Posible revisión de los Reglamentos de DPH y de Planificación.
	Determinación de caudales ecológicos (art. 41.3 bis TRLA): con la colaboración de Comunidades Autónomas y en espacios protegidos mediante procedimiento coordinado con la elaboración de los planes hidrológicos.			Posible revisión de los Reglamentos de DPH y de Planificación. Acuerdo colaboración. Creación de un GT de expertos.
	Obliga a la fijación de todos los componentes del régimen de caudales ecológicos en todas las masas de agua y pueden revisarse sin revisar el plan (art. 42.1.c' TRLA).			
	Condicionar la determinación de la disponibilidad de los recursos hídricos (art. 43 bis TRLA) al cumplimiento de los condicionamientos ambientales.			
	Caudales ecológicos: estudios para implantación (genéricos, no por masa de agua); y eliminar referencia a indemnización (art. 60 bis nuevo TRLA).			
Régimen económico financiero	Delimitar áreas de servicio óptimas (ASO).			Tramitación legal (RD. Abogacía del Estado): Redacción normativa. Comisión Congreso Reforma Ley Ciclo Integral. Acuerdo

TIPOS DE REFORMAS LEGALES	REFORMA A LAS QUE AFECTA	PRIORITARIAS	VIABILIDAD	IMPLEMENTACIÓN
				colaboración Diputaciones/CCAA. Grupo de trabajo FEMP.
	Definición de criterios de elegibilidad de proyectos (Nivel cofinanciación, Nivel de renta municipios u otros).			Decisiones ejecutivas (SEMA): Definición de criterios de elegibilidad (cofinanciación, renta, eficiencia, etc.). Grupo de Trabajo.
	Definición de líneas y criterios de financiación (líneas de prevención y protección, de recuperación y revisión frente a inundaciones, líneas para satisfacer usos asociados al agua, medidas de conservación y mejora de la estructura y funcionamiento de los ecosistemas acuáticos, medidas específicas de protección de agua potable, medidas ligadas a drivers, medidas ligadas a impactos, otras...).			Abogacía del Estado. Decisiones ejecutivas (SEMA): Definición de las líneas de financiación y los criterios de financiación (nivel R/C, condiciones financieras, etc.). Difusión líneas de financiación. Inclusión en los PPGEE 2020.
	Criterios generales para la reforma de la fiscalidad. Unidad de las tarifas (costes inversión y conservación), base imponible en función del consumo, binaria y no de la superficie, etc.			Traslación a la Abogacía del Estado para incorporación en los textos de reformas legales (TRLA, RDPH, etc.). Decisiones ejecutivas (SEMA): Establecimiento de criterios generales para la reforma de la fiscalidad. Unidad de las tarifas (costes inversión y conservación), base imponible en función del consumo, no de la superficie, etc.
	Replantear la repercusión de los gastos de funcionamiento generales de los organismos de cuenca, extrayéndolos de los cánones y tarifas del art. 114, y buscando una figura específica.			Tramitación legal (Abogacía del Estado): Redacción normativa y cambios en las actuales Ley de Aguas, de Costas y Régimen Local. Proyecto RD. Grupo de Trabajo con el Ministerio de Hacienda/Acuerdo con el Instituto de Estudios Fiscales.
	Regular desde la norma y con transparencia la distribución de la carga entre los diversos usos a los que sirve una obra (equivalencias).			
	Regular los efectos financieros del principio de asequibilidad, teniendo en cuenta el previsible reconocimiento normativo del derecho humano al saneamiento.			
	Modernizar los criterios para individualizar las cuotas, desterrando las cuotas por superficie.			
	Adaptar los conceptos que pueden ser objeto de repercusión y que nuestra normativa general de tasas dispone de manera excesivamente general.			
	Contemplar de manera integral el gravamen de los usos hidroeléctricos.			
	Modernizar la regulación de la tarifa de suministro de agua potable de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla.			
	Incorporar en el artículo programático continuador del art. 111bis del TRLA principios generales de la tributación del abastecimiento en alta, teniendo en			

TIPOS DE REFORMAS LEGALES	REFORMA A LAS QUE AFECTA	PRIORITARIAS	VIABILIDAD	IMPLEMENTACIÓN
	cuenta la multiplicidad de agentes que operan en esta fase del ciclo.			
	Regular las bases de las tasas y tarifas locales por abastecimiento en alta que se fijan mediante ordenanza fiscal o no fiscal.			
	Definir, en el ámbito agrario, las derramas de las comunidades de usuarios como prestaciones patrimoniales de carácter público, articulando unas bases mínimas.			
	Canon de control de vertidos: flexibilizar la cuantificación e incorporar automatismos para actualizar los precios básicos en función del incremento de los costes.			
	Eliminar el canon hidroeléctrico del ámbito de la fiscalidad del agua (art. 112 bis TRLA).			
	Reforzar y actualizar la regulación actual del art. 112 del TRLA (Canon de Utilización del DPH).			
	Disponer de sistemas de actualización automática en función p.ej. del incremento de los costes.			
	Armonizar el tratamiento de los vertidos al Dominio público marítimo-terrestre (art.85 Ley de costas).			
	Fusionar el canon de regulación y la tarifa de utilización del agua, evitando diferencias de gravamen injustificadas.			
	Aclarar el ámbito geográfico de cada canon o tarifa: ¿vincularlos más a sistemas o subsistemas que a obras singulares?			
	Clarificar la repercusión o no en los cánones de conceptos asociados a un interés general, como las obras para defensa o laminación de avenidas.			
	Erradicar los beneficios fiscales en estos tributos vinculados a la presencia de fenómenos hidrológicos extremos (ej. sequías).			
	Clarificar la posición de las comunidades de usuarios en las obligaciones propias de estas tasas.			
	Suprimir el apartado 6 del art. 114 del TRLA.			
	Regular las bases legales sobre las que las ordenanzas determinan las tasas y tarifas relativas a usos urbanos.			
	Fondo condicionado de solidaridad.			Abogacía del Estado. Proyecto de RD. Cambios Ley de Precios Públicos (Ministerio de Hacienda y FEMP).
	Establecimiento de contabilidad desagregada a nivel municipal.			Incorporación en la Ley PPGEE 2020. Instrucción del Tribunal de Cuentas.
	Tarifificación por persona para facilitar la implementación del derecho humano al agua, la inclusión de un mínimo vital y la equidad.			
	Contaminación difusa y repercusión de costes ambientales: establecimiento de una medida fiscal que incidiría sobre la adquisición de las sustancias que generan esa contaminación.			Informe de la abogacía del Estado. Acuerdo con el IEF (Estudio y memoria). Proyecto de Ley nuevo impuesto sobre

TIPOS DE REFORMAS LEGALES	REFORMA A LAS QUE AFECTA	PRIORITARIAS	VIABILIDAD	IMPLEMENTACIÓN
				la captación. Definición de todos los elementos de tributación. Nuevo impuesto sobre fertilizantes y fitosanitarios.
	Un nuevo impuesto sobre la extracción de agua: Estatal y cuantificación en función del volumen extraído.			Informe de la abogacía del Estado. Acuerdo con el IEF (Estudio y memoria). Proyecto de Ley nuevo impuesto sobre la captación. Definición de todos los elementos de tributación. Nuevo impuesto sobre fertilizantes y fitosanitarios.
	Modificación del régimen económico-financiero para financiar la nueva política de aguas (que ya no descansa en la construcción de infraestructuras).			
Régimen sancionador	Eliminar las referencias al régimen indemnizatorio (art. 65.3 y art.40).			
	Adición de infracciones administrativas (art.116 TRLA): La apertura de pozos sin autorización /concesión.			
	Adición de infracciones administrativas (art.116 TRLA): No clausura de pozo según normas administrativas.			
	Adición de infracciones administrativas (art.116 TRLA): La no instalación y mantenimiento de instrumentos de medida.			
	Adición de infracciones administrativas (art.116 TRLA): Abandono o falta de mantenimiento de pozos.			
Comunidades Usuarios	Clarificar la compatibilidad del papel de las comunidades de usuarios como corporaciones de derecho público que actúan en el marco de convenios con los organismos de cuenca y ejecutan sus órdenes al servicio del interés general, y sus otras funciones de protección de derechos e intereses frente a terceros.			Reforma legal y Reglamentaria. Instrucciones para estatutos de Comunidades de Regantes.
	Habilitar a las Comunidades de usuarios a exigir a sus comuneros el establecimiento de sistemas de medición del uso de los caudales concesionales, y establecer sanciones en las ordenanzas a los comuneros por incumplimiento (art. 55.4).			
Centros de intercambio	Obligada coordinación de los centros de intercambio con la planificación hidrológica (art. 68bis TRLA).			Acuerdo colaboración centros intercambio-PH. Dotación presupuestaria.
	Reformar la regulación de los centros de intercambio: Determinar la contraprestación "para posteriormente cederlos a otros usuarios con la recuperación de los costes que sea aplicable" (art. 70.1 TRLA).			
	Reformar la regulación de los centros de intercambio: Incorporar los centros de intercambio en la planificación hidrológica y publicar información sobre los mismos en la web del organismo (art 70.4 TRLA).			

TIPOS DE REFORMAS LEGALES	REFORMA A LAS QUE AFECTA	PRIORITARIAS	VIABILIDAD	IMPLEMENTACIÓN
Ciclo Urbano Agua	Plan integrado para pequeños y medianos municipios.			Tramitación legal (RD. Abogacía del Estado): Redacción normativa. Comisión Congreso Reforma Ley Ciclo Integral. Acuerdo colaboración Diputaciones/CCAA. Grupo de trabajo FEMP.
	Cambio en la legislación para regular el ciclo urbano del agua.			
Organizativa	Reforma de la composición del Consejo Nacional del Agua.			Reforma legal y Reglamentaria (reglamento Administración Pública y PH).
	Reforma la composición del Consejo del Agua de la Demarcación.			
	Modificación de la composición de la Junta de Gobierno de los Organismos de cuenca.			
	Reforma y dinamización del Comité de Autoridades Competentes de la Demarcación.			
	Reforma de la composición de algunos órganos de gestión en régimen de participación a nivel de demarcación.			

Tabla 8. Resumen de reformas – actuaciones carácter legal.

Además de la reforma de la legislación es preciso acometer reformas de menor rango normativo, como es la definición de procedimientos administrativos en algunas materias sensibles, particularmente en materia de aguas subterráneas. En efecto, las aguas subterráneas constituyen la reserva principal del recurso frente al cambio climático, por lo que es preciso definir procedimientos administrativos para su protección y cumplir con el objetivo fijado en la DMA de evitar su deterioro, como son: establecer perímetros de protección para las aguas destinadas a abastecimiento; declarar masas de aguas subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo a químico; exigir al causante de una contaminación puntual a las aguas subterráneas su remediación; constituir de una Comunidad de Usuarios de Aguas Subterráneas por el imperativo legal establecido en el artículo 56 del TRLA.

#### 6.4 RECURSOS HUMANOS Y DOTACIÓN PRESUPUESTARIA

Las propuestas de gobernanza planteadas deben venir acompañadas por mejoras en los recursos humanos y dotación de recursos financieros, para los trabajos y proyectos, así como para las mejoras organizativas propuestas y los proyectos piloto.

Este apoyo deberá contar con la decisiva dotación de recursos, tanto humanos y materiales como financieros (compromiso en **los Presupuestos Generales del Estado**) y debería abordarse el necesario cambio en las prioridades presupuestarias de acuerdo con la nueva política de aguas.



Se considera necesario establecer una nueva relación de puestos de trabajo (RPT) definida con los Presidentes de las CCHH y el Director General, realizar las oportunas modificaciones en el organigrama de la DGA y de las CCHH, convocar nuevas plazas incluyendo expertos en técnicas sociales, realizar un Plan de Formación de TICs, cambiar la descripción de competencias del puesto (especializado en TIC), incorporando descripción en convocatorias de oposición.

Habría que establecer un plan de formación para las Comunidades de Usuarios (supondría además contar con un responsable en cada CCHH que promueva la agrupación de pequeñas comunidades) y establecer convenios con TRAGSATEC para reforzar las Comisarias. No hay que olvidar que tanto en el régimen sancionador, como en las autorizaciones y concesiones, es necesario contar con técnicos cualificados funcionarios con responsabilidad y capacidad de firma para sacar adelante todo el trabajo que tienen encomendado. Son tareas (especialmente, quizá, en la tramitación de concesiones) donde la clave para que salgan adelante con eficacia y agilidad requieren de **personal funcionario suficiente y con la formación y experiencia necesarias**.

Una cuestión pendiente está relacionada con la relación con Tragsatec, como medio propio de la administración-. Sería necesario establecer un marco estable de colaboración que permita por un lado dar estabilidad y continuidad a las encomiendas y por otro, la especialización técnica y el manteniendo de las plantillas de Tragsatec de acuerdo con las necesidades de la administración.

El proceso de preparación de los presupuestos de 2020 y 2021 permitiría dotar de recursos a las diferentes líneas de financiación de la plataforma propuesta para la financiación del agua y establecer un marco financiero de objetivo de recursos que deben ser captados por parte del agente financiero de la plataforma.

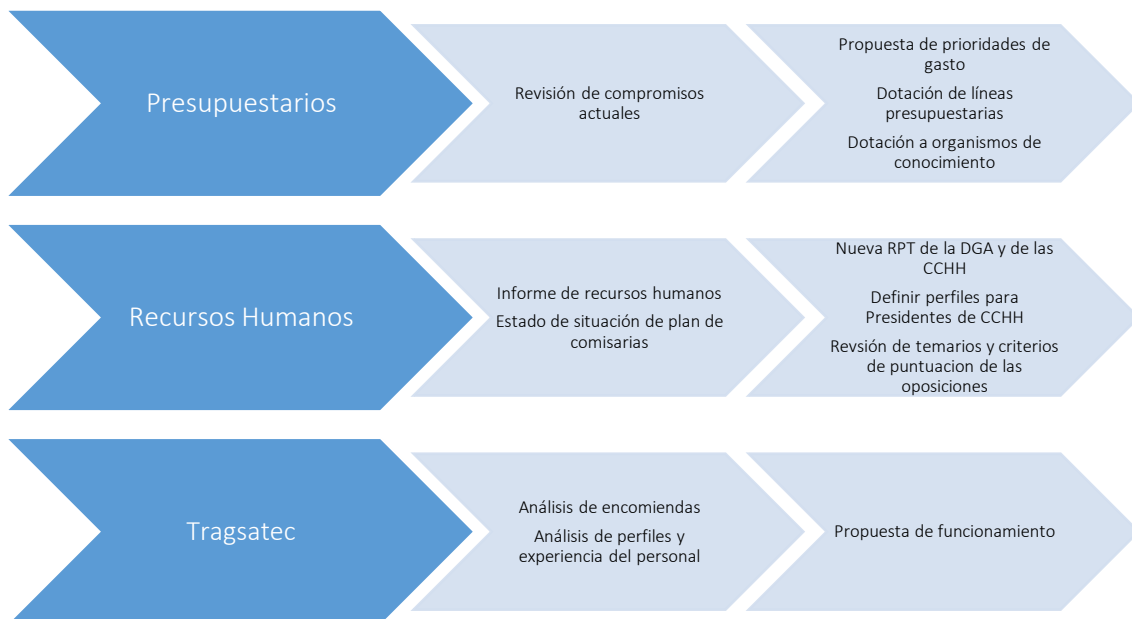


Figura 19. Hoja de Ruta: Recursos humanos y dotación presupuestaria

## 6.5 ESTUDIOS E INFORMES TÉCNICOS

Antes de llevar a cabo algunas reformas, sería necesario abordar estudios técnicos sobre algunas temáticas. Algunos de estos informes están relacionados con las actuaciones de comunicación, otros con las reformas legales, o de financiación, pero hay algunos temas específicos sobre los que se requiere un mayor conocimiento, de acuerdo con los resultados de las consultas con el personal de la Administración General del Estado.

Estos se refieren más específicamente al desarrollo de las relaciones con las Comunidades Autónomas (encomiendas de gestión y delegación de funciones) o con los estudios del impacto socio económico de las propuestas de fiscalidad propuestas.

En cuanto a la modificación del régimen económico financiero, esta reforma debe ir precedida de estudios económicos y jurídicos que midan el aumento de la recaudación producida y la hipotética afección a los actuales aprovechamientos económicos. La introducción de nuevas figuras impositivas, se debería realizar un informe técnico sobre el impacto socio-económico de estas nuevas figuras. Este informe podría elaborarse mediante un acuerdo con el Instituto de Estudios Fiscales (IEF).

También se ha estimado necesario realizar estudios específicos previos, por zonas geográficas, usos, sectores (estudios a fondo de la realidad), sobre la reforma de los instrumentos de recuperación de costes, en concreto, de reforzar y actualizar el canon de utilización del dominio público hídrico.

Del mismo modo, para analizar la contaminación difusa y la repercusión de costes ambientales, que sin duda es un grave problema para nuestras masas de agua, se propone una medida fiscal, que, sabiendo de la complejidad de su implementación, debería apoyarse en estudios que analizaran su viabilidad.

En relación a los aspectos legales, se considera necesario realizar un informe, de la DGA, relativo a la necesidad y conveniencia de abordar una modificación del Texto Refundido de la Ley de Aguas. Particularmente, para la propuesta de supresión del Catálogo de aguas privadas y el paso de los derechos actualmente inscritos en él al Registro de Aguas, requeriría un análisis jurídico previo de las consecuencias.

Por su parte, en las reformas organizativas, se estima necesario analizar con más profundidad las consecuencias de una reforma de la organización y administración del agua y abordar estudios técnicos sobre la necesidad de fortalecer la capacidad de gestión de las Comunidades de Usuarios, implicación de la dotación presupuestaria necesaria para llevar a cabo un plan de formación de los mismos y capacidad de medios humanos (estimar la viabilidad de disponer de un responsable en las CCHH que promueva la agrupación de las Comunidades de Usuarios).

### Destacados

Informe de mejora de las relaciones con las CCAA



Impactos socio económicos de las propuestas de fiscalidad

### Comunicación

Estudio de percepciones



Identificación de beneficios de las reformas propuestas

### Aspectos legales

Modificación del régimen económico-financiero (usos no sujetos a este régimen en el TRLA)

Supresión del Catálogo de aguas privadas

### Aspectos organizativos

Fortalecimiento de las Comunidades de Usuarios

Impacto de las propuestas de fiscalidad con el IEF

Consecuencias de los cambios en organización y administración del agua

Figura 20. Hoja de Ruta: Estudios técnicos

## 6.5 EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA HOJA DE RUTA

La evaluación y seguimiento de lo establecido en la hoja de ruta de este Libro Verde recaerá en una comisión técnica, compuesta por los expertos que han redactado los estudios. Esta Comisión elaboraría un informe anual de seguimiento, estableciendo recomendaciones para los cambios que fueran necesarios en relación con las reformas propuestas.

Se designaría un punto focal de la administración que recabaría la información necesaria para la elaboración del informe. Dicho informe se sometería al Secretario de Estado de Medio Ambiente que daría instrucciones en relación con las recomendaciones del propio informe de los expertos, una vez analizado y evaluado a través de los cauces que considere convenientes (incluyendo las Comisiones del Consejo Nacional del Agua).

## 7 CONCLUSIONES

---

El Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España ha abordado la reforma necesaria de un sistema de gobernanza que se gestó a partir de finales del siglo XIX para facilitar las obras necesarias para el desarrollo de la España interior y de la economía española. Se incorporó a las estructuras de gobernanza existentes como eran las comunidades de regantes y utilizó como modelo a otras organizaciones como las Juntas de Puertos.

Un sistema construido desde el principio por los usuarios del agua que requirieron de la iniciativa y financiación del estado en inversiones a largo plazo en un país con un sistema financiero que no podía afrontarlas.

Los nuevos retos de la política del agua de adaptación al cambio climático, pero también el nuevo contexto institucional y económico que ha ido emergiendo en los últimos años, hace necesario la revisión de la idoneidad del sistema de gobernanza que tenemos.

Por ello, en el proceso de elaboración del LVGAE se ha revisado y analizado el sistema de gobernanza actual del agua y se han identificado sus principales problemas, así como las necesidades de adaptación, si queremos que dé respuesta al nuevo contexto. Se han propuesto reformas relacionadas con la revisión del sistema legal, de la fiscalidad y financiación, de la organización del agua y las estructuras de colaboración y cooperación, así como las de fomento de la corresponsabilidad, de conocimiento y de utilización de las tecnologías de la información y la comunicación.

Las principales conclusiones son que tenemos hoy un sistema maduro pero que requiere de algunas reformas de distinto calado. Algunas van a ser de más fácil implementación y sirven para mejorar la eficiencia y eficacia de la administración del agua, y otras van a requerir un mayor consenso social e incluso político, pero son necesarias para abordar los retos del nuevo contexto y especialmente la adaptación al cambio climático. Lo que es patente, es que la reforma hay que abordarla con un planteamiento integral y no son suficientes modificaciones legislativas parciales. Modificaciones que, en cualquier caso, se han ido sucediendo desde la última reforma integral de la ley de aguas en 1985 y que en algunos casos pueden ser incluso contradictorias en el nuevo contexto social, físico e institucional.

Es necesario adaptar la estructura institucional de gestión del recurso construyendo sobre la base del principio de unidad de cuenca, reforzando la capacidad de la administración (por ejemplo las comisarías de agua en las CCHH) para gestionar mejor el agua que tenemos tanto en calidad como en cantidad. Para ello no solo es necesario apoyarnos en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación que nos ayuden a procesar la gran cantidad de datos que generemos, sino también contar con los propios usuarios y los ciudadanos para asegurar un control efectivo de los usos y la utilización de mejores prácticas en un ejercicio de corresponsabilidad que se corresponde a una sociedad más moderna y realmente democrática. El nuevo marco de gobernanza debe responder a las características de la sociedad civil actual, que busca participar y tener voz en la resolución de sus propios problemas, apartándose de una sociedad paternalista propia de regímenes autoritarios en la que se espera que otros resuelvan todos los problemas. Por ello la mejora en la transparencia y en los modelos de toma de

decisiones abiertos y participados, y el desarrollo de soluciones institucionales como los contratos de río o de custodia del territorio, el voluntariado, o reforzar y clarificar el papel que deben jugar las comunidades de usuarios, son pasos necesarios en este nuevo modelo de gobernanza colaborativa.

Concluimos que son necesarias mejoras parciales para reconstruir y potenciar algunas de las instituciones que tenemos, pero también para crear o incluso volver a establecer organizaciones que son necesarias para el desarrollo de funciones esenciales en el nuevo contexto y que no se están desarrollando de forma adecuada. Uno de los temas en los que hay que avanzar más y más deprisa es en recuperar nuestra capacidad de generar información y conocimiento sobre los distintos ámbitos de la planificación y gestión del agua y, muy en particular, en relación con las aguas subterráneas, reforzando y cambiando el mandato de organizaciones especializadas.

En el ciclo urbano del agua hay también importantes deficiencias de armonización, y de regulación, así como un abandono de los pequeños y medianos municipios. Por ello se plantean cambios estructurales de tipo organizativo como un plan nacional para el ciclo urbano de pequeños y medianos municipios y la mejora de la regulación del ciclo urbano del agua.

Sin embargo algunas de las mejoras de la gobernanza propuestas no tiene tanto que ver con cambios estructurales de tipo organizativo o legal sino con una mejor y mayor integración del trabajo que desarrollan las diferentes organizaciones existentes. Esencial es que las decisiones públicas estén basadas en el mejor conocimiento existente, que se cuente con las organizaciones de generación de conocimientos. También es esencial la coherencia y coordinación de políticas y actuaciones y por ello hay que reforzar y hacer funcionar (y crear) las instituciones que nos sirven para ello. No son un formalismo sino un requisito indispensable para el buen gobierno.

La clave de los primeros pasos a dar para avanzar está en la estructura de las organizaciones de gestión del agua, en los presupuestos, en abordar los problemas de financiación y en asegurar que las estructuras de coordinación y participación realmente sirven su propósito. Queda pendiente una reforma más en profundidad sobre el funcionamiento de las administraciones públicas que es imprescindible para que estas sean más eficientes, valoren y retengan el talento y sirvan realmente al interés general, pero esto es algo que va más allá de este documento.

Abordar las reformas necesarias va a requerir voluntad y consenso político, colaboración entre las diferentes administraciones y apoyo de los integrantes de la administración del agua y de los agentes económicos y sociales.

Por ello el modelo de gobernanza colaborativa que se propone en este libro verde se ha utilizado en la construcción del propio documento – a través de mecanismos de consulta y debate social, informes de expertos, y análisis de viabilidad y oportunidad de las propuestas-. La voluntad es que fuera ejemplarizante sobre cómo modernizar los métodos y la relación de la con los ciudadanos.

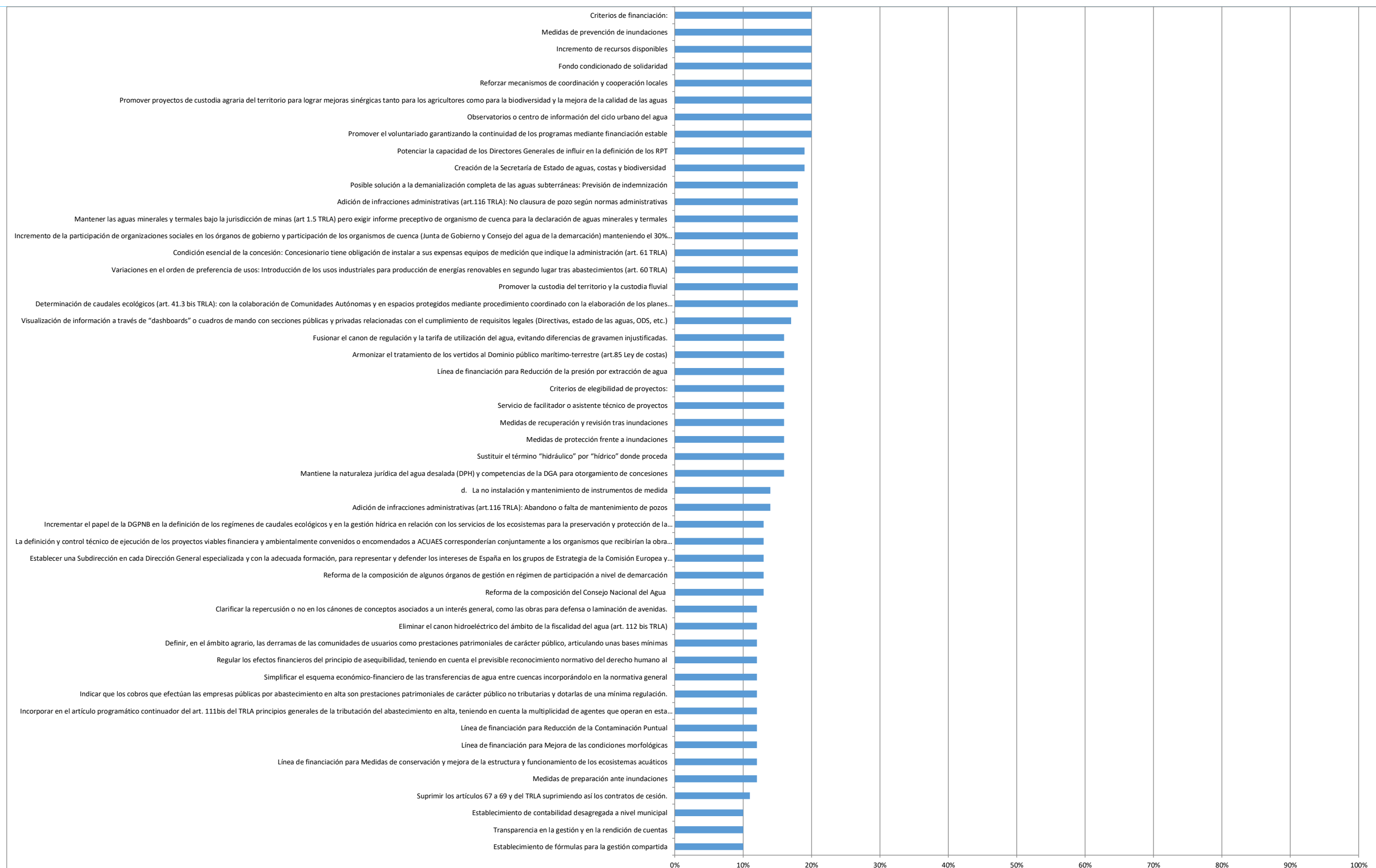
Este documento es la base de un segundo ciclo de consultas en las que se debe recabar la opinión de personal de administraciones públicas (estatal, autonómica y local) y de los actores estratégicos sobre las propuestas desarrolladas.

## 8 ANEJO 1 REFORMAS ESPECIFICAS POR ORDEN DE PRIORIDAD









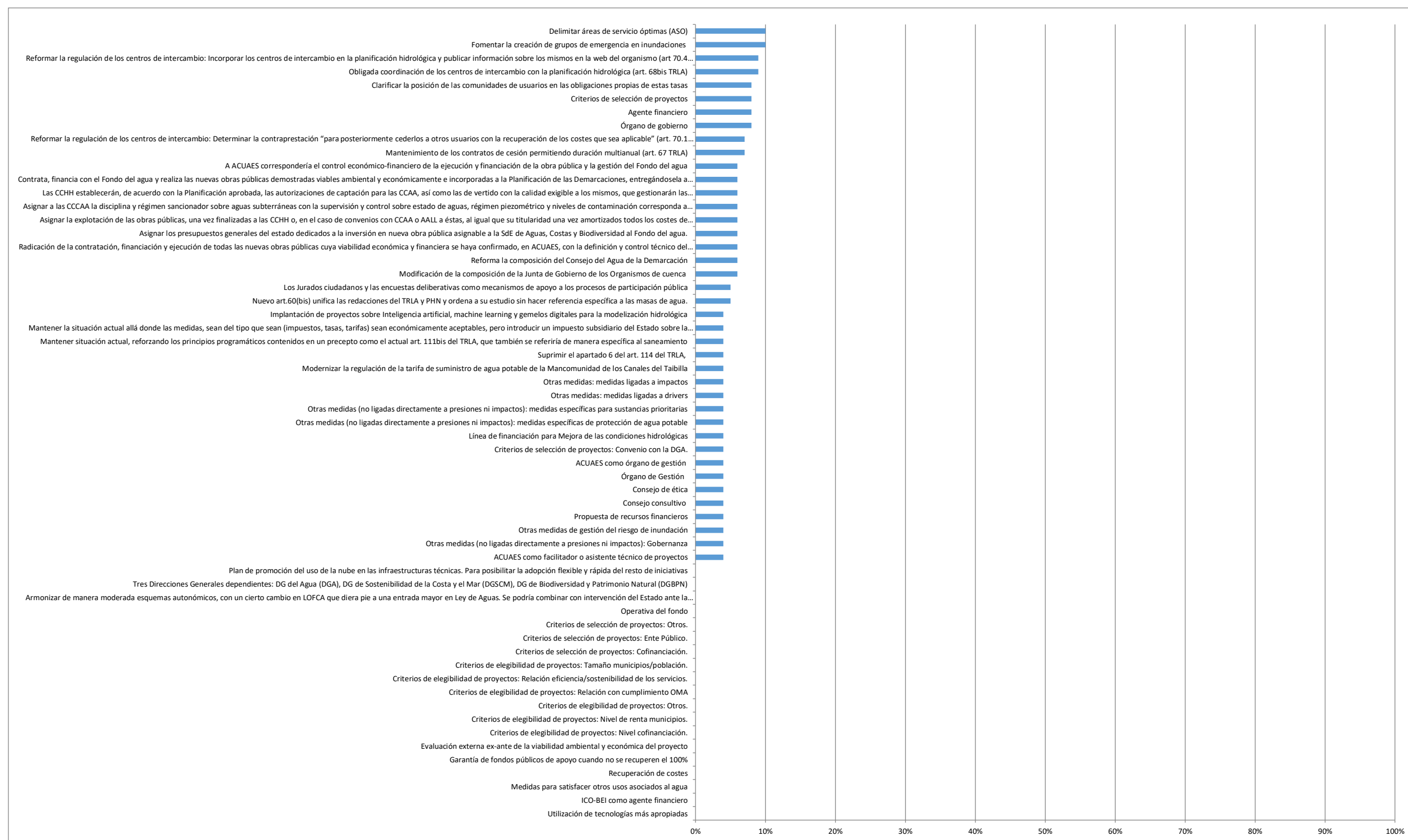


Figura 21. Total propuestas valoradas como prioritarias por más del 50% del grupo de funcionarios de la AG



