

ESTUDIOS

# EL CICLO INTEGRAL DEL AGUA URBANA. TRANSICIÓN HACIA UN MODELO CIRCULAR Y SOSTENIBLE

ANDRÉS MOLINA GIMÉNEZ

PRÓLOGO DE JOSÉ ESTEVE PARDO

INCLUYE LIBRO  
ELECTRÓNICO

III ARANZADI

© Andrés Molina Giménez, 2025  
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

**ARANZADI LA LEY, S.A.U.**

C/ Collado Mediano, 9  
28231 Las Rozas (Madrid)  
www.aranzadilaley.es

**Atención al cliente:** <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

**Primera edición:** 2025

**Depósito Legal:** M-12707-2025

**ISBN versión electrónica:** 978-84-1085-174-0

**ISBN versión impresa con complemento electrónico:** 978-84-1085-173-3

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

*Printed in Spain*

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de ARANZADI LA LEY, S.A.U., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

## Índice General

	<i>Página</i>
PRÓLOGO .....	17
ABREVIATURAS.....	23
I	
INTRODUCCIÓN .....	27
II	
EL CICLO INTEGRAL DEL AGUA URBANA.....	33
1. Las fases que conforman el ciclo integral del agua urbana: abastecimiento, saneamiento básico, depuración y reutili- zación .....	33
2. Servicios y entidades críticas .....	36
III	
MARCO NORMATIVO .....	41
1. Transición hacia un nuevo modelo regulador integrado, circular y sostenible .....	41
2. Hacia una Ley nacional básica reguladora del ciclo integral del agua urbana.....	47
3. La planificación.....	50

3.1. <i>Planificación hidrológica: De una planificación hidrológica tradicional centrada en la oferta y en la atención a las demandas, a una planificación orientada a los riesgos derivados del cambio climático.</i> . . . . .	50
3.2. <i>Planificación estratégica: el Plan DSEAR.</i> . . . . .	54
 IV	
<b>MARCO INSTITUCIONAL</b> . . . . .	57
<b>1. Competencias</b> . . . . .	57
<b>2. La institución del servicio público como herramienta para una prestación cuantitativa y cualitativamente universal, asequible, circular y sostenible de las actividades del ciclo urbano del agua</b> . . . . .	67
2.1. <i>El marco conceptual del servicio público en el contexto español y europeo</i> . . . . .	67
2.2. <i>El servicio público como elemento vertebrador de las actividades del ciclo integral del agua urbana</i> . . . . .	74
2.3. <i>Los modelos de gestión. Límites a la potestad organizativa local y análisis de un fenómeno en retroceso: la «remunicipalización» de los servicios locales del agua.</i> . . . . .	78
 V	
<b>EL VECTOR CUANTITATIVO: SEGURIDAD HÍDRICA EN EL CICLO INTEGRAL DEL AGUA URBANA.</b> . . . . .	89
<b>1. El principio de «seguridad hídrica» en el contexto del cambio climático</b> . . . . .	89
<b>2. Los derechos de la ciudadanía en el ciclo urbano del agua. El derecho humano al agua y al saneamiento: la pobreza hídrica y la garantía de suministro para los colectivos desfavorecidos.</b> . . . . .	94
<b>3. El proceso de universalización de los servicios urbanos del agua en España</b> . . . . .	103

	<i>Página</i>
3.1. <i>El acceso al agua potable y al saneamiento básico en España de la mano de la legislación de aguas y de régimen local . . . . .</i>	103
3.2. <i>El desarrollo de la depuración de las aguas residuales urbanas. El papel de la Directiva 91/271/CEE, sus normas de transposición, y las normas y planes autonómicos . . . . .</i>	110
3.3. <i>La reutilización de las aguas regeneradas: progresión del ciclo urbano del agua hacia un modelo circular . . . . .</i>	117
VI	
<b>EL VECTOR CUALITATIVO: LA CALIDAD AMBIENTAL Y LA SEGURIDAD SANITARIA . . . . .</b>	<b>127</b>
<b>1. Nuevas exigencias cualitativas en la normativa reguladora del ciclo urbano del agua . . . . .</b>	<b>127</b>
1.1. <i>Aguas potables . . . . .</i>	127
1.2. <i>Aguas residuales . . . . .</i>	131
1.3. <i>Aguas regeneradas . . . . .</i>	145
1.4. <i>El problema de los lodos . . . . .</i>	151
<b>2. Planificación y gestión de riesgos . . . . .</b>	<b>154</b>
2.1. <i>La incorporación del enfoque de riesgos en el ámbito del agua urbana tras las últimas reformas del sector . . . . .</i>	154
2.2. <i>El Plan Sanitario del Agua (PSA) . . . . .</i>	157
2.3. <i>El Plan de Gestión de Riesgos de las Aguas Regeneradas (PGRAR) . . . . .</i>	161
VII	
<b>SOBRE LA OPORTUNIDAD DE UN MODELO DE REGULACIÓN EXTERNA EN EL SECTOR DEL AGUA URBANA . . . . .</b>	<b>165</b>
<b>1. Utilidad de los reguladores independientes en el ciclo urbano del agua . . . . .</b>	<b>165</b>
<b>2. Encaje de un modelo de regulación externa en el sistema español de distribución de competencias . . . . .</b>	<b>171</b>

	<i>Página</i>
<b>3. Funciones características del regulador . . . . .</b>	178
<b>4. Creación de una autoridad nacional del agua o asignación de las funciones a un regulador existente: la CNMC . . . . .</b>	188
VIII	
<b>FINANCIACIÓN DEL CICLO INTEGRAL DEL AGUA URBANA . . . . .</b>	193
<b>1. El déficit inversor . . . . .</b>	193
<b>2. El principio de recuperación de costes . . . . .</b>	195
2.1. <i>Integración del principio en nuestro ordenamiento, ámbito de aplicación, integralidad y supuestos de excepción . . . . .</i>	195
2.2. <i>La heterogeneidad e insuficiencia de la recuperación de costes en los servicios urbanos del agua . . . . .</i>	201
<b>3. Instrumentos ordinarios de financiación. . . . .</b>	205
3.1. <i>tasas y prestaciones públicas de naturaleza no tributaria (tarifas) . . . . .</i>	205
3.2. <i>Impuestos autonómicos para financiar la depuración . . . . .</i>	211
3.3. <i>Convenios, contratos de suministro y figuras afines para financiar la reutilización . . . . .</i>	213
<b>4. Nuevas modalidades de financiación: la responsabilidad ampliada del productor para sufragar la eliminación de sustancias contaminantes de preocupación emergente mediante tratamientos cuaternarios en las aguas residuales urbanas . . . . .</b>	216
<b>5. Sobre la creación de un Fondo nacional de financiación del ciclo del agua urbana . . . . .</b>	228
5.1. <i>Los fondos públicos. En particular, los fondos sin personalidad jurídica . . . . .</i>	228
5.2. <i>Un fondo público sin personalidad jurídica no presupuestario para el sector del agua urbana en España . . . . .</i>	234
<b>6. La plataforma de financiación del agua . . . . .</b>	239

	<i>Página</i>
IX	
<b>LA VARIABLE ENERGÉTICA. ....</b>	<b>241</b>
1. <b>La importancia del vector energético en el ciclo integral del agua urbana desde la perspectiva del cambio climático. . . .</b>	<b>241</b>
2. <b>El objetivo de la eficiencia energética . . . . .</b>	<b>242</b>
3. <b>Generación de energía renovable en las distintas fases del ciclo integral del agua urbana . . . . .</b>	<b>244</b>
3.1. <i>Marco regulador. . . . .</i>	<i>244</i>
3.2. <i>Energía hidroeléctrica para la reducción de costes energéticos: las centrales reversibles . . . . .</i>	<i>248</i>
3.3. <i>Energía solar flotante o instalada sobre canales u otras obras hidráulicas . . . . .</i>	<i>250</i>
3.4. <i>Fluyentes de los sistemas de abastecimiento y saneamiento urbanos. . . . .</i>	<i>251</i>
3.5. <i>Biogás. . . . .</i>	<i>252</i>
X	
<b>LA MEJORA DE LA TRANSPARENCIA . . . . .</b>	<b>255</b>
XI	
<b>RECAPITULACIÓN, CONCLUSIONES Y PROPUESTAS . . . . .</b>	<b>261</b>
XII	
<b>REFERENCIAS . . . . .</b>	<b>275</b>

## *Prólogo*

Este libro está singular y provechosamente marcado por la relación entre su autor y el tema que trata. Todos los libros lo están, pero este encuentra un autor bien formado y solvente, flamante catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Alicante en la que desde hace años dirige el Instituto Universitario del Agua, que en este tiempo se ha mostrado muy pujante sobre todo por su orientación interdisciplinar, integrando a expertos de diferentes disciplinas (del derecho, la economía, la geología, las ingenierías, etc.). El tema que trata lo conoce así en toda su trayectoria, en su proyección interdisciplinar, en el debate que actualmente y en las perspectivas que se avizoran. No estamos así ante una monografía que se adscribe al género del trabajo de investigación, que aporta un avance en el conocimiento para quienes están en la vanguardia del tema. El libro es una exposición vívida y clara sobre las experiencias recientes, marco actual y retos del ciclo urbano del agua. Se aproxima de ese modo al género del informe, de los mejores informes, que ordinariamente se deben a un único autor o a un director con protagonismo preponderante. Bien podría llamarse así el «Informe Molina sobre la situación y retos del ciclo urbano del agua».

El libro no se centra en el tradicional servicio público municipal de abastecimiento domiciliario y depuración de agua (art. 86. 2 Ley de Bases de Régimen Local). Y no lo plantea así, certeramente, pues en el siglo XXI ese ya no es el centro del sistema ya que, en realidad, como se advierte en tantos otros frentes, nos encontramos ante una realidad pluricéntrica que no tiene un concepto medular que lo explique y ordene en torno suyo. El régimen y doctrina del servicio público ya no es el único eje, ni la única fuente de ordenación. Hay otros vectores, como Andrés Molina los llama, que poderosamente inciden sobre el ciclo urbano del agua y su cada vez más amplio entorno. Así el vector ambiental, el sanitario, el financiero, el tecnológico, el energético, el de la calidad. Y lo que creo más relevante, no se trata solo de sectores materiales cuya legislación se proyectan sobre el ciclo urbano del agua, sino de nuevos instrumentos de ordenación, también jurídicos por supuesto, que en esos sectores se diseñan y acaban cristalizando en su legislación para utilizarse también, a pleno rendimiento en el

ciclo urbano del agua. y se utilizan ya a pleno rendimiento en el ciclo del agua. En el presente siglo no han dejado de sucederse novedades muy significativas, tanto en los enunciados y objetivos de las normas, como en los instrumentos que se ofrecen para alcanzarlos. Aisladamente consideradas, estas novedades tal vez no se adviertan como especialmente relevantes, pero la constante sucesión y acumulación de ellas está transformando en profundidad no solo el entorno, sino la propia concepción del ciclo urbano del agua. La corriente transformadora más profunda, la que parece arrastrar gran parte de las novedades, parece que es la que se desliza desde la concepción y régimen tradicional del servicio público al de un modelo de regulación que no solo afecta a las actividades de contenido económico, empresarial, sino también a la regulación de riesgos, un frente que inexorablemente tenía que abrirse al filo de la creciente presión tecnológica sobre el ciclo del agua y al que comienza a dar respuesta la legislación más reciente, destacadamente la de origen europeo.

Pero en cualquier caso la idea y doctrina de servicio público con todo su bagaje conceptual no puede darse por agotada o superada. Esta es una de las fortalezas de Andrés Molina, que no sucumbe a la tentación de la novedad a ultranza que pudiera enredar a quien se aproximara al tema por vez primera. Su conocimiento profundo y dilatado en el tiempo, que le permite valorar muchas experiencias, le convence de la firmeza de los rasgos básicos y característicos del servicio público, aunque la apariencia, terminología y metodología hayan variado significativamente. Es cierto que su libro no se presenta como un estudio del servicio público urbano del agua, pero no considera en modo alguno cancelada esta noción. Significativamente, el servicio público ya no es el centro vertebrador del libro, sino uno de sus capítulos.

Se trata en él de un tema que ha perdido la intensidad que tuvo hace pocos años al quedar liberado de su carga ideológica: el debate sobre la llamada «remunicipalización» de este servicio, viciado ya en origen por el equívoco empelo de un término inadecuado, que no es el de «remunicipalización», pues es el servicio es municipal por expresa determinación legal, sino el de «reinternalización». Con la desactivación ideológica del debate se han acabado los apriorismos, tanto el de que la gestión directa sea más sostenible al no existir un beneficio mercantil, como el que da por más efectiva la gestión empresarial privada, ensalzando otro equívoco terminológico como es el de la manida colaboración público-privada que se presenta como un descubrimiento liberador cuando sus fórmulas, meros artificios tecnicojurídicos, se vienen ensayando desde hace más un siglo.

Pero si el de las modalidades de gestión es un tema bien conocido y del pasado, sin perjuicio de repuntes que ocasionalmente puedan producirse, el concepto clásico de servicio público tiene otros desarrollos más actuales con el reconocimiento de nuevas realidades y posiciones jurídicas como son la pobreza hídrica y el llamado derecho humano al agua cuya verdadero materialización, viene a decirnos nuestro autor, sería el establecimiento de mecanismos para que la población vulnerable o en situación de exclusión social disponga de agua potable, aunque no pueda pagarla.

En cualquier caso, los impulsos y movimientos que están promoviendo transformaciones de calado se sitúan fuera de la órbita del servicio público cuyo concepto y régimen, manteniendo su vigencia en lo fundamental, no acierta a explicar ya el ciclo urbano del agua en su totalidad. Son varios los vectores que en el libro se analizan y desarrollan con precisión y detalle. Aquí solo puedo aludirlos agrupándolos en torno a una líneas u orientaciones fundamentales.

Tal vez la más aparente sea la ambiental, con muchos puntos de conexión con la actividad contra el cambio climático y a su legislación, y aquí se podía añadir la conexión con otra línea regulatoria abierta por la Unión Europea sobre la taxonomía de cara sobre todo a priorizar inversiones. Otra muy importante es la relativa a la financiación del ciclo integral del agua urbana, con el diagnóstico muy certero de quien conoce perfectamente la realidad, marcada por un déficit inversor por lo que el sistema de financiación ha de estar así rigurosamente marcado por el principio de recuperación de costes. Otro anchuroso flujo de novedades normativas y de gestión es el que se proyecta en el frente, cada vez más amplio, de la calidad de las aguas y de otros elementos y técnicas.

Con todo, la novedad y transformación que en mi opinión resulta más relevante y con mayor potencial transformador es la que se deriva de la resuelta, e irreversible, entrada del sector en la sociedad del riesgo. Este tránsito se produce cuando un sector es ganado por la tecnología con exclusión del componente natural. En el sudeste de España, zona próspera y pujante en la que se sitúa nuestro autor, los recursos hídricos que se utilizan no tienen un origen natural directo, por ello se califican como «recursos hídricos no convencionales» cuyo origen se reduce exclusivamente a tres fuentes: aguas trasvasadas, aguas desaladas y aguas reutilizadas. Como quiera que las aguas trasvasadas de otras cuencas están cada vez más limitadas (también por encontrarse en el centro de un debate territorial, social y político) el futuro apunta de manera inequívoca hacia recursos hídricos que son el resultado de una intensa intervención tecnológica como son las aguas residuales reutilizadas y ahora emergen con fuerza, llamadas a osten-

tar un gran protagonismo, las aguas regeneradas. Se ha dado así la transformación característica que comporta el ingreso en la sociedad de riesgo: el tránsito de un sector desde la naturaleza a la tecnología. Al menos en esta región del sudeste —el mismo horizonte se irá extendiendo a otras— los recursos hídricos no los suministra ya directamente la naturaleza, sino que resultan de unas tecnologías, de unos tratamientos tecnológicos progresivamente sofisticados y transformadores del recurso natural (tratamientos secundarios, terciarios...). Ese tránsito nos lleva del peligro, que tiene un origen natural y que tantas veces se nos ha manifestado en situaciones de sequía y escasez de agua, al riesgo que tiene un origen tecnológico, antrópico. Sobre el peligro natural no decidimos (aunque nos incumbe de lleno su gestión, que alcanza también a su prevención), sobre el riesgo sí. Podemos decidir si aplicamos unos determinados tratamientos tecnológicos o no, decidir también el destino que damos a las aguas resultantes de esos tratamientos concretando así ese dato tan importante hoy, y lo será más en el futuro, que es el riesgo permitido. Nada tiene de extraño así —es lo que resulta procedente de manera natural— que se introduzca la sistemática propia de la regulación de riesgos, que comprende la decisión sobre los que se consideran permitidos; la gestión, que es en buena medida seguimiento y control; y la fijación de criterios de responsabilidad. Es la Unión Europea la que primeramente introduce este ineludible enfoque, que tiene una primera expresión en los planes de gestión de riesgos, pero sin duda todo este frente se ampliará y desarrollará en el futuro más inmediato.

La perspectiva que ya se extiende de tres siglos nos permite advertir como el paradigma o centro nuclear del ciclo urbano del agua ha variado en cada uno de ellos. En el XIX el centro estuvo sin duda en el recurso y la única legislación fue la que lo contemplaba, destacadamente la Ley de Aguas de 1876 que sólo incidentalmente incidía en el servicio al dar un trato prioritario a las concesiones de aprovechamiento para «abastecimiento de poblaciones» (art. 160). El siglo XX introdujo la perspectiva de la comunidad receptora, fundamentalmente municipal, y estuvo así dominado por el paradigma del servicio público, manteniéndose sin embargo el régimen básico del recurso tal como se trazó en el siglo anterior. Ahora, en el siglo XXI, se proyectan otros vectores que parecen apuntar al, difuso, paradigma de la sostenibilidad, aunque sabemos ya que perviven los elementos fundamentales del paradigma anterior, el del servicio público.

Muy posiblemente gran parte de los objetivos y principios que se afirman ahora con absoluta rotundidad mostrarán su real aplicación y alcance, por debajo de tantas manifestaciones voluntaristas. En algunos casos por incumplimiento manifiesto de los mandatos legales (así, por poner un ejemplo visible y cotidiano, el que desde la legislación de residuos y economía

circular se impone a las Administraciones para que en los espacios públicos se disponga de fuentes para envases reutilizables manifiestamente incumplido en las estaciones ferroviarias); en otros casos se advertirá que el principio no se cumple en la realidad como ocurre con el eslogan (no es propiamente un principio) «quien contamina paga» que, tras el cinismo que aun encubría tantos incumplimientos, es ya un insulto a la ciudadanía. También en el frente del cambio climático el tiempo ha transcurrido. Ya no contamos solo con predicciones, sino también con los datos de los últimos cuarenta años, desde que aquellas primeramente se formularon. Pero que las previsiones se hayan redimensionado en muchos casos a la baja no justifica en modo alguno una relajación en los esfuerzos para evitar o mitigar ese amenazante fenómeno. Como tampoco los incumplimientos de la legislación, y el cinismo que puede esconderlos, han de desanimar los esfuerzos para la protección del marco ambiental del ciclo del agua.

Esta marcha hacia delante está perfectamente trazada en el libro de Andrés Molina que con ese espíritu constructivo es también capaz de plantear propuestas concretas. Destacan al respecto su propuesta de creación de un Fondo nacional de financiación del ciclo de agua urbana y, sobre todo, la de una autoridad nacional del agua, con competencias y potestades (una regulación «dura») que estaría integrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMV). Propuestas bien fundadas, precisas y hasta audaces en su formulación, que sin duda generarán debate y abrirán nuevas perspectivas como las abre este libro en todos los temas que aborda.

José Esteve Pardo

*Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Barcelona*

En este sentido, resulta crucial explorar nuevos instrumentos de financiación que contribuyan a resolver el déficit. Es pertinente reconsiderar la diversidad actual de tasas, tarifas, impuestos, convenios y contratos de suministro, que demandan una actualización urgente. Propuestas innovadoras como la responsabilidad ampliada del productor, o la creación de un fondo nacional de carácter redistributivo, son herramientas sugerentes que pueden contribuir a mejorar significativamente los flujos financieros hacia el sector.

## 2. EL PRINCIPIO DE RECUPERACIÓN DE COSTES

### 2.1. INTEGRACIÓN DEL PRINCIPIO EN NUESTRO ORDENAMIENTO, ÁMBITO DE APLICACIÓN, INTEGRALIDAD Y SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN

La tributación sobre el agua, así como el conjunto de prestaciones públicas no tributarias, tiene como objeto principal la protección del medio ambiente. Aunque estos instrumentos presentan también una vertiente recaudatoria, su verdadero propósito radica en promover la utilización racional de los recursos naturales, tal como se desprende del artículo 45.2 de la CE<sup>4</sup>.

La completa transferencia de los costes al usuario es una herramienta eficaz para promover comportamientos ambientales responsables. Por esta razón, la financiación del ciclo del agua urbana debiera nutrirse principalmente de los recursos aportados por quienes se benefician de los gastos públicos destinados a su gestión<sup>5</sup>. Además, es fundamental que quienes contaminan asuman los costes que generan, lo que establece una clara correlación entre el principio «quien contamina paga» y la recuperación de costes.

El principio «quien contamina paga» está recogido en el artículo 191.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, mientras que el principio de recuperación de costes, que incluye los ambientales, se delinea en

- 
4. La finalidad del tributo puede ser meramente financiera (allegar recursos a la Hacienda pública), o bien puede perseguir la internalización de externalidades (i.e. los costes ambientales). También corregir fallos del mercado. Es decir, los tributos no tienen necesariamente una función exclusivamente fiscal, sino que pueden coadyuvar a alcanzar otros objetivos, como la protección ambiental. Sobre el particular véase, GIL GARCÍA, Elisabeth (2022) Instrumentos fiscales para la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, cit., pág. 43 y pág. 51.
  5. PAGES I GALTES, Joan (2023), «Los tributos municipales vinculados al ciclo del agua», en: FERNÁNDEZ PRIETO, Marta (coord.), Derecho y agua en el horizonte 2030, Aranzadi, Pamplona, pág. 325.

el artículo 9 de la Directiva 60/2000/CE, marco del agua. Ninguno de ellos está mencionado en la Constitución Española, aunque el artículo 45 obliga a los poderes públicos a velar por la utilización racional de los recursos naturales, lo que tiene una derivada financiera y tributaria implícita.

En España, la evolución de este principio ha sido inestable, dado que el artículo 111 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA), que lo regula, ha tenido tres redacciones diferentes. La primera versión surgió con motivo de la transposición de la DMA, mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. En esta primera formulación, el principio no se estableció con carácter vinculante, ya que el precepto declaraba que debía ser «tenido en cuenta» por las Administraciones competentes, y permitía a los planes hidrológicos excepcionar su aplicación.

Posteriormente, la Ley 11/2005, de 22 de junio, que modificó la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, contribuyó a clarificar algunos aspectos. Esta Ley incorporó al precepto elementos de interés como la previsión de mecanismos compensatorios para corregir situaciones de doble repercusión<sup>6</sup>; regla que, sin embargo, fue eliminada en 2012<sup>7</sup>. También recogió el principio de asequibilidad, atemperado por el objetivo de desincentivar consumos excesivos, apostando por tarifas progresivas por tramos de consumo<sup>8</sup>.

La reforma de mayor calado, sin embargo, se produjo con el Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, y su tramitación posterior como Ley 11/2012, de 19 de diciembre. En este marco se realizaron dos importantes modificaciones. El principio adquirió un nuevo barniz, ahora de obligatoriedad, ya que la

6. Previsión que fue incorporada al TRLA por la disposición final 1.<sup>a</sup>, apdo. 12.<sup>o</sup>, de la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.

7. Esta eliminación es criticada por SETUAIN MENDÍA, Beatriz (2015), «Tratamiento normativo y jurisprudencial de la recuperación de costes en el ámbito hidráulico: dos condicionantes directos que determinan su deficiente implementación», en: NAVARRRO CABALLERO, Teresa María (2016) *Desafíos del Derecho de Aguas*, Aranzadi, Pamplona, pág. 259, ya que el régimen económico y financiero del agua es plural y no se agota en los cánones y tarifas del TRLA, por lo que existe un riesgo de duplicidad que la norma evitaba.

8. La disposición final 1.<sup>a</sup>, apdo. 13.<sup>o</sup>, de la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, añadió un párrafo tercero al apartado 2 del artículo 111 bis, con la siguiente redacción: «A tal fin la Administración con competencias en materia de suministro de agua establecerá las estructuras tarifarias por tramos de consumo, con la finalidad de atender las necesidades básicas a un precio asequible y desincentivar los consumos excesivos».

expresión «tener en cuenta» fue reemplazada por un lenguaje imperativo: «las administraciones públicas (...) establecerán los oportunos mecanismos para repercutir los costes de los servicios relacionados con la gestión del agua, incluyendo los costes ambientales y del recurso, en los diferentes usuarios finales». Como contrapartida, se redujo el rango de las excepciones, que a partir de la reforma pueden aprobarse al margen de la planificación hidrológica mediante una simple resolución ministerial, siempre que no vulneren sus contenidos.

La reducción del rango buscaba ganar en agilidad. Los planes hidrológicos son estructuras normativas poco flexibles ya que, además de requerir la aprobación del Consejo de Ministros, son el resultado de un complejo procedimiento de carácter participativo que se renueva cada cinco años. En contraste, las situaciones que pueden justificar una excepción tienen a menudo una lógica temporal, suelen ser urgentes, espacialmente limitadas, y tienen lugar en ámbitos afectados por alguna circunstancia particular. Las derogaciones singulares, además, no carecen de las garantías formales necesarias, ya que deben someterse al informe preceptivo y vinculante del organismo de cuenca, lo que garantiza el cumplimiento de la planificación hidrológica.

El ámbito de aplicación del principio de recuperación de costes abarca, inequívocamente, todas las actividades que conforman el ciclo integral del agua urbana. La DMA prevé a estos efectos que los Estados lo apliquen en todos los «servicios relacionados con el agua» (art. 9.1). Esta expresión, si bien presenta un cierto grado de indefinición, queda clarificada en el artículo 2.38.<sup>a</sup>, que incluye entre estos servicios todas las actividades que se desarrollan desde la fase de captación hasta la depuración de las aguas residuales.

Más controvertida es su aplicación al resto de «usos del agua», expresión de mayor alcance que utiliza, más adelante, el propio precepto, cuando indica que los Estados deberán garantizar una «contribución adecuada de los diversos usos del agua, desglosados, al menos, en industria, hogares y agricultura, a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, basada en el análisis económico efectuado con arreglo al anexo III y teniendo en cuenta el principio de que quien contamina paga». El artículo 2.39.<sup>a</sup> de la DMA incluye dentro de los usos del agua, junto a los referidos servicios, cualquier otra actividad contemplada en el artículo 5 y Anexo II que tenga repercusiones significativas en el estado del agua.

Partiendo de estas bases normativas, la Comisión Europea buscó desde un principio extender la recuperación de costes a todos los usos del agua.

Para lograrlo, interpretó que el término «servicios» incluía los «servicios ambientales» que proporciona este recurso, lo que resultaba en una asimilación de los conceptos de «servicios» y «usos» del agua<sup>9</sup>. Sin embargo, el Tribunal de Justicia, en su Sentencia del 11 de septiembre de 2014 (asunto C-525/12), adoptó una postura más restrictiva, limitando el concepto de «servicios» a aquellas actividades que implican una relación bilateral de carácter económico, lo que únicamente se produce en los servicios de abastecimiento y saneamiento urbano<sup>10</sup>.

La Sentencia fue criticada por SETUAIN al suponer una desnaturalización del principio de recuperación de costes al permitir excluir de su aplicación a sectores completos relacionados con el uso del agua. Además, puso de manifiesto la confusión entre el valor sustantivo de la recuperación de costes —una regla fundamental de la Directiva Marco del Agua (DMA)— y su concreción jurídico-formal en los planes y programas de medidas. En su opinión, dicho principio no debería verse como una herramienta adicional de la DMA, sino como un instrumento prioritario<sup>11</sup>.

El Tribunal, por el contrario, sostiene que la DMA debe interpretarse con arreglo a criterios sistemáticos y teleológicos. Por ello, todas las herramientas que contempla, incluido el principio de recuperación de costes, deben contribuir de manera equilibrada a la consecución del mismo fin: el buen estado de las masas de agua. Ninguna de ellas ocupa una posición preordenada frente al resto; esa posición, en todo caso, correspondería a los planes hidrológicos y a los programas de medidas, que son los llamados a

9. La interpretación restrictiva del principio de recuperación de costes había sido denunciada por la Comisión Europea en varios documentos: Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea» (COM 2007, 414 final); y Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones «Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa» COM (2012) 673 final, de 14 de noviembre de 2012.

10. Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 11 de septiembre de 2014 (ECLI:EU:C:2014:2202) asunto C-525/12. Comisión Europea vs. República Federal de Alemania. El Tribunal avala la exclusión global de sectores como la producción hidroeléctrica, la extracción de agua para regadío, entre otras.

11. Véase, SETUAIN MENDIA, Beatriz (2015), «La tarificación de los servicios relacionados con el agua: condiciones, alcance y eficacia a la luz de la reciente jurisprudencia comunitaria. (La defunción de la fórmula certificada por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de septiembre de 2014)», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 30; y de la misma autora: «Tratamiento normativo y jurisprudencial de la recuperación de costes en el ámbito hidráulico...», *cit.*, págs. 262-268.

definir, con amplio margen de discrecionalidad, la aplicación del principio, su concreto alcance, y sus posibles excepciones<sup>12</sup>.

El debate sobre el alcance del principio ha evolucionado, derivando la discusión hacia los aspectos cuantitativos de la recuperación. En este contexto, ha surgido un enriquecedor intercambio de ideas sobre la existencia de un principio de integralidad asociado al principio de recuperación de costes.

Según algunos autores, el principio de integralidad sería consustancial a la recuperación de costes, de modo que se debe recuperar la totalidad de los costes en todos los servicios relacionados con el agua. Desde esta perspectiva se cuestiona el amplio margen de discrecionalidad y el bajo rango normativo (meras resoluciones ministeriales) que el ordenamiento español contempla para la aprobación de excepciones. Esta configuración genera incertidumbre sobre si dichas excepciones responderán, en todos los casos, a situaciones verdaderamente excepcionales<sup>13</sup>.

Otros autores mantienen que el principio de recuperación de costes no implica necesariamente la exacción de contraprestaciones autosuficientes que cubran la totalidad de los costes. La recuperación integral de costes sería, desde esta perspectiva, un principio programático, puesto que si fuera un mandato jurídico tendría asociada una consecuencia derivada de su incumplimiento, lo que no sucede en nuestro ordenamiento. Como resultado, en los servicios municipales sería perfectamente posible aprobar tarifas deficitarias por razones de carácter social o económico, auspiciadas por el principio de asequibilidad<sup>14</sup>.

En nuestra opinión, la repercusión de costes se presenta como una de las principales herramientas, aunque no necesariamente la única ni la preferente, para alcanzar el buen estado ecológico del agua. El principio, por tanto, se alinea con los de eficiencia, proporcionalidad, economía del agua y sostenibilidad económica, tal como son contemplados en la legislación sectorial de aguas y de régimen local. Los municipios, en suma, deben procurar una traslación de costes lo más completa posible.

---

12. Considerandos 57 y siguientes de la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 11 de septiembre de 2014 (ECLI:EU:C:2014:2202) asunto C-525/12. Comisión Europea vs. República Federal de Alemania.

13. SETUÁIN MENDÍA, Beatriz (2015), «Tratamiento normativo y jurisprudencial de la recuperación de costes en el ámbito hidráulico (...)», cit., pág. 256 y 262.

14. PAGÉS I GALTÉS, Joan (2023), «Los tributos municipales vinculados al ciclo del agua», cit., págs. 349-351.

Sin embargo, la integralidad no es un principio absoluto ni inamovible. La recuperación de costes no necesariamente se aplica en todos los casos, y cuando es aplicable, no tiene que ser siempre plena. Esta regla no es un fin en sí mismo, sino que debe entenderse como un medio para garantizar el mantenimiento de la calidad de las masas de agua. Presenta, por tanto, una condición de instrumentalidad. Por ello, es fundamental centrar la atención en la utilidad de la recuperación de costes para lograr estos objetivos, lo que permite considerar derogaciones singulares que busquen alcanzar un balance adecuado entre los efectos ambientales y los vectores socioeconómicos.

Hasta fechas recientes, las excepciones al principio de recuperación de costes en nuestro país se han centrado en situaciones excepcionales, particularmente en contextos de severas sequías que han requerido la activación de medidas extraordinarias a través de Decretos o Decretos leyes específicos<sup>15</sup>. De manera poco común, alguna norma autonómica ha establecido excepciones permanentes para ciertos usos<sup>16</sup>.

Recientemente, se ha dado un salto cualitativo mediante la aprobación de importantes excepciones al principio en respuesta al notable aumento de los costes energéticos. La elevada demanda energética de algunas infraestructuras, especialmente las plantas desalinizadoras de agua marina, ha obligado a limitar el impacto de estos costes. Sin embargo, resulta cuestionable que las ayudas se hayan circunscrito exclusivamente a los usos agrarios, dejando al margen los abastecimientos, que también enfrentan un impacto económico considerable. Esta disparidad en el tratamiento probablemente se deba a la menor capacidad de pago del sector agrario. Pese a ello, el alza en los costes energéticos perjudica también de manera significativa a la sostenibilidad económica de los abastecimientos urbanos, espe-

15. Sobre el particular, es consulta de referencia: ARANA GARCÍA, Estanislao y MIRANZO DÍAZ, Javier (2021) La gestión de la escasez de agua y de las sequías por parte de las entidades locales. Guía para una gestión eficiente, Aranzadi, Pamplona, así como BURGOS GARRIDO, Belén (2021) Régimen jurídico administrativo de la sequía y escasez hídrica. Instrumentos para su prevención y gestión, Aranzadi, Pamplona.

16. Por ejemplo, tratándose de aguas regeneradas para uso agrícola, riego de jardines, limpieza viaria y otros usos públicos, la Ley de Baleares 13/2005 de 27 de diciembre de medidas tributarias y administrativas, en su artículo 51, establece que, en las Islas Baleares: «En ningún caso habrá lugar a la recuperación de costes cuando se trate del riego de zonas de jardín, limpieza viaria u otros usos públicos, así como usos agrarios, por lo que se refiere a los efectos sociales que tal recuperación supone». El precepto, sin embargo, exige la recuperación íntegra cuando se trate de campos de golf. Nótese la referencia a los «efectos sociales» para justificar la exención en el uso agrícola.

cialmente en el Sureste de España, donde muchos de ellos dependen en gran medida de estas tecnologías tan intensivas en el consumo de energía<sup>17</sup>.

La subvención de parte de estos costes tiene, por otra parte, un carácter temporal, entretanto se ejecuten las inversiones necesarias para incorporar energías renovables que permitan reducir la factura energética. Las ayudas tienen, además, un plazo máximo de 10 años. La justificación de esta exclusión del principio de recuperación de costes se basa en el principio de asequibilidad, considerando el déficit hídrico estructural que experimentan estas regiones, en contraste con las elevadas demandas, una situación que se ha visto agravada por el cambio climático<sup>18</sup>.

Consideramos que este esquema está plenamente justificado, ya que permite abordar una situación que requiere de la ejecución de actuaciones que precisan un tiempo razonable para ser implementadas. En este sentido, no se trata de una exención global para un ámbito o sector completo de actividad, ni de una medida indefinida en el tiempo. La subvención se limita a determinadas infraestructuras, en localizaciones específicas, y durante el período necesario para llevar a cabo las medidas correctoras pertinentes.

## 2.2. LA HETEROGENEIDAD E INSUFICIENCIA DE LA RECUPERACIÓN DE COSTES EN LOS SERVICIOS URBANOS DEL AGUA

La heterogeneidad de los niveles de recuperación de costes en España es extraordinaria. La Comisión Europea evidenció en un informe de 2019 el enorme contraste en la recuperación de costes en las diferentes demarcaciones hidrográficas, que oscila entre una recuperación del 34% en la cuenca del Miño-Sil, en el rango inferior, y una recuperación del 86% en las

17. Véase al respecto la Orden TED/157/2023, de 21 de febrero, por la que se establece la excepción temporal y parcial al principio de recuperación de costes del artículo 111 bis del TRLA, para el aprovechamiento de recursos hídricos procedentes de desalinizadoras de agua de mar en la Cuenca Hidrográfica del Segura, en la provincia de Almería y en la conducción Júcar-Vinalopó. Se subsidia la producción de agua desalada para uso agrícola en las IDAM de Valdelentisco, Torrevieja, Águilas, Carboneras y Campo de Dalías, además de la conducción Júcar-Vinalopó.

18. En aplicación del artículo 111.3 bis del TRLA, la Dirección General del Agua ha autorizado, mediante diversas resoluciones, la firma de convenios entre las confederaciones hidrográficas, la Sociedad Aguas del Júcar, SA, y el resto de actores implicados, para la financiación y explotación de estas infraestructuras, articulando de este modo la excepción prevista por la Orden ministerial. Se emitió además informe previo favorable por los Organismos de cuenca del Segura y del Júcar, así como por la administración hidráulica andaluza, acreditando que la medida no compromete los objetivos ambientales previstos en los respectivos planes hidrológicos.

cuencas del Guadalete y Barbate, en el rango superior<sup>19</sup>. En los servicios urbanos del agua, la CNMC denunciaba en 2020 la gran disparidad de estructuras de precios y tarifas existente<sup>20</sup>.

El modelo, además, dista mucho de ser transparente. En muchas ocasiones, ni siquiera las Administraciones cuentan con datos fiables sobre el nivel real de la repercusión de costes, y la fijación de las tasas y del resto de instrumentos financieros no está exenta de injerencias políticas, al margen de cualquier lógica ambiental<sup>21</sup>.

Según datos del INE, actualizados a 2022, el coste unitario agregado del conjunto de los servicios urbanos del agua en España, incluyendo abastecimiento, saneamiento y depuración, ascendió a 1,92 €/m<sup>3</sup>, habiendo experimentado un incremento de un 0,3% con respecto al año 2020<sup>22</sup>. De manera desagregada, el coste unitario del abastecimiento de agua potable alcanzó los 1,16 €/m<sup>3</sup>, un 2,0% más que en 2020, mientras que el coste unitario del alcantarillado, depuración, cánones de saneamiento y vertido, descendió un 2,1%, hasta situarse en los 0,76 €/m<sup>3</sup>.

Estos datos medios nacionales contrastan con los datos que presentan las Comunidades Autónomas. Así, por ejemplo, los valores más elevados del coste unitario del abastecimiento de agua potable se dieron en Cataluña (2,98 €/m<sup>3</sup>), Islas Baleares (2,52 €/m<sup>3</sup>) y País Vasco (2,51 €/m<sup>3</sup>), mientras que

19. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Segundos planes hidrológicos de cuenca - Estado miembro: España, que acompaña al documento Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre la aplicación de la Directiva marco sobre el agua (2000/60/CE) y la Directiva sobre inundaciones (2007/60/CE) Segundos planes hidrológicos de cuenca Primeros planes de gestión del riesgo de inundación, pág. 218. Bruselas, 26.2.2019. SWD(2019)42 draft. Documento disponible en: [https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/informe\\_em\\_espana\\_2\\_ciclo\\_es\\_tcm30-508615.pdf](https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/informe_em_espana_2_ciclo_es_tcm30-508615.pdf) Revisado el 10 de junio de 2024.

20. CNMC (2020) E/CNMC/07/19, cit.

21. IBARLOZA ARRIZABALAGA, Ander, MALLES FERNÁNDEZ, Eduardo y AZKUE IRIGOIEN, Itziar, (2015), «La gestión del ciclo integral del agua: los costes, su recuperación y las buenas prácticas. El caso de Guipúzcoa», REALA, n.º 3, pág. 241, denuncian que: «los estudios de costes no son homogéneos pues cada institución realiza sus estimaciones en función de la metodología que considera más adecuada, realizando interpretaciones que no suelen ser extensibles, por su subjetividad y falta de armonización, al resto de instituciones».

22. El «coste unitario» se define como el cociente entre la suma de los importes abonados por los usuarios en atención al suministro de agua, alcantarillado, depuración y cánones de saneamiento o vertido, y el volumen de agua registrada y distribuida a todos los usuarios.

Castilla y León (1,24), Principado de Asturias (1,43 €/m<sup>3</sup>) y La Rioja (1,46 €/m<sup>3</sup>), presentaron los datos más bajos<sup>23</sup>.

Esta dispersión es el resultado de un modelo regulador inarmónico. Los elementos que integran la recuperación de costes no están regulados con suficiente grado de detalle, y no existe una metodología o criterios comunes para su cálculo, lo que favorece una multiplicidad de precios y tarifas que da lugar a la variabilidad mencionada. En términos generales, no existe una adecuada correlación entre los costes y los precios: no se recuperan los costes, las cuantías que se trasladan son bajas, y solo cubren, en el mejor de los casos, los costes operativos; raramente incluyen las necesidades de inversión, y mucho menos de manera suficiente<sup>24</sup>.

Algunas tarifas pueden ser hasta cinco veces superiores a otras, sin que para ello exista una clara justificación. Los bloques de consumo que permiten alcanzar la progresividad de la tarifa pueden variar entre 2 y 6 bloques según el municipio, y los márgenes de cada bloque son diferentes en cada uno de ellos, sin que exista una razón técnica o económica que lo explique. Como resultado, las tarifas del agua urbana no proporcionan verdaderas señales económicas sobre la eficiencia del servicio y sobre sus necesidades de inversión<sup>25</sup>.

La falta de un orden y desarrollo armónico del modelo ha conducido a una recaudación insuficiente y ha generado una importante desinversión en el sector del agua urbana. Resulta por ello inaplazable rediseñar las figuras financieras y tributarias que operan en los servicios urbanos del agua, para favorecer un uso eficiente y sostenible del recurso y garantizar su sostenibilidad financiera<sup>26</sup>.

23. INE (2022), cit.

24. MOLINOS RUBIO, Lucía (2020), «El saneamiento de las aguas residuales: atención especial a la fiscalidad en el ciclo urbano del agua», en: SETUAIN MENDÍA, Beatriz (dir.) Retos actuales del saneamiento de aguas residuales..., *op. cit.*, pág. 230, Considera que se repercuten costes en las tasas o tarifas del agua cuando en expediente de aprobación se han tenido en cuenta: a) los costes energéticos; b) costes de personal: remuneración, seguros sociales, premios por jubilación, gastos de uniformidad, formación, etc.; c) gastos de adquisición de reactivos químicos y demás material; d) gastos de mantenimiento, reparación, maquinaria, etc.; e) gastos de amortización de inmovilizado; f) gastos de primas de seguros, intereses, otros gastos financieros, servicios profesionales; g) otros gastos administrativos. Es decir, todos los costes directos e indirectos del servicio, incluido el financiero, inmovilizado, y operativos.

25. MORCILLO BERNALDO DE QUIRÓS, Fernando (2020), «El control público en la prestación de los servicios urbanos del agua en España», cit., pág. 232.

26. JIMÉNEZ COMPAIRED, Ismael (2020). Informe sobre la reforma de la fiscalidad del agua en España. Libro verde de la gobernanza del agua en España. <https://>

Si las limitaciones en la traslación de costes en las fases de abastecimiento, saneamiento y depuración son importantes, en la reutilización de las aguas regeneradas la situación empeora, ya que la subsidiación es la práctica generalizada, y el nivel de recuperación de costes varía, significativamente, en cada sector, e incluso en cada proyecto.

Una aproximación general apuntaría a que la reutilización prácticamente no recupera los costes de inversión en el sector agrícola. El coste de la instalación de terciarios en las EDAR suele ser asumido por la Administración que ejerce las competencias en materia de depuración. Cuestión distinta son los costes de explotación, que sí suelen trasladarse a los agricultores. Otros usuarios de las aguas regeneradas, como los campos de golf, las industrias, o los usos urbanos, suelen satisfacer, como promedio, entre el 40% y el 100% de los costes de inversión, y la totalidad de los costes de explotación<sup>27</sup>.

El artículo 9 de la DMA establece que la repercusión de costes debe contemplar al menos tres componentes. En primer lugar, se incluyen los costes financieros, que abarcan los costes de inversión y de capital necesarios para la implantación de las infraestructuras, así como los costes operativos y de mantenimiento. A continuación, se incluyen los costes ambientales, que reflejan el impacto negativo del uso de los recursos hídricos sobre el medio ambiente, como la contaminación de las masas de agua, el deterioro de suelos, entre otros. Por último, se mencionan los costes de recurso, que representan el coste de oportunidad asociado a las pérdidas que sufren aquellos que no pueden explotar el recurso debido a su agotamiento o sobreexplotación<sup>28</sup>.

---

[www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/agua/temas/sistema-espaniol-gestion-agua/libro-verde-gobernanza/informes-tematicos/08-informe-tematico-reforma-fiscalidad-agua\\_tcm30-517274.pdf](http://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/agua/temas/sistema-espaniol-gestion-agua/libro-verde-gobernanza/informes-tematicos/08-informe-tematico-reforma-fiscalidad-agua_tcm30-517274.pdf)

27. MELGAREJO, Joaquín, LÓPEZ ORTIZ, M. Inmaculada y MOLINA GIMÉNEZ, Andrés (2023) La economía circular y el sector del agua en España. Análisis jurídico-económico, cit., pág. 70.
28. La Comunicación de la Comisión Europea: Política de tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos, [COM (2000) 477 final] apuntó algunos criterios para diseñar las políticas de tarificación del agua. Formarían parte de los componentes imputables al usuario: a) los costes financieros de la prestación de los servicios del agua (costes de explotación, mantenimiento y de capital); b) los costes ambientales que suponen los daños al ecosistema y el medio ambiente por los usos del agua; c) los costes del recurso, representados por el coste de oportunidad para otros usuarios por el agotamiento de los recursos en volumen superior al índice de renovación o recarga natural.

### 3. INSTRUMENTOS ORDINARIOS DE FINANCIACIÓN

#### 3.1. TASAS Y PRESTACIONES PÚBLICAS DE NATURALEZA NO TRIBUTARIA (TARIFAS)

La financiación de las entidades locales está regulada en el Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL). Junto a esta norma, la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, resulta de aplicación en cuanto concierne a todas las Administraciones públicas.

Los servicios municipales de abastecimiento, saneamiento y depuración se han financiado, tradicionalmente, mediante contribuciones de los usuarios cuya naturaleza jurídica ha sido siempre controvertida. Desde la segunda mitad del Siglo XX, se han empleado de manera variable e imprecisa diversas categorías, tanto tributarias como no tributarias (tasas, tarifas y precios públicos), tomando como referencia aspectos tales como la naturaleza pública o privada del prestador del servicio, el régimen jurídico aplicable, o las notas de voluntariedad o coactividad asociadas a la prestación y recepción del servicio<sup>29</sup>.

La incertidumbre generada por la imprecisión de estos criterios y los frecuentes cambios legislativos provocó inseguridad jurídica entre los operadores, administraciones y usuarios, lo que condujo a un alto volumen de litigios. Así lo destacó el Comité de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Local en su informe de 2017<sup>30</sup>. Sin embargo, esta situación ha sido en gran medida superada gracias a la oportuna reforma del artículo 20 del TRLHL, llevada a cabo por la disposición adicional 12.<sup>a</sup> de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP)<sup>31</sup>.

El artículo 2 del TRLHL sigue recogiendo como ingresos de los entes locales las tasas y los precios públicos. Sin embargo, el artículo 20.1 del TRLHL ha experimentado notables cambios. Por un lado, las tasas siguen definiéndose en este precepto como «prestaciones patrimoniales» destinadas a financiar servicios públicos cuya prestación y recepción es obligatoria,

29. Véase, PAGES I GALTÉS, Joan (2023), «Los tributos municipales vinculados al ciclo del agua», cit.

30. Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma de la Financiación Local (2017), pág. 64. Documento disponible en: [https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informacioneells/2017/informe\\_final\\_comisi%C3%B3n\\_reforma\\_sfl.pdf](https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informacioneells/2017/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfl.pdf)

31. Se añade un nuevo apartado 6 al precepto, con efectos de 9 de marzo de 2018, mediante la disposición final 12 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público.

## ESTUDIOS

La obra examina los profundos cambios que han transformado la regulación del ciclo urbano del agua, impulsados, entre otros factores, por la aprobación de una nueva directiva sobre aguas potables y del primer reglamento comunitario sobre reutilización de aguas regeneradas, ambos ya incorporados al ordenamiento jurídico español. Estos avances se han visto complementados por la reciente adopción de una nueva directiva de depuración de las aguas residuales urbanas, cuya transposición está prevista para los próximos años. Este conjunto de normas representa un giro radical en el régimen jurídico de los servicios urbanos del agua, y plantea retos y oportunidades de gran relevancia para la consolidación de un modelo de gestión circular, integrado y sostenible.

El precio de esta obra incluye la publicación en formato DÚO sin coste adicional (papel + libro electrónico)

ACCEDE A LA VERSIÓN ELECTRÓNICA SIGUIENDO LAS INDICACIONES DEL INTERIOR DEL LIBRO

ISBN: 978-84-1085-173-3

