

















Así, el artículo 3 del Decreto 144 indica que están obligados al pago de éste canon todos los beneficiados con la regulación, siendo su objeto entre otros, las mejoras que produce la regulación de los cursos de agua sobre los regadíos. De esta forma otros usuarios, no regantes, solo abonarían el canon de regulación.

Hemos de entender que lo que se somete a tributación es la disponibilidad del agua: así lo ha dictaminado la jurisprudencia de los tribunales respecto de casos de no uso voluntario. Sin embargo, en el Decreto 133, el objeto se define incorrectamente como uso de las aguas, no la disponibilidad del recurso, y así lo interpreta el Tribunal Supremo en su Sentencia de 13 enero 1986 (RJ 1986\24) (17).

Indica Martín Retortillo (1997: 143) respecto a la existencia simultánea o independiente del canon y la tarifa: «Que las tarifas de riego, caso de que exista canon de regulación, constituyen el procedimiento de amortizar aquellas obras no incluidas en aquel, principalmente la red de riego, pudiendo en otros casos comprender también obras de pantanos que no sean de regulación (...) si puede darse el supuesto de que el canon de regulación vaya acompañado de la tarifa de riego referida ésta a las obras no comprendidas en aquel, cabe también sin embargo que se den separadamente: en primer lugar, en el caso realmente excepcional, pero posible, de que ya construido el embalse, el Estado lleve a cabo únicamente la construcción de la red de canales; entonces habrá solo tarifa de riego. Más frecuente es el supuesto inverso: el Estado sólo construye el embalse caso en el que, por tanto, únicamente será exigible el canon de regulación o, en su caso, la tarifa de riego si tales embalses no son precisamente de regulación» (18).

En cualquier caso, los obligados al pago por los cánones y tarifas son los beneficiados con la regulación o el empleo del agua, constituyendo éste su hecho imponible.

En cuanto a los esquemas de cuantificación, ambos Decretos se refieren en su artículo 4 a las bases y tipos de gravamen determinando los cuatro valores que han de tenerse en cuenta para fijar la cuantía de la misma.

---

FD 2º: «De otra parte, la cuestión que se propone en esta apelación es idéntica a la que fue resuelta por esta Sala en su Sentencia de 4 de febrero de 1989 (RJ 1989\850), donde, partiendo de la doctrina legal reiterada respecto a la validez y eficacia de los Decretos 133 y 144/1960 (RCL 1960\178 y NDL 26906 y RCL 1960\189 y NDL 26907), que convalidaron la Tasa por el uso de aguas para riego y la Tasa por regulación de los cursos de agua, con origen común en la Ley de 7 de julio de 1911, queda bien claro que se trata de tributos diferentes, cuya propia identidad se refleja en sus respectivos hechos imponibles. Así, mientras que en la primera (Decreto 133/60) el hecho imponible consiste en el “uso de aguas para el riego de todos los terrenos que se beneficien con obras ejecutadas por el Estado o por sus Organismos autónomos, con o sin auxilio de los interesados...”, la segunda (Decreto 144/60) tiene por objeto “las mejoras que produce la regularización de los cursos de agua sobre los regadíos, aprovechamientos hidroeléctricos e industriales y abastecimientos de aguas”; por lo que recibieron los nombres de “canon de riego” o “canon de regulación” en las normas que los convalidaron».

(17) STS de 13 enero 1986. RJ 1986\24. Tasas por Riego (Decreto 133/1960): sujeción: finca que no tiene uso efectivo de las aguas: improcedencia. Tributos: determinación del hecho imponible. FD. 1º y 2º.

(18) Martín Retortillo (1997: 143).





(DGOH) para el cálculo del canon de regulación por aplicación del Decreto 144 de 4 de febrero de 1960 indica que: «Del importe obtenido en el apartado anterior (total importe de las obras de regulación con deducción de algunas cantidades) se deducirá en su caso la cantidad que aporte el concesionario del salto de pie de presa por utilización de la misma (...)».

Parece por tanto que los pagos del canon concesional eran independientes del canon de regulación y en principio no eran compatibles, es decir si se pagaba el canon concesional, no había de pagarse adicionalmente el canon de regulación (22).

Sin embargo, existen dos líneas argumentales jurisprudenciales respecto a la oposición por el Alto Tribunal a la exigencia del canon de regulación: la primera, indica que al aumentar la regulación, aumenta el canon a pie de presa, ya que aumenta la producción; la segunda, sostiene que el canon a pie de presa se calcula teniendo en cuenta la regulación a fecha de la concesión, por lo que no se puede exigir un canon por una regulación de embalse que ya se tuvo en cuenta al establecer el canon concesional.

Con fecha 1963, se dicta la Ley General Tributaria. A ello habría que añadir la Instrucción de 1962 antes mencionada, que establecía unos criterios internos –sin eficacia para terceros pues nunca fueron objeto de publicación–, para el cálculo del canon de regulación en desarrollo de los Decretos de convalidación –actualmente derogados por la Disposición Derogatoria de la Ley de Aguas de 1985–.

La Ley de 1911, contemplaba la construcción de Obras Hidráulicas mediante los tres procedimientos mencionados. En relación con el primero –ejecución por el Estado con auxilio de las localidades interesadas–, el artículo 6 prevenía que «Los grandes pantanos destinados a aumentar los caudales disponibles en varios de los regadíos establecidos y en otros que puedan establecerse, así como los que además de estos fines, tengan por objeto complementario la regularización de las corrientes para el mejor aprovechamiento de la energía hidráulica, podrán ser construidos por el Gobierno con el auxilio de las entidades que con la mejora hayan de beneficiarse, en las formas y condiciones que aquel acuerde». La iniciativa privada construirá y explotará embalses con fines hidroeléctricos, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito de los regadíos, si bien las empresas eléctricas también realizarán obras de regulación a través del sistema previsto en el artículo 4 de la Ley de 1911, relativo a la ejecución por el Estado, con auxilio de las localidades interesadas.

En este sistema, la subvención estatal se situaba como regla general entre el 40% y 50% de los gastos dependiendo del tipo de obras de que se tratase, asumiendo los interesados el resto. Sin embargo, cuando los interesados en la ejecución de las obras de riego contasen con la cooperación de entidades industriales –dispuestas a aprovechar la energía que de tales obras pudiera obtenerse–, debía aumentarse el auxilio exigido en el artículo 4, es decir, la contribución económica de los usuarios, por lo que la subvención estatal disminuía proporcionalmente. Contrariamente a los usuarios de aprovechamientos existentes que no se comprometiesen a contribuir en la ejecución de las obras que se

---

(22) En este sentido, Carpi Abad (2002: 519-554).

llevasen a cabo a través de ese sistema, se les prohibía utilizar la regulación alcanzada, a no ser que pagasen durante 25 o 20 años, un canon anual (23).

Dentro del sistema de ejecución por cuenta exclusiva del Estado, se preveía que para que una obra hidráulica con destino a riegos pudiera ser ejecutada, se precisaba que la mitad –al menos– de los propietarios de la zona regable, se obligasen al pago de las tarifas progresivas que se determinasen (24).

Como puede observarse de los artículos 4, 5 y 14 de la Ley de 1911 –modificada en 1925– de un lado, y de otro, del artículo 12 –modificado en 1933–, surgen los precedentes de lo que pronto se denominarán tarifas de riego y canon de regulación.

Dicha normativa histórica dispone que los aprovechamientos hidroeléctricos son beneficiarios de las obras de regulación y contempla la posibilidad de construcción con el auxilio de las entidades que con la mejora hayan de beneficiarse, función que hoy corresponde al canon de regulación.

En la mayoría de casos se trataba de obras de regulación, ejecutadas por cuenta exclusiva del Estado y los beneficiarios, entre los que expresamente se encontraban los titulares de aprovechamientos hidroeléctricos que habían de contribuir a su financiación.

Es importante señalar el Decreto 144/1960 de 4 de febrero, que convalida el canon de regulación establecido en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de 1911 y que señala como objeto de dicho canon «las mejoras que produce la regulación de los cursos de agua sobre los regadíos, aprovechamientos hidroeléctricos e industriales y abastecimientos de aguas que se benefician con obras hidráulicas de regulación ejecutadas por el Estado, con o sin aportación de los particulares. (...)» (artículo 2), siendo obligados al pago todos los beneficiados por las obras (artículo 3).

Sin embargo, el Decreto 133/ 1960 de 4 de febrero –que convalida las tasas de riego– también en cumplimiento de la Ley de 1911, establece como objeto de la tasa, solamente el uso de las aguas para el riego por obras ejecutadas por el Estado con o sin auxilio de los interesados (artículo 2). Es decir, los aprovechamientos hidroeléctricos no se van a ver en ningún caso gravados por las tarifas de riego (25).

---

(23) De igual modo, el apartado 5 del artículo 14 se refería a que en todas las concesiones de saltos que se otorgasen en lo sucesivo (o sea a partir de 1925), se impondría la condición de abonar veinte anualidades como auxilio que percibiría el Estado.

(24) Es al hilo de la reforma de esta Ley, operada por la Ley de 24 de agosto de 1933 (Gaceta de 25 de agosto de 1933), cuando se introduce en el mencionado artículo 12 un párrafo disponiendo que los aprovechamientos industriales que utilizaren los beneficios de ampliación o mejora, conseguidos a consecuencia de las obras de regulación ejecutadas por el Estado, estarían obligados al pago del canon que se fijase por el Ministerio de Obras Públicas.

(25) Así lo afirma el Tribunal Supremo en diversas Sentencias de 4 de febrero de 1989, 17 de febrero de 1990, 25 de abril de 1990, 29 de junio de 1990, 21 de septiembre de 1990, o la de 4 de octubre de 1995.

En este ámbito hay que situar la interpretación que se hacía de la derogada Instrucción de 1962 para el cálculo del Canon de Regulación por aplicación del Decreto 144 de febrero de 1960. El apartado 2º se refería a las obras ejecutadas por cuenta exclusiva del Estado. Para calcular la repercusión entre los beneficiarios el artículo 2.2 señalaba que del total importe de las obras de

En lo referente al canon concesional por aprovechamientos hidroeléctricos de pie de presa de aprovechamiento múltiple, el Decreto de 18 de junio de 1943 es objeto de derogación por el punto 1 de anexo del Real Decreto 2473/1985 de 27 de diciembre, que aprueba la tabla de vigencias en relación con la Ley de Aguas de 1985.

Hoy la regulación vigente sobre esta cuestión se contiene en los artículos 132 y siguientes del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (en adelante RDPH) (26). Aunque existe cierta discusión doctrinal acerca de la naturaleza jurídica de este canon –dado que hay autores y alguna jurisprudencia que relacionan el canon concesional de salto a pie de presa con el canon de ocupación–, lo cierto es que la jurisprudencia y la doctrina predominante consideran que estos cánones concesionales son precios, y no tributos.

A este respecto, tanto en la Ley de Aguas como en su Reglamento de 1986, se regula el uso común general –sin condicionamiento genérico alguno–, el uso común especial –para el que se exige autorización o licencia–, y el uso privativo del dominio público hidráulico –que se otorga mediante concesión–. Parece que el canon que se denomina de producción, aprovechamiento o concesional, es una exacción contractual que otorga la concesión administrativa de un determinado aprovechamiento del dominio público hidráulico y no un acto de naturaleza tributaria.

La utilización por disposiciones administrativas, o incluso por las leyes, de palabras como canon, tarifa o similares no significa, sin más, que se trate de actos tributarios o, si se quiere y en términos más amplios, de actos constitutivos de “prestaciones patrimoniales de carácter público”, como las llama la Constitución, a establecer por ley.

Serán actos tributarios aquellos cánones y tarifas girados a los beneficiarios de obras de regulación de cuencas hidrográficas –construcción de pantanos o embalses–, o a los beneficiarios o titulares de aprovechamientos de cualquier clase –para riego, fabriles, industriales, etc.– que se encuentran recogidos en la normativa antes citada.

No ocurre lo mismo con los cánones –así llamados– a los que se refiere el art. 133 del RDPH y que han de figurar obligatoriamente en los pliegos de bases a que han de ajustarse los concursos (Tribunal Supremo, Sentencia de 7 de febrero de 1998).

---

regulación se deducirá en su caso la cantidad que aporte el concesionario del salto de pie de presa por utilización de la misma; la cantidad correspondiente se obtendrá de acuerdo con el pliego de bases del concurso o con las condiciones en que se haya otorgado el aprovechamiento, caso de que se haya hecho constar en uno u otras la cuantía de dicha participación; en caso contrario se deducirá capitalizando al interés legal la aportación media anual del usuario del salto por su utilización.

(26) Estos artículos prevén la posibilidad de sacar a concurso público los aprovechamientos consistentes en la utilización con fines hidroeléctricos de presas de embalses o canales construidos total o parcialmente con fondos del Estado o propios del Organismo de cuenca. Estos concursos públicos se sujetan al respectivo pliego de bases que redacta y aprueba la Administración, siendo una de sus previsiones la fijación del canon anual integrado por una cantidad fija y otra en función de la energía producida (artículo 133). Los licitantes deben concretar sus ofertas, incluida la relativa al canon concesional, en sus solicitudes.

Llegados a este punto, procede señalar que la identidad entre el canon que satisface de carácter contractual –que nace con la concesión–, y el canon de regulación y la tarifa de utilización del agua (art.114 del TRLA), no es tal. Así, resulta que el régimen jurídico que contenía la normativa anterior a la Ley de Aguas de 1985, no excluía –como no lo hace actualmente–, a los titulares de aprovechamientos hidroeléctricos de pie de presa como sujetos pasivos del canon de regulación. Tanto históricamente como en el momento presente, conviven el canon de regulación y el canon concesional (27).

El titular del aprovechamiento sólo asumía el pago del canon concesional que, conforme a la legislación anterior –hoy derogada–, se deducía del coste total de las obras de regulación, y el resultado –practicada la deducción– se repercutía entre los beneficiarios. Y entre estos beneficiarios se encontraban los titulares de aprovechamientos hidroeléctricos de pie de presa (28).

Y de igual forma que el canon de regulación, la naturaleza jurídica de la tarifa de utilización del agua a que se refiere el actual art. 114.2 del TRLA, no puede ser otra que la de un tributo, en su modalidad de tasa (29).

---

(27) TEAC:02518/2011/00/00. Calificación: Doctrina. Fecha de la resolución: 17/05/2012.

«Canon de regulación y Tarifa de utilización del agua. Dicho canon es compatible con el canon concesional por aprovechamiento hidroeléctrico, cuyos titulares están sujetos y no exentos del canon de regulación.

Criterio: El Canon de regulación y Tarifa de utilización de agua, cuya finalidad es recuperar los costes de los servicios relacionados con la utilización del agua, es compatible con el canon concesional por aprovechamiento hidroeléctrico, estando sujetos y no exentos los titulares de estos últimos al pago del canon y tarifa indicados».

(28) Penúltimo apartado del artículo 12 de la Ley de 1911 en la redacción que formula la Ley de 24/8/1933 relativo a las obras ejecutadas por cuenta exclusiva del Estado; artículo 14 de la Ley de 1911 y apartado 2.3.1 de las repetidas Instrucciones.

(29) STS de 31 diciembre 1996. RJ 1996\9602. STS de 13 febrero 1999. RJ 1999\1971.

En este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 13 febrero 1999, cuando señala en el FD 4º que «... es preciso destacar que la naturaleza de la tarifa aquí cuestionada no puede ser otra que la de una prestación patrimonial de carácter público -art. 31.3 de la Constitución- con naturaleza de tasa, por utilizar la denominación que recoge, hoy, la rúbrica del Título I de la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público. Después de la doctrina sentada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre, que al declarar la inconstitucionalidad de determinados extremos del concepto de precio público profesado por el art. 24 de la Ley de Tasas y Precios Públicos de 13 de abril de 1989, restituyó implícitamente al concepto de tasa las contraprestaciones pecuniarias satisfechas por la utilización o el aprovechamiento especial del dominio público o por la prestación de servicios o actividades en régimen de Derecho público cuando éstas sean de solicitud o recepción obligatoria, en el sentido de que la alternativa del beneficiario no sea otra que la renuncia a la prestación o a la actividad, y cuando no sean servicios o actividades prestados por el sector privado, restitución que la precitada Ley 25/1998 se encargó de materializar, no cabe sostener otra conclusión. Y es que se trata de una exacción gestionada y recaudada, en nombre del Estado, por la Confederación Hidrográfica correspondiente -art. 13 de la Ley Especial-, que está establecida específicamente para los beneficiarios de las obras de regulación realizadas a cargo del Estado en el Trasvase aquí considerado y que persigue atender a sus gastos de funcionamiento, explotación y conservación. Hay pues, como ya declaró en su Sentencia de 31 de diciembre de 1996. Toda una actividad administrativa o de





Nos referimos a los siguientes servicios: *Los costes de los servicios* relacionados con el agua se refieren a las obras y servicios. *Los costes ambientales*, representan los costes del daño que los usos del agua ocasionan al medio ambiente, a los ecosistemas y a los usuarios del medio ambiente. Estos deben de tener como finalidad recuperar el daño producido por el uso del agua, internalizando su coste. Y, por último, *los costes del recurso*, los cuales se concretan en el coste de oportunidad del agua que rige las situaciones en que existe escasez y competencia por el recurso en cantidad o calidad.

En síntesis, el art. 9 DMA establece los principios generales (35) que deben regir en materia económico-financiera la gestión del agua. Principio de recuperación de costes de los servicios relacionados con el agua, principio de contribución adecuada de los diversos usos del agua y reconocimiento de los principios ambientales y de orden social.

La DMA en su art. 9. Punto 2º, hace mención expresa a los Planes Hidrológicos de Cuenca previendo que, a través de ellos, tales principios deben cumplirse y dar información del cumplimiento de tales medidas. La anterior prescripción es completada en el anexo III de la DMA en cuya virtud los Planes Hidrológicos de Cuenca deben incluir un análisis económico. Sin embargo, al no indicarse expresamente en el citado anexo el desglose de dicho análisis económico de costes, los Estados miembros han tenido en cuenta dos documentos importantes para ello, pese a su carácter no vinculante al tratarse de *soft law*: La Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Consejo Económico y Social de 26 de julio de 2000, titulada “Política de tarificación y uso sostenible de recursos hidráulicos” (COM 2000, 247 final), y el informe “*Guidance Document n° 1, Economics and the Environment*” (2004) sobre criterios interpretativos de los principios previstos en la DMA. Se han de indicar también las dos cláusulas de salvaguarda del citado artículo 9 de la DMA, al establecer que la aplicación del principio de recuperación de costes no impedirá la financiación de medidas preventivas específicas y que los Estados miembros no incumplirán esta Directiva si deciden no aplicar determinados aspectos siempre que ello no comprometa ni los fines ni el logro de los objetivos de la misma (36).

Con estas disposiciones, el principio de recuperación íntegra de los costes, se ha suprimido. Recordemos que, por la presión entre otros países de España (37), aunque sigue

---

(35) Agudo González (2010: 77). «La consideración de la recuperación de costes, que no su obligada recuperación íntegra, ha de tenerse como principio ordenador orientado a eliminar la arbitrariedad de las políticas de precios y subvenciones, y establecer criterios generales que garanticen incentivos adecuados para el uso eficiente, no para el abandono de los usos».

(36) Parece que la DMA consciente de que en ocasiones el principio de recuperación de costes puede tener efectos no deseados en la sociedad, prevé excepciones a los deberes impuestos en la Directiva, de tal forma que los Estados miembros dispondrán de un espectro muy flexible de aplicación de este principio y aclara que ello no lleva al incumplimiento de los objetivos básicos ambientales. Hablamos por tanto de excepciones justificadas.

(37) Tirado Robles (2012: 293-315). Como aclara Tirado Robles, en el artículo citado: «Esta aproximación, atenuada al principio “quien contamina paga” es la resultante de dos circunstancias: en primer lugar, que los propios Tratados facultan al consejo a establecer excepciones en la aplicación de este principio (art. 175.5º del TCE) y , en segundo lugar, es fruto de la negociación comunitaria ya que, como se puede comprobar, el proyecto de la Comisión presentaba el principio de recuperación integral de costes, pero nueve delegaciones (la belga, la danesa, la alemana, la es-



y el tamaño del núcleo familiar; los cambios experimentados en las características físicas de las superficies terrestres, las pautas de comportamiento de los consumidores, las demandas de determinados sectores económicos, la composición química del agua y la logística de su almacenamiento y transporte. Asimismo, han de tenerse presentes los problemas ligados al cambio climático, que pueden incluir inundaciones inesperadas, olas de calor y periodos de escasez y sequías.

En cualquier caso, el precio actual no cubre los costes ambientales ni por supuesto es suficiente para garantizar los requisitos de calidad del agua que fija la DMA. El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, estimaba en un 30% el aumento necesario del precio del agua (más bien del coste de la disponibilidad, porque en España el agua en sí misma no tiene precio), en su uso urbano para que quedaran cubiertos los costes ambientales (38).

Parece claro que la aplicación de una política de tarificación podría tener una grave repercusión en la agricultura española, sobre todo en la de regadío. Actualmente el precio que pagan los agricultores se fija en la mayoría de los casos acorde con la superficie regada, independientemente del agua consumida, por lo que los precios se encuentran a años luz de los costes reales, aunque tal vez, operando en los actuales mercados europeos, en la agricultura sea más importante la disponibilidad del recurso, que el precio del agua en sí misma.

La publicación de la Agencia Europea del Medio Ambiente “El Agua que comemos”, indica que «La agricultura impone una pesada y creciente carga sobre los recursos hídricos europeos y amenaza con provocar escasez de agua y daños en los ecosistemas. Para lograr un uso sostenible del agua, se deben ofrecer a los agricultores los incentivos de precio, el asesoramiento y la asistencia adecuados» (39).

Ha de tenerse en cuenta que el desarrollo del regadío no está vinculado a un único modelo agrario en todo el territorio nacional. No es comparable la agricultura intensiva e incluso hidropónica del sur de España –principalmente Huelva y Almería– con las técnicas de riegos extensivos de numerosas partes de España.

En relación al uso industrial del agua, los servicios que ésta ofrece, son imprescindibles para la actividad del sector secundario de la economía. Para explicar la demanda de servicios industriales, en cada lugar se ha de estudiar el volumen y la composición de las actividades desarrollada.

El diseño de precios en el sector público se convierte en una cuestión de gran relevancia, desde el momento en que se persiguen dos objetivos simultáneos. El primero, la recuperación de costes (eficiencia) y el segundo que el precio se constituya en instrumento que sirva para alcanzar un uso racional del agua.

---

(38) Precios y costes de los Servicios del Agua en España. Informe integrado de recuperación de costes de los servicios de agua en España. Artículo 5 y anejo III de la Directiva Marco de Agua. Ministerio de Medio Ambiente, 2007.

(39) <http://www.eea.europa.eu/es/articles/the-water-we-eat>. Agencia Europea del Medio Ambiente. “El agua que comemos: el elevado precio de la agricultura de regadío”.



La política hidráulica aparece unida a la utilización de instrumentos fiscales sobre los bienes y actividades relacionados con el ciclo completo del agua, instrumentados en diversas figuras tributarias (tasas, contribuciones especiales e impuestos), cuyo fin primordial es el sostenimiento de los gastos y la compensación de las inversiones generadas por la actividad de la Administración, además de servir como instrumento de la política económica general.

Las CCAA gozan de competencias específicas sobre aguas superficiales y subterráneas –y asimismo de potestad tributaria–, ya que pueden establecer y exigir sus propios tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes. Esta facultad encuentra sus límites en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA); su artículo 6.2 determina que sus tributos no pueden regular hechos imposables ya gravados por el Estado; su artículo 6.3 establece que, en caso de establecer y gestionar tributos sobre materia reservada a las Corporaciones Locales, deberán establecer medidas de coordinación y compensación de modo que no vean reducidos recursos ni perspectivas de futuro.

En el ámbito estatal existen tres grupos de tributos sobre el agua: tributos sobre el uso del dominio público, tributos recuperadores del coste de las infraestructuras hidráulicas y tributos sobre vertidos.

El Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, en su Título VI, artículos 111 al 115, dedicado al régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico, establece las bases de la política tributaria y fija los cánones del Estado en que se concentra la fiscalidad de las aguas.

Dentro de ese régimen económico-financiero, forman parte de un primer bloque el canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico –del artículo 112 del TRLA–, y el canon de ocupación del dominio público marítimo-terrestre –regulado en el artículo 84 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas–. También forma parte de este bloque, el canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica del artículo 112.bis del TRLA.

Dentro del segundo bloque, se encuentran los tributos recuperadores del coste de las infraestructuras hidráulicas y en él se incluyen el canon de regulación y la tarifa de utilización del agua (42). Se trata de figuras que tienen por objeto repercutir sobre el usuario el coste de inversión en infraestructuras hidráulicas y los gastos de mantenimiento o explotación de tales infraestructuras. La cuantía de cada una de las exacciones se fijará, para cada ejercicio presupuestario y la distribución individual de dicho importe global, se realizará con arreglo a criterios de racionalización del uso del agua, equidad en el reparto de las obligaciones y autofinanciación del servicio, en la forma que reglamentariamente se determine. En el supuesto de cuencas intercomunitarias las exacciones previstas en este artículo serán gestionadas y recaudadas por el Organismo de cuenca o bien por la Administración Tributaria del Estado, en virtud de convenio con aquel.

---

(42) Guerra Reguera (2012: 53-66).

A estos dos tributos, hay que unir las tasas reguladas en los Decretos 137 a 140/1960, que son normas preconstitucionales que siguen vigentes pues así lo declaró expresamente la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público. Se trata respectivamente de las tasas por dirección e inspección de obras, explotación de obras, confrontación de proyectos y por informes y otras actuaciones.

Por último, dentro del tercer bloque se encuentra, en primer lugar, el actual canon de control de vertidos del TRLA (artículo 113), que se configura como una tasa destinada al estudio, control, protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica. Este tributo grava el vertido en sí, tanto el autorizado como el no autorizado, y es compatible con las figuras que puedan establecerse por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Están obligados al pago del mismo, como sujetos pasivos, quienes realicen el vertido.

En el supuesto de cuencas intercomunitarias, este canon será recaudado por el Organismo de cuenca o bien por la Administración Tributaria del Estado, en virtud de convenio con aquél. En este segundo caso, la Agencia Estatal de Administración Tributaria recibirá del Organismo de cuenca, los datos y censos pertinentes que faciliten su gestión, e informará periódicamente a éste en la forma que se determine por vía reglamentaria. El canon recaudado será puesto a disposición del Organismo de cuenca correspondiente.

Asimismo, en virtud de convenio, las Comunidades Autónomas podrán recaudar el canon en su ámbito territorial. En este supuesto, la Comunidad Autónoma pondrá a disposición del Organismo de cuenca la cuantía que se estipule en el convenio, en atención a las funciones que en virtud del mismo se encomienden a la Comunidad Autónoma.

En segundo término, también se debe incluir en este bloque el canon de vertido regulado en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas –artículo 85–, que grava los vertidos contaminantes autorizados, y cuya recaudación se destina a actuaciones de saneamiento y mejora de la calidad de las aguas del mar.

Las corporaciones locales también tienen atribuida una doble competencia, sobre el agua en sí misma y una competencia tributaria; gozan de competencias específicas sobre el suministro de agua, el alcantarillado y el tratamiento o saneamiento de aguas residuales (43). Este conjunto de servicios se denomina *ciclo urbano del agua* y su gestión puede llevarse a cabo de forma directa o a través de empresas privadas o mixtas.

En todo caso, la tarifa (44) constituye la materialización de la potestad tarifaria de la Administración municipal en relación con las actividades de su propia competencia. El

---

(43) Artículos 25.2, 26.1 y 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

(44) Zapatero Gasco (2017: 115). Opina el autor que la tasa posiblemente sea una de las categorías jurídicas de más difícil definición dentro de nuestro ordenamiento tributario, por varias cuestiones; su regulación se encuentra dispersa en diferentes normas y por otro lado la jurisprudencia se muestra vacilante al definir su ámbito y condiciones de aplicación, resultando complicada a veces la distinción entre tasa, tarifa y prestación patrimonial de carácter público, entendiéndose que la reserva de ley debe ser contemplada en todo caso, precisamente para evitar esos perfiles difusos que en modo alguno deben desembocar en un quebranto de los derechos de los receptores de los mismos.

municipio aprueba provisionalmente las tarifas (45), debiendo remitirse posteriormente al órgano autonómico competente para su aprobación definitiva en el ejercicio de las competencias de las CCAA sobre el control de precios autorizados.

La nota general de los tributos existentes es que exclusivamente gravan a los beneficiarios de los servicios relacionados con el agua, por la utilización y funcionamiento de las infraestructuras necesarias para procurar dicho servicio.

La aplicación de la DMA demanda superar esta situación e implantar una ajustada política de precios (46).

Todas las Administraciones Públicas tienen competencias en el ciclo del agua y en lo que se refiere a la aplicación del principio de recuperación de costes, pero se debe coordinar esta política ajustada de precios a partir de la concepción jurídica de “ciclo integral del recurso hídrico”.

Embid Irujo analiza estos cambios normativos alcanzando conclusiones que trazan el camino de donde resultará el actual régimen económico financiero del agua y las figuras tributarias que en él se encuentran (47).

Queda claro que son los costes de las obras realizadas los que determinarán las consecuentes obligaciones económicas a los beneficiados, adoptando la forma de tasas que aparecen reguladas en el régimen económico financiero del TRLA, así como los precios privados en el caso de que estas se ejecuten por las sociedades estatales en base a los convenios suscritos entre estas y la Administración.

Se deja entrever en todas estas actualizaciones de normas, el creciente peso de la referencia económica en el ordenamiento jurídico (48). El interés general queda supeditado a la propuesta de financiación y al estudio de la recuperación a través de cánones y tarifas.

Respecto al creciente peso del ámbito económico Maestu y Berbel (2009) (49), indican muy acertadamente que: «el contenido económico de la norma es clave para entender su funcionamiento, ya que las herramientas económicas empleadas van mucho más allá de la fiscalidad ambiental y la recuperación de costes que es el aspecto que más debate público ha generado».

A este respecto, 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 añade un nuevo apartado 5 al artículo 46,

---

(45) Escuin Palop (2008: 229). «Lo que traza la DMA es un objetivo: el establecimiento por los Estados miembros de una tarifa del uso del agua para mejorar la sostenibilidad de los recursos hídricos».

(46) González Gómez (2005: 32).

(47) Embid Irujo (2009: 85).

(48) Así, el art. 131 del TRLA en su punto 4 relativo a la declaración de una obra hidráulica como de interés general indica que: «El expediente de declaración de una obra hidráulica como de interés general deberá incluir una propuesta de financiación de la construcción y explotación de la obra, así como un estudio sobre los cánones y tarifas a satisfacer por los beneficiarios. A estos efectos, dicho expediente será informado por el Ministerio de Hacienda».

(49) Maestu y Berbel (2009).



de las Confederaciones y otras medidas inspiradas en intervenir adecuadamente según el marco y los principios constitucionales relativos a la Economía y Hacienda.

En España, la fiscalidad del agua denominada “en alta” –canon de regulación y tarifa de utilización del agua–, aun no siendo perfecta, en ningún caso resultó ineficaz. Ni siquiera se tuvo que modificar sustancialmente el régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico por la trasposición de la DMA 2000/60 CE al adecuarse nuestro REF a los principios comunitarios sobre gestión de cuencas. Más estéril –por lo vago e indeterminado del concepto–, aparecen los sistemas de recuperación de costes importados de la UE, en los que ni el TJUE, ni la Comisión, llegan a ponerse de acuerdo en cuáles son los servicios o actividades sobre los que se han de recuperar costes.

La nota general existente de los tributos estatales recuperadores del coste de las infraestructuras, es que gravan exclusivamente a los beneficiarios de los servicios relacionados con el agua, por la utilización y funcionamiento de las infraestructuras necesarias para procurar dicho servicio. Sin embargo, los beneficiados somos todos.

Debemos tener en cuenta que la cuestión no se plantea únicamente a los que utilizan el agua para su actividad económica, sino a todos los ciudadanos que la usan para múltiples necesidades básicas. Interpreto que al tratarse de bienes públicos que redundan en servicios esenciales y favorecen a la economía, una parte importante de los costes deben ser soportados por todos los ciudadanos. Igual que entendemos el ciclo unitario del agua, hemos de comprender el ciclo unitario de la economía tributaria, una economía circular que en última instancia favorece a la sociedad en su conjunto.

Hemos podido observar que el recorrido financiero de los distintos ordenamientos tributarios, muestra el carácter histórico y coyuntural en los modos de financiación, registrándose constantemente el paso de uno a otro respecto a un mismo servicio. Consecuencia de ello es que ni el interés que pudiera anidar la actividad, ni su carácter de “servicio público”, parecen criterios firmes que puedan conducir a su financiación mediante tributos, siendo conceptos que en sí mismos se han visto en crisis por efecto del intervencionismo privado en lo social y económico.

El objetivo global de la política hidráulica europea consiste en determinar un uso eficiente del recurso en términos sociales, económicos y ambientales. Todo esto tiene un coste añadido con una repercusión indirecta en la población que excede de la figura de tasa y lo acerca al impuesto. Una integración efectiva de la DMA hace necesario financiar parte de las obras hidráulicas a través de impuestos en los Presupuestos Generales del Estado. Es la única forma de compaginar el Derecho con los deberes ambientales exigidos, pues la racionalidad general del recurso, va unida al deber universal de conservarlo adecuadamente.

Parece que la parafiscalidad es un concepto débil que encierra grandes pretensiones. Aun así, la utilización de instrumentos económicos y fiscales para la protección del medio ambiente, se ha generalizado en la Unión Europea. Los costes que supondrá tal estrategia, resultarán –aunque necesarios–, gravosos para numerosos sectores de la población.



- Maestu, J. y Berbel, J. (2009): “Financiación de servicios del agua y la aplicación de excepciones al principio de recuperación de costes”, en AA.VV., A. Embid Irujo (dir.): Régimen económico-financiero del Agua. *Los precios del agua*, Thomson Reuters, Editorial Aranzadi.
- Martín Retortillo, S. (1997): *Derecho de Agua*, Civitas.
- Martín Retortillo, S. (1966): *Aguas Públicas y obras hidráulicas*, Tecnos.
- Pages i Galtés, J. (1995): *Fiscalidad de las aguas*, Marcial Pons.
- Rosemburg, T. (1995): Prólogo de Pagés i Galtés, J.: *Fiscalidad de las aguas*, Marcial Pons.
- Setuan Mendia, B. (2016): “Tratamiento normativo y jurisprudencial de la recuperación de costes en el ámbito hidráulico: dos condicionantes directos que determinan su deficiente implementación”, en T. M. Navarro Caballero (dir.): *Desafíos del Derecho de Aguas [Variables jurídicas, económicas, ambientales y de Derecho comparado]*, Aranzadi.
- Tirado Robles, C. (2012): “La jurisprudencia sobre la aplicación de la Directiva Marco de Aguas en países europeos distintos de España”, *Justicia Administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, nº extra 1.
- Vicente-Arche Domingo, F. (1959): “Notas de Derecho Financiero a la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales de 26 de diciembre de 1958”, *Revista de Administración Pública*, nº 29.
- Villanueva Larraya, G. (1990): “Apuntes para una biografía política de Rafael Gasset, un liberal regeneracionista”, *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie V, Historia Contemporánea, vol. 3.
- Zapatero Gasco, A. (2017): “La naturaleza difusa de la tasa: el caso concreto de la contraprestación por el servicio de abastecimiento domiciliario de agua”, en F. Garcia Berro (dir.): *La delimitación de los elementos esenciales del tributo ante el impacto de las reformas legales*, Aranzadi.