

# DOCUMENTO DE TRABAJO

## EJES TEMÁTICOS IDENTIFICADOS Y PROPUESTAS DE REFORMAS

4 junio 2019

Documento de trabajo sin validar. No representa la posición del MITECO. Borrador para el debate.



LIBRO VERDE DE LA  
GOBERNANZA DEL  
AGUA EN ESPAÑA



## ÍNDICE

---

1	Proceso de identificación de los Ejes temáticos de Gobernanza del libro verde .....	1
2	Evolución de los ejes temáticos .....	2
3	Ejes transversales.....	5
3.1	Reforma de la legislación del agua para dotarla de coherencia y facilitar la transición hidrológica ..	5
3.1.1.	Justificación.....	5
3.1.2.	Temática .....	6
3.2	Reforma del régimen concesional de las aguas .....	6
3.2.1.	Justificación.....	6
3.2.2.	Temática .....	6
3.3	Reorganización y fortalecimiento de la administración del agua.....	7
3.3.1.	Justificación.....	7
3.3.2.	Temática .....	8
3.4	Tecnologías de la información y la comunicación y gestión de la gua .....	9
3.4.1.	Justificación.....	9
3.4.2.	Temática .....	9
3.5	Mejora de la información y el conocimiento .....	9
3.5.1.	Justificación.....	9
3.5.2.	Temática .....	10
3.6	Fortalecimiento de la coordinación interadministrativa y reforma de los órganos de participación	10
3.6.1.	Justificación.....	10
3.6.2.	Temática .....	11
3.7	Fomento de la corresponsabilidad de la ciudadanía en la gestión del agua .....	11
3.7.1	Justificación.....	11
3.7.2.	Temática .....	11
3.8	Fiscalidad del agua .....	12
3.8.1.	Justificación.....	12
3.8.2.	Temática .....	12
3.9	Financiación de la gestión del agua.....	13
3.9.1.	Justificación.....	13
3.9.2.	Temática .....	13
3.10	Regulación del ciclo integral del agua urbana.....	14
3.10.1.	Justificación.....	14

3.10.2. Temática .....	14
3.11 Regulación del ciclo integral del agua en pequeños municipios .....	15
3.11.1. Justificación.....	15
3.11.2. Temática .....	15

DOCUMENTO TRABAJO

# 1 PROCESO DE IDENTIFICACIÓN DE LOS EJES TEMÁTICOS DE GOBERNANZA DEL LIBRO VERDE

---

Un Libro Verde es un documento que se concibe para recopilar opiniones y aportaciones de los actores mas relevantes en relación a un tema que se considera estratégico para la acción de gobierno.

Por ello, el proceso de elaboración de las propuestas de Gobernanza del *Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España* busca abrir 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 los retos del modelo de gobernanza vigente. Un proceso centrado en recabar propuestas de mejora de la Gobernanza del Agua en España.

El punto de partida de la elaboración de estas propuestas ha sido doble. En primer lugar, 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). En segundo lugar, las propuestas específicas de Gobernanza del informe de la Subcomisión para el estudio y elaboración de propuestas de política de aguas en coherencia con los retos del cambio climático de diciembre de 2018 (ver [aquí](#)).

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 del MITECO, de las Confederaciones Hidrográficas y de las empresas públicas de agua (ACUAMED y Mancomunidad de Canales del Taibilla) para identificar retos y propuestas relacionadas con la gobernanza del agua. Estas propuestas sirvieron para identificar 12 ejes temáticos y elaborar un Documento de trabajo (ver [aquí](#)) que ha servido como base para los Foros territoriales que se han organizado en distintas Comunidades autónomas a lo largo de los meses de marzo y abril de 2019.

El calendario de estas primeras reuniones de consulta, de 1 hora de duración y facilitadas por personal del SEMA o la DGA en su mayoría, ha sido:

- Octubre 2018: Unidades de la Dirección General del Agua
- Diciembre 2019: ACUAMED
- Enero 2019: Confederación Hidrográfica del Tajo
- Febrero 2019: Confederación Hidrográfica del Duero, Ebro, Guadiana y Júcar y la Mancomunidad de Canales del Taibilla
- Marzo 2019: Confederación Hidrográfica del Cantábrico

Los Foros territoriales se han organizado en colaboración con las Comunidades Autónomas. El Secretario de Estado de Medio Ambiente, el 1 de febrero de 2019, informó formalmente a los Consejeros de las Comunidades Autónomas sobre la iniciativa invitándolos a co-organizar los Foros Territoriales. Las Comunidades Autónomas han designado puntos focales que ha colaborado en la identificación de los invitados (todas las partes interesadas y administraciones competentes en materia de gestión del agua), y en la organización de los Foros en sus territorios. Los foros se articulaban como sesiones de trabajo (talleres) donde tras una breve presentación inicial los participantes debatían sobre los retos de gobernanza y sobre todo proponían y desarrollaban medidas prioritarias.

El calendario de la primera ronda de los Foros territoriales ha sido el siguiente<sup>1</sup>:

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

A partir de las propuestas recabadas, se prepararán **informes de expertos en los que desarrollarán las principales propuestas** de reforma de gobernanza que hayan emergido del proceso de consulta y se consideren más relevantes para promover el necesario proceso de transición.

Los informes temáticos serán la base de un segundo ciclo de Foros territoriales (junio de 2019) en los cuáles se recabará la opinión de los actores estratégicos sobre las propuestas desarrolladas. Tanto el diagnóstico inicial, como las propuestas y los comentarios (que se produzcan en la segunda ronda de foros territoriales) a las mismas se incluirán en el ***Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España*** que servirá de base para informar futuras actuaciones y reformas políticas y legislativas que puedan promoverse por parte de los diferentes agentes que intervienen en la gestión del agua.

Todo el proceso de elaboración y consulta, las actas de los foros, las aportaciones de los participantes y los distintos documentos de trabajo se recogen en la página web de trabajo de la iniciativa para dar ejemplo de elaboración colaborativa y transparente de propuestas y políticas públicas: [www.librogobernanzagua.es](http://www.librogobernanzagua.es) (el acceso actualmente es a través de: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/sistema-espaniol-gestion-agua/Libro-Verde-de-la-Gobernanza-del-Agua.aspx>).

## 2 EVOLUCIÓN DE LOS EJES TEMÁTICOS

Las cinco categorías de propuestas de gobernanza identificadas durante el proceso del Pacto Nacional por el Agua han sido las siguientes:

1. Materia económica-financiera
2. Racionalidad regulatoria y mejora de la eficacia de los procedimientos administrativos
3. Organización y fortalecimiento institucional
4. Mejora de la relación con el ciudadano

---

<sup>1</sup> Se han mantenido conversaciones con las comunidades autónomas de Cantabria, Cataluña, Murcia y Valencia. En cada una de ellas por distintos motivos no ha sido posible celebrar la primera ronda de foros territoriales.

## 5. Fomento de la innovación y la investigación

Estas cinco categorías sirvieron como punto de partida para las consultas con el personal de la Administración General del Estado. A raíz de estas consultas y del mencionado Informe de la Subcomisión del Agua y Cambio Climático, los 5 ejes temáticos preliminares se ampliaron a 11 que se enumeran a continuación.

Las consultas se articularon en un [documento de trabajo](#) que sirvió de base para los debates en los Foros Territoriales.:

1. Reforma y fortalecimiento de la administración del agua
2. Coordinación interadministrativa
3. Fiscalidad y financiación
4. Relación con la ciudadanía: Transparencia, rendición de cuentas, participación pública y corresponsabilidad
5. Información, conocimiento y nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC)
6. Reforma del régimen concesional
7. Gobernanza de las aguas subterráneas
8. Gobernanza de riesgos de inundaciones y sequías
9. Gobernanza del ciclo integral del agua urbana
10. Gobernanza del agua en el sector agrario
11. Reforma legal

Por último, se realizó un análisis y categorización de las aportaciones recibidas en los foros territoriales celebrados hasta el momento en esta primera fase (marzo-junio 2019). Una muestra sintética del resultado del análisis se muestra en la siguiente tabla<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Para consultar la categorización de las aportaciones en los distintos ejes temáticos o “clusters” se puede consultar: <http://www.librogobernanzagua.es/tematicos.html>

<b>EJES TEMÁTICOS IDENTIFICADOS: PRINCIPALES RETOS Y PROPUESTAS</b>							
	Reforma y fortalecimiento administración	Coordinación interadministrativa	Fiscalidad y financiación	Régimen concesional	Relación con la ciudadanía	Información, conocimiento y TIC	Reforma legal
Sector urbano	X		X	X			X
Sector agrario			X	X	X	X	
Inundaciones y sequías		X	X		X	X	
Aguas subterráneas	X	X	X	X	X	X	X
Calidad y estado de las aguas	X	X	X	X	X	X	

Como resultado del proceso de consulta se han identificado 11 “clusters” o ejes transversales para mejorar la gobernanza del agua en España. Estos ejes trasversales se desarrollan para cada uno de los ejes temáticos (sector urbano, agrario, sequías e inundaciones, infraestructuras, calidad ambiental, otros)-

Los ejes trasversales se listan a continuación y se desarrollan brevemente en las siguientes páginas de este documento de trabajo.

1. Reforma de la legislación del agua para dotarla de coherencia y facilitar la transición hidrológica
2. Reforma del régimen concesional de las aguas
3. Reorganización y fortalecimiento de la administración del agua
4. Tecnologías de la información y la comunicación y gestión del agua
5. Mejora de la información y el conocimiento
6. Fortalecimiento de la coordinación interadministrativa y reforma de los órganos de participación
7. Fomento de la corresponsabilidad de la ciudadanía en la gestión del agua
8. Fiscalidad del agua
9. Financiación de la gestión del agua
10. Regulación del ciclo integral del agua urbana
11. La problemática de la gestión del ciclo integral del agua en los pequeños municipios.



La siguiente figura sintetiza el proceso de identificación de los principales ejes temáticos de reforma.



### 3 EJES TRANSVERSALES

A continuación se presenta los ejes transversales que se han identificado a partir de los procesos de debate así como las áreas concretas donde se han identificado necesidades de mejora. Se pueden consultar las propuestas surgidas en los distintos foros y talleres (que han servido de base para elaborar este documento) en torno a cada uno de los ejes en la página web de la iniciativa: <http://www.librogobernanzagua.es/tematicos.html>

#### 3.1 REFORMA DE LA LEGISLACIÓN DEL AGUA PARA DOTARLA DE COHERENCIA Y FACILITAR LA TRANSICIÓN HIDROLÓGICA

##### 3.1.1. JUSTIFICACIÓN

Desde la aprobación de la Ley de Aguas en 1985 han tenido lugar diferentes mejoras y modificaciones normativas, especialmente las referidas a la incorporación de los elementos necesarios para la trasposición de la Directiva Marco del Agua.

Cada vez es más apremiante el desarrollo de un texto refundido de la Ley que se adapte a los cambios administrativos e institucionales en España, y facilite la consecución de los objetivos de la política de aguas y una mejor adaptación al cambio climático.

### 3.1.2. TEMÁTICA

Se recomienda la reforma de la Ley de Aguas y de sus reglamentos con los siguientes objetivos:

- Mejorar la transposición de la DMA y el desarrollo de sus principios y objetivos, presididos por la recuperación y conservación del buen estado y buen potencial ecológico de las masas de agua.
- Integrar el principio de precaución en la planificación (asumiendo previsiones pesimistas, dentro del abanico de incertidumbre) a fin de asegurar medidas prudentes que minimicen nuestra vulnerabilidad ante los riesgos de sequías y crecidas que agrava el cambio climático.
- Superar problemas vigentes, como las dificultades en la gestión de aguas subterráneas, la contaminación difusa, la sobreasignación de recursos o la necesidad de incorporar racionalidad económica en la planificación y gestión de aguas
- Asumir el acceso a los servicios básicos de agua potable y de saneamiento como un derecho humano, en coherencia con la declaración al respecto de Naciones Unidas; garantice el desarrollo del principio de participación ciudadana proactiva, establecido por la Convención de Aarhus; y ajuste el tradicional concepto de “interés general del Estado” al de “interés público superior” que define la DMA.
- Modificar el régimen económico financiero y que se lleven a cabo de manera efectiva los análisis económicos de los planes de cuenca para que se cumplan los principios de racionalidad económica establecidos por la Directiva Marco del Agua teniendo en cuenta la distribución de competencias municipales, autonómicas y estatales en la gestión de los ecosistemas acuáticos y de los diversos servicios de aguas.
- Fortalecer la aplicación efectiva del régimen concesional, mediante una gestión integrada de las diferentes tipos de recursos hídricos, 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, en suma, el dominio público desde una gobernanza transparente y participativa.

## 3.2 REFORMA DEL RÉGIMEN CONCESIONAL DE LAS AGUAS

### 3.2.1. JUSTIFICACIÓN

El régimen concesional de la legislación de aguas española se concibió en el siglo XIX para una realidad ambiental, socioeconómica, político-administrativa y territorial específica. Se trataba de promover el uso del agua para el crecimiento económico, y de comprometer a las partes, de mutuo acuerdo, a unos plazos concesionales que permitieran recuperar los costes de las inversiones (tanto si estas se hacían por parte del estado como por parte de los propios concesionarios).

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, requiere la flexibilización del régimen concesional que nos permita adaptarnos en el contexto de los escenarios de cambio climático, y que de respuesta a las demandas sociales, ambientales y de carácter jurídico.

### 3.2.2. TEMÁTICA

- Nuevas concesiones:

- Simplificar y agilizar los procedimientos de tramitación de concesiones estableciendo máximos temporales razonables, acompañada a los plazos de amortización de las infraestructuras.
- Condicionalidad de las concesiones que facilite alcanzar los objetivos ambientales de la planificación y a los recursos disponibles.
- Incorporar criterios territoriales, socioeconómicos y ambientales en los procesos competitivos de asignación de concesiones.
- Reversión de concesiones hidroeléctricas: clarificar las formulas para sacarlas a concurso.
- Reforma y agilización de los procesos de revisión concesional, con especial atención a los procesos de modernización de regadíos, abandono de usos y caducidad de concesiones.
- Establecer y simplificar procedimientos para la extinción y renovación de las concesiones.
- Régimen concesional de las aguas subterráneas:
  - Clarificar las competencias de minas y aguas,
  - Regulación de construcción, clausura y abandono de pozos.
  - Clarificar la vigencia del catálogo de aguas privadas.
  - Mejorar la capacidad de control de las Comunidades de usuarios y de los organismos de cuenca.
- Situación de los regadíos históricos (zonas regables de estado)-
- Asignar la titularidad de la concesión a los regantes y no las Comunidades de Regantes.
- Situación de los caudales ambientales en relación con los derechos concesionales.
- Implicaciones para el régimen concesional de las sentencias judiciales recientes:
  - Sentencias del Tribunal Supremo en relación a la implantación de caudales ecológicos en el Plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Tajo:
  - Sentencia del Tribunal Supremo en relación a las explotaciones hidroeléctricas en la Demarcación hidrográfica del Duero
- Clarificación del concepto de “disponibilidad jurídica” de agua para desarrollos urbanísticos y propuestas de mejora.

### 3.3 REORGANIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA

#### 3.3.1. JUSTIFICACIÓN

La estructura organizativa del agua presenta retos específicos en un marco de creciente complejidad de la gestión del agua y una reducción de los sectores para su gestión, especialmente en la administración general del estado, debido en parte a la crisis financiera y las políticas de austeridad. Hay un marco político descentralizado, como el español, donde las competencias sobre el agua están repartidas entre diferentes niveles administrativos (europeo, estatal, autonómico, y local) y donde hay una multiplicidad de organizaciones con funciones diferentes que interactúan de una manera compleja también con organizaciones sociales y de generación de conocimientos. Abordar estos retos requiere de una acción

decidida de valorar la funcionalidad de la organización actual, para dotarla de los recursos financieros y humanos adecuados y de racionalización y mejora de la eficiencia de los existentes. .

### 3.3.2. TEMÁTICA

- En el ámbito de la **Administración general del Estado** (MITECO y Confederaciones hidrográficas) se ha propuesto reformas (funcionales, orgánicas y legales) de la estructura organizativa de la administración del agua de manera que:
  - se potencie la coordinación, cooperación y aprendizaje entre los distintos órganos de la AGE (dentro de la DGA, entre la DGA y los organismos de cuenca, dentro de los organismos de cuenca);
  - se mejora la función de la AGE como gestora del recurso agilizando y potenciando los mecanismos de movilización de recursos financieros;
  - se facilite la colaboración con los centros de generación de conocimiento (CEH, CSIC, IGME, universidades);
  - se integren más eficazmente las competencias definidas por la DMA (aguas continentales, de transición y costeras);
  - se potencien mecanismos de colaboración y aprendizaje con agentes y partes interesadas en la gestión del agua (sociedad civil, colegios profesionales, empresas del sector, etc.);
  - se definan, clarifiquen y potencien el desarrollo de perfiles profesionales y Relación de puestos de trabajo que respondan a los objetivos y necesidades de la transición hidrológica;
  - Se apoye la eficacia y eficiencia del trabajo de la AGE y otros entes de la administración autonómica y local.
  - Se mejore la viabilidad financiera y la autonomía del funcionamiento de los organismos autónomos.
- En el ámbito de la mejora de las relaciones con la **Unión Europea** se han planteado propuestas de mejorar:
  - la presencia española en los ámbitos de establecimiento de políticas y objetivos, decisión y gestión en materia de política de aguas (por ejemplo, liderazgo español comités de la Estrategia común de implementación; etc.);
  - La información de la DGA sobre estos procesos y sus resultados a otras instituciones y administraciones competentes (Confederaciones hidrográficas y comunidades autónomas competentes en políticas sectoriales con incidencia en la política de aguas) y crear grupos de trabajo estables para formular estrategias comunes en la participación en los procesos europeos (incluyendo grupos de trabajo del CIS).

## 3.4 TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN Y GESTIÓN DELA GUA

### 3.4.1. JUSTIFICACIÓN

El desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) durante las últimas dos décadas ha traído consigo profundos cambios en la disponibilidad de información; en las potencialidades derivadas de su generación, almacenamiento y tratamiento; y en las posibilidades de su difusión y distribución.

En la gestión del agua, el potencial de esta “disrupción tecnológica” es inmenso y puede ser profundamente transformador, porque permite mejorar el uso del agua y la inteligencia con la que la gestionamos. Asimismo, permite hacer una gestión más eficaz de los costes, más transparente y democrática. Contribuye al avance del conocimiento, en tanto que genera oportunidades para que los técnicos, científicos y los ciudadanos en general puedan tener acceso y procesar toda esa información. También facilita el empoderamiento de la ciudadanía para exigir la rendición de cuentas de gobiernos y también empresas privadas.

Sin embargo, la generación y el tratamiento de estos volúmenes ingentes de información generan retos importantes de carácter técnico, de conocimiento, especialización y jurídicos para la administración del agua.

### 3.4.2. TEMÁTICA

Algunas de las áreas en las que se consideran que pueden ser de aplicación las nuevas tecnologías incluyen:

- Gestión de la información de las redes de control y mejorar respuestas a las alarmas. Incluyendo el sistema SAIH, redes de control de calidad y red SAICA.
- La implementación y mejorar la operatividad de la administración electrónica/gestión de expedientes, implantando sistemas de optimización de decisiones.
- Captura y gestión de la información sobre usos del agua/concesiones y control de los vertidos.
- Gestión de las bases de datos de información y análisis del impacto de las medidas de los planes de cuenca.
- Modelización hidrológica.
- Transparencia y comunicación social: compartir información y datos abiertos (accesibles, trazables, reutilizables)
- Garantizar la interoperabilidad de los sistemas utilizados en diferentes ámbitos de gestión y/o administraciones o con empresas privadas (SINAC).
- Fórmulas para mejorar la capacitación del funcionariado en uso de las TIC

## 3.5 MEJORA DE LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO

### 3.5.1. JUSTIFICACIÓN

Un buen sistema de gobernanza del agua necesita de la generación y mantenimiento de 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.

En el contexto actual, la información y el conocimiento en torno al agua no es prerrogativa exclusiva de la administración o la universidad, sino que también se genera en distintos ámbitos, desde los centros públicos de investigación como el IGME, CEDEX, CSIC, SEPIs como TRAGSATEC, administraciones que operan en distintas escalas, empresas consultoras, operadores de servicios, usuarios del agua, etc.

Todos estos actores son simultáneamente productores y consumidores de información y datos en torno al agua. Es importante garantizar que se 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.

### 3.5.2. TEMÁTICA

Algunos de los ámbitos en los que se considera necesaria la mejor incluyen:

- Mejora de las redes de seguimiento y control.
- Potenciación de las capacidades de investigación y conocimiento del IGME e integración con las necesidades de conocimiento para la planificación y la gestión.
- Agilización de los mecanismos de colaboración entre la administración y los centros de generación de conocimiento.
- Mejora en los mecanismos de colaboración entre la administración y el sector privado en la generación de conocimiento para la planificación y gestión.
- Mejora en la coordinación interadministrativa en relación con el seguimiento y control y la información generada en torno a los recursos y usos del agua (comunicación e interoperabilidad)

## 3.6 FORTALECIMIENTO DE LA COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA Y REFORMA DE LOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN

### 3.6.1. JUSTIFICACIÓN

La estructura organizativa del agua presenta retos específicos en un marco político descentralizado, como el español, donde las competencias sobre el agua están repartidas entre diferentes niveles administrativos (europeo, estatal, autonómico, y local). Por otro lado la necesidad de adaptación al cambio climático y el cambio de enfoque de la política de aguas a raíz de la aprobación de la Directiva Marco del Agua, hacia una visión integral que busca recuperar el buen estado de las aguas y prevenir su deterioro y adaptarse al cambio climático, requiere, necesariamente, una coordinación eficaz con las distintas políticas sectoriales (agrícola, territorial, urbanística, de protección del medio natural, etc.) con incidencia en y dependientes de, la política de aguas.

Así, la eficacia de la política de aguas depende de la capacidad de coordinación entre administraciones competentes con incidencia en la gestión del agua para alcanzar sus objetivos.

### 3.6.2. TEMÁTICA

Las propuestas planteadas se refieren a los mecanismos de coordinación Vertical: UE, Estado, Comunidades autónomas, Diputaciones, municipios; a los mecanismos de coordinación horizontal entre la administración competente en materia de agua y administraciones competentes en políticas sectoriales (en el ámbito estatal y en el ámbito de la demarcación) y a los órganos formales de participación en la gestión del agua de la AGE. . Se plantean propuestas para mejorar la funcionalidad de los órganos de participación pública en el agua (Consejo Nacional del Agua y órganos participativos de los OOC).

## 3.7 FOMENTO DE LA CORRESPONSABILIDAD DE LA CIUDADANÍA EN LA GESTIÓN DEL AGUA

### 3.7.1 JUSTIFICACIÓN

La gestión del agua afecta a intereses sociales y económicos muy diversos (abastecimiento de poblaciones, regadío, producción de electricidad, actividades turísticas, etc.). A su vez, el suministro del agua 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 y deliberativos, equitativos en sus resultados y procedimientos administrativos más ágiles.

En el marco de la transición hidrológica 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 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.

Las fórmulas existentes incluyen las comunidades de usuarios, el voluntariado en ríos, custodia del territorio/de río, contratos de río, observatorios ciudadanos, grupos de acción local, entre otros, que se desarrollan en diferentes ámbitos de la gestión del agua.

### 3.7.2. TEMÁTICA

Las propuestas que se han planteado están relacionadas con los mecanismos existentes en distintos ámbitos de actuación (riego, aguas subterráneas, ciclo urbano del agua, inundaciones, etc.); las funciones de la gestión del agua para las que se considera que son más apropiadas (vigilancia del medio, conocimiento/información, restauración ambiental/limpieza de riberas, educación, autoprotección, planificación y políticas) y la necesidad de la formalización/integración de estos mecanismos en la operativa ordinaria de la planificación y gestión del agua.

Se han planteado diferentes propuestas de acciones concretas para la inclusión de la corresponsabilidad social en la gestión del agua en España (p.ej. grupos de acción local en inundaciones, observatorios ciudadanos en ciclo urbano del agua, corresponsabilidad en comunidades de usuarios en agricultura, etc.).

## 3.8 FISCALIDAD DEL AGUA

### 3.8.1. JUSTIFICACIÓN

La normativa estatal en lo relativo al régimen económico y fiscal del agua no se ha modificado desde que se estableció en la Ley de Aguas de 1985. Así, los instrumentos principales de recuperación de costes de los servicios de agua prestados por los organismos de cuenca en España, el canon de regulación (CR) y la tarifa de utilización del agua (TUA) solo son aplicables a los usuarios de las infraestructuras hidráulicas de financiación pública y, en el caso de la TUA, la fórmula de cálculo en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico conlleva que solo se puede recuperar parcialmente los costes financieros de las infraestructuras. No existen mecanismos de fiscalidad relacionados con las tareas de gestión del dominio público hidráulico en el caso de los usuarios de las aguas subterráneas u otros usuarios no dependientes de infraestructuras hidráulicas públicas, ni para la protección y restauración del buen estado o la implementación 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. 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.

Lograr la sostenibilidad económica 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.

### 3.8.2. TEMÁTICA

Las Propuesta/s específicas que se han realizado por parte de los participantes en los diferentes talleres incluyen la necesidad de mejora del régimen fiscal del agua en los siguientes ámbitos.

- Sistema de estimación de todos los costes financieros incurridos en la gestión del agua—incluyendo costes de mantenimiento, gestión, amortización de infraestructuras e inversión futura.
- Desarrollo de mecanismos de recuperación de costes para usuarios que no dependen de infraestructuras hidráulicas (por ejemplo, usuarios de aguas subterráneas).
- Diseño sistema de tarifas y cánones en los distintos ámbitos de demarcación. Mecanismos y modelos de coordinación y armonización.
- Análisis de los costes generados, el ingreso obtenido mediante los instrumentos de recaudación, de los niveles de recuperación de costes (por proveedor del servicio y por tipo de usuario) y de la eficacia de las políticas de precios.
- Análisis de la prestación de servicios y la coherencia en los costes repercutidos a los usuarios por los diversos entes gestores (Administraciones públicas, empresas mixtas, privadas, sociedades mercantiles). Valoración de todos los servicios prestados e identificación de los servicios de bien público y su cálculo.
- Fórmula para la aplicación del principio de contaminador-pagador y cálculo de costes ambientales.



- Garantía del carácter finalista de la fiscalidad del agua [cánones concesionales, canon hidroeléctrico, etc.].

## 3.9 FINANCIACIÓN DE LA GESTIÓN DEL AGUA

### 3.9.1. JUSTIFICACIÓN

La estructura del régimen financiero del agua en España necesita renovarse y diversificarse para garantizar la financiación de las actuaciones necesarias para alcanzar los objetivos de la política de aguas y reducir la exposición y vulnerabilidad frente al cambio climático, así como para asegurar la viabilidad financiera de las organizaciones de gestión del agua y especialmente de los organismos de cuenca.

Es necesario abordar 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 (por ejemplo, infraestructuras-tradicionales o extensivas-de depuración, medidas de prevención del riesgo de inundación), así como la gestión de las mismas.

Es necesario abordar tareas relacionadas con la protección y restauración del buen estado del dominio público hidráulico (medidas de restauración fluvial, de recuperación de llanuras de inundación, de control y reducción de la contaminación), o para la financiación de actuaciones relacionadas con soluciones basadas en la naturaleza.

### 3.9.2. TEMÁTICA

Dadas las necesidades de financiación de inversión y gestión de las diversas actuaciones de la gestión del ciclo del agua en las distintas escalas de gestión (demarcación hidrográfica, ámbito autonómico o ámbito local) se requiere el desarrollo de instrumentos de financiación eficaces y efectivos que permitan a las diferentes administraciones del agua contar con los medios necesarios para realizar su labor.

La creación de las sociedades estatales de agua en 1997 pretendía ampliar las posibilidades de financiación de la construcción para infraestructuras hidráulicas, objetivo principal de la política de aguas en ese momento, más allá de la financiación meramente presupuestaria. Sin embargo es necesario clarificar la distribución competencial en cuanto a la financiación de actuaciones entre la Dirección general del agua, los organismos de cuenca, y las sociedades estatales y también si las sociedades pueden realizar obras para otras administraciones.

Estos mecanismos pueden ser insuficientes si consideramos las diferentes necesidades de inversión y de gestión y habría que recurrir a otras fuentes de financiación (primas del consorcio de seguros, pagos por servicios ambientales, ingresos por explotación directa de centrales hidroeléctricas, bonos verdes, fondos del BEI,) y a diferentes fórmulas de estructurar y hacer accesible la financiación de forma ordenada (Fondo/s del Agua u otros mecanismos).

## 3.10 REGULACIÓN DEL CICLO INTEGRAL DEL AGUA URBANA

### 3.10.1. JUSTIFICACIÓN

Hay que avanzar hacia un nuevo modelo de gestión del ciclo urbano del agua que más allá de la gestión de los servicios de agua y saneamiento, reformule la relación de la ciudad con el agua y con otros recursos (territorio, suelo, energía).

Un modelo que no incluye solamente el suministro de agua potable, su distribución domiciliar y su recogida, correcto tratamiento y vertido, sino que contempla e integra el conjunto del ciclo urbano del agua, incluyendo las aguas de lluvia, la red hidrográfica sobre la que se asienta y rodean a la ciudad, los paisajes fluviales, el drenaje, las aguas regeneradas y los procesos de recirculación.

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 de 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.

### 3.10.2. TEMÁTICA

Por ello en los Foros de debate se ha planteado la necesidad de avanzar en un nuevo marco regulador, 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 ambiental del ciclo integral del agua urbano, sostenibilidad u equilibrio económico, etc.), y que por otro lado, tenga en cuenta la gestión del ciclo integral del agua urbana y los mecanismos para que esto pueda ser una realidad.

Algunas de las propuestas que se han planteado incluyen:

- Análisis de los aspectos concretos y contenidos que se consideran necesarios para la “regulación” del ciclo integral del agua urbana en relación con, al menos, los siguientes aspectos:
  - Estructura tarifaria homogénea para todo el estado (adaptable a las características de cada municipio) que cubra los gastos operativos, de mantenimiento y reposición
  - Destino de los fondos recaudados (mediante la tarifa y mediante el canon concesional)
  - Planificación de los servicios y del ciclo integral del agua
  - Contratos concesionales
  - Transparencia, información y participación ciudadana
  - Indicadores de gestión y rendición de cuentas
  - Otros en relación con el ciclo urbano.
- Algunos modelos institucionales posibles con sus diferentes funciones de mayor a menor grado de intervención: apoyo, información y guía, supervisión, seguimiento, control, etc., incluyendo:
  - Regulador nacional único
  - Observatorio estatal, autonómico, provincial o municipal.
  - Laboratorio del agua

- Otros

### 3.11 REGULACIÓN DEL CICLO INTEGRAL DEL AGUA EN PEQUEÑOS MUNICIPIOS

#### 3.11.1. JUSTIFICACIÓN

Las entidades locales tienen la competencia de provisión de los servicios de abastecimiento y saneamiento.

En determinados casos estos servicios pueden ser gestionados por Diputaciones, Comunidades Autónomas, entes supramunicipales, u otras entidades locales o empresas públicas además de empresas privadas en régimen de concesión. También se establecen convenios específicos con la Administración General del Estado que puede intervenir en los proyectos que sean declarados de interés general.

En España 355 de los 8115 municipios existentes tienen más de 20 000 habitantes, y el 60% tiene menos de 1000 habitantes. Esta situación resulta en fuertes desequilibrios entre la atribución de competencias para la provisión de un servicio vital y las capacidades técnicas, institucionales y financieras de los municipios para prestar dicho servicio.

#### 3.11.2. TEMÁTICA

En los Foros de debate se ha planteado que en determinadas Comunidades Autónomas, particularmente en el norte Peninsular, en las zonas costeras y en las islas, el modelo de asentamientos disperso presenta retos particulares en cuanto a la provisión de servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración, que también deben ser abordados.

En el marco institucional vigente las Diputaciones y Comunidades Autónomas apoyan a los municipios reforzando estas capacidades o prestando algunos de estos servicios. También contempla la posibilidad de 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.

La situación de los municipios pequeños y medianos en lo relativo a la gestión 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 se están inmersos y que sobrepasa y a la vez condiciona la posibilidad de plantear soluciones en el ámbito del sector del agua.

Por ello se han planteado propuestas para caracterizar el sistema de municipios en España y su papel en el sistema territorial al que pertenecen, y alternativas para la prestación de servicios, incluyendo considerar un plan nacional de abastecimiento y saneamiento a pequeños y medianos municipios (en colaboración con las Comunidades Autonomas y las Entidades Locales).

En los Foros de debate se han planteado que se debería abordar los siguientes aspectos:

- Necesidad de articular las formulas de apoyo técnico a los municipios de otros entes
- Necesidad de establecer mecanismos financieros de apoyo y supervisión.
- Desarrollos legales que serían necesarios.
- Oportunidades de articulación en los planes de ordenación del territorio y otros mecanismos.
- Consideraciones para los planes urbanísticos.