

INFORME DE SEGUIMIENTO DE LOS INGRESOS DEL CANON DE MEJORA DE INFRAESTRUCTURAS HIDRÁULICAS DE DEPURACIÓN DECLARADOS DE INTERÉS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA, Y DE LOS GASTOS EN ACTUACIONES DEL ACUERDO DE CONSEJO DE GOBIERNO DE 26 DE OCTUBRE DE 2010 A 31 DE DICIEMBRE DE 2015 CON CARGO AL CANON

La elaboración del presente informe viene a dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 3/2015, de 29 de diciembre, de medidas en materia de gestión integrada de calidad ambiental, de aguas, tributaria y de sanidad animal, que añade una disposición adicional nueva a la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía con la que se impone a esta Consejería la obligación de publicar *“anualmente en el Portal de la Junta un balance de actuación relativo a todas las infraestructuras de saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas comprometidas en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 26 de octubre de 2010, con mención expresa por cada actuación iniciada del grado de ejecución alcanzado, la inversión total ejecutada y de la inversión financiada con cargo a los ingresos generados por el canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la Comunidad Autónoma.”*

Asimismo, el informe pretende dar cumplimiento a la Moción 10-16/M-000005 relativa a la política general en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas, aprobada por el pleno del Parlamento de Andalucía en sesión celebrada el 7 de abril de 2016 (orden de publicación de 19 de abril de 2016), según la cual el Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a publicar en el Portal de la Junta de la Andalucía:

- “un balance de actuación relativo a todas las infraestructuras de saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas comprometidas en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 26 de octubre de 2010, por el que se declaran de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía las obras hidráulicas destinadas al cumplimiento del objetivo de la calidad de las aguas de Andalucía, con detalle a fecha de 31 de diciembre de 2015 del grado de ejecución alcanzado, de la inversión total ejecutada y de la inversión financiada con cargo a los ingresos generados por el canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la Comunidad Autónoma de cada una de las obras que constan en el anexo del citado acuerdo del Consejo de Gobierno.”

- “un informe explicativo, justificativo y detallado relativo a las posibles desviaciones que se hubieran podido producir entre el reconocimiento de derechos por el cobro del canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la Comunidad Autónoma y a los gastos o inversiones realizadas en estas infraestructuras, especificando claramente, en su caso, las causas objetivas de estas desviaciones o desfases, e incluyendo en el mismo explicaciones detalladas de la desviación de financiación acumulada relativa a esta materia que se menciona en informes de la Cámara de Cuentas de Andalucía y que se cifra en 174,96 millones de euros.”



El presente informe recoge pues la información explicativa de los datos publicados en la página web de esta Consejería a 31 de diciembre de 2015 relativos a:

1) los **ingresos del canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la Comunidad Autónoma** (de ahora en adelante canon de mejora autonómico) establecido por la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía como tributo aplicable en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que grava la utilización del agua con el fin de posibilitar la financiación de las infraestructuras hidráulicas de cualquier naturaleza correspondientes al ciclo integral del agua de uso urbano, tanto en el ámbito de actuación de la Junta de Andalucía como en el de las entidades locales situadas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El artículo 80 de la Sección 2ª Canon de mejora del Capítulo II Canon de mejora del Título VIII de Régimen Económico-Financiero de la citada Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía dispone que *“Los ingresos procedentes del canon de mejora quedan afectados a las infraestructuras de depuración declaradas de interés de la Comunidad Autónoma”*.

La disposición final cuarta de la Ley 4/2011, de 6 de junio, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía dispone que *“... el plazo de entrada en vigor establecido en la disposición final octava, párrafo 2, de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, para la aplicación a partir del 1 de enero de 2011 del canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración de interés de la Comunidad Autónoma, se amplía hasta el 1 de mayo de 2011”*.

2) los **compromisos adquiridos, inversión ejecutada e inversión financiada con cargo a los ingresos generados por el canon de mejora autonómico en infraestructuras hidráulicas de depuración incluidas en el Acuerdo de 26 de octubre de 2010 del Consejo de Gobierno**, publicado en BOJA número 219, de 10 de noviembre de 2010, por el que se declara de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía una serie de obras hidráulicas destinadas al cumplimiento del objetivo de calidad de las aguas.

Dicho Acuerdo viene a dar cumplimiento a la Disposición adicional segunda de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, en virtud de la cual *“En el plazo de dos meses a contar desde la entrada en vigor de esta Ley, el Consejo de Gobierno aprobará la declaración de las obras de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para la construcción de las infraestructuras necesarias para la consecución de los objetivos de calidad de las aguas, establecidos en la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.”*



1. INGRESOS POR CANON DE MEJORA AUTONÓMICO

La aplicación por parte de las entidades suministradoras del agua de Andalucía del canon de mejora autonómico en las facturas de los usuarios del agua se inició el 1 de mayo de 2011.

El artículo 89 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía establece el plazo de los 20 primeros días naturales de los meses de enero y julio de cada año para la realización por dichas entidades de las autoliquidaciones semestrales del canon en la Hacienda Autonómica.

Habida cuenta lo indicado en los dos párrafos anteriores, las primeras autoliquidaciones del canon se llevaron a cabo en **julio de 2011**, correspondiente a los dos últimos meses del primer semestre de 2011 (es decir mayo y junio).

Es menester recordar que durante los cinco primeros años de vigencia del canon la cuota variable se fue aplicando progresivamente en los porcentajes del 30%, 45%, 60%, 80% y 100%, llegándose por tanto al 100% en mayo de 2015.

Desde la entrada en vigor del canon, los ingresos en los ejercicios cerrados hasta diciembre de 2015, a partir de la información contable de los sistemas JUPITER Y GIRO de la Junta de Andalucía, han sido los siguientes:

Ejercicio	Ingresos totales contabilizados
2011	4.039.661 euros
2012	54.850.329 euros
2013	74.210.116 euros
2014	88.539.965 euros
2015	102.089.440 euros
TOTAL (a 31/12/2015)	<u>323.729.511 euros</u>

La Intervención General de la Junta de Andalucía realiza anualmente el control de legalidad de los ingresos del canon de mejora formulando recomendaciones de gestión a esta Consejería y controlando el grado de implantación de las mismas.



2. GASTOS AFECTADOS A LOS INGRESOS DEL CANON DE MEJORA AUTONÓMICO

La totalidad de los ingresos del canon de mejora están destinados a la finalidad para la cual fue implantado el canon, que como se ha indicado anteriormente viene recogida en el artículo 80 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, referido a la Afectación del canon, cuando dice textualmente “Los ingresos procedentes del canon de mejora quedan afectados a la financiación de las infraestructuras de depuración declaradas de interés de la Comunidad Autónoma”.

La Cámara de Cuentas de Andalucía realiza periódicamente la fiscalización del seguimiento contable de los gastos con financiación afectada en el ámbito de la Junta de Andalucía.

Al igual que los ingresos, la información de los gastos se obtiene de la contabilidad procedente de los sistemas JUPITER y GIRO de la Junta de Andalucía.

Con carácter previo al análisis de los gastos realizados, sería necesario remarcar las siguientes cuestiones:

1. La Ley no fija **ningún ámbito territorial** para la aplicación del canon, por tanto el ámbito de aplicación es regional.
2. El canon se concibe como un **ingreso lineal** de forma que en cada ejercicio presupuestario los usuarios del servicio urbano del agua abonen una cantidad similar y dependiente de su consumo, evitando así que los ciudadanos acusen la variabilidad que implica la ejecución de un plan de obras de esta envergadura.
3. Sin perjuicio del principio de anualidad que inspira la institución presupuestaria, cada gasto con financiación afectada constituye un todo único, integrado por un conjunto de previsiones y actos de gestión, cualquiera que sea el número de ejercicios presupuestarios que abarque. Se entenderá por periodo de ejecución de todo gasto con financiación afectada al lapso de tiempo transcurrido entre el **primero y el último acto de gestión** que se realicen en relación con el mismo, ya procedan dichos actos del presupuesto de gasto o del de ingresos, cualquiera que sea el número de periodos contables que abarque.
4. En este sentido, la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía **no fija un escenario temporal** concreto para la aplicación del canon ni para la realización del gasto asociado al mismo, sino que establece un objetivo a cumplir, de tal forma que la Ley no obliga a que los recursos generados por la aplicación del canon deban ser aplicados en el mismo ejercicio presupuestario o en el inmediato posterior.
5. En relación con lo anterior, indicar que una obra de estas características necesita un periodo de tramitación, hasta su ejecución final, que puede durar **entre 4 y 5 años**. Hay que señalar que las obras de saneamiento y depuración que pueden financiarse mediante el canon de mejora autonómico, requieren un trabajo técnico de una especial envergadura, que se inicia con los estudios de diagnóstico de la situación de cada núcleo en que la infraestructura de depuración ha sido declarada de interés de la Comunidad Autónoma. Posteriormente es



necesaria la redacción de los proyectos que contemplarán soluciones globales y comunes, o particulares, para una serie de municipios que integran gran parte del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y que requieren de un plazo de estudio considerable, que puede llevar varios años antes de la ejecución de las obras y por diferentes causas:

- La complejidad de coordinar la gestión integrada de un número cuantioso de municipios: ya que la depuración se puede realizar de forma individual o mediante agrupaciones lo que requiere los correspondientes estudios de alternativas. Los diagnósticos de situación y proyectos necesarios para la ejecución de este plan abarcan la necesidad de establecer soluciones para más de 600 núcleos en toda Andalucía.
- La necesidad de realizar las analíticas correspondientes de los vertidos de dichos núcleos en diversas estaciones y épocas del año, con el objeto de determinar caudales y cargas contaminantes, para poder diseñar las conducciones y las depuradoras conforme a las poblaciones estacionales.
- Adicionalmente, el análisis de las tecnologías más adecuadas para poder depurar vertidos de diferente procedencia al tratarse de una amalgama de municipios que tienen vertidos de diferente tipología.
- La necesidad de coordinar numerosas administraciones locales (cada Ayuntamiento asociado al núcleo estudiado y en su caso la posible entidad supramunicipal que gestiona el servicio de depuración), para encajar el trazado de las conducciones de manera que necesiten de la menor expropiación posible y que además supongan la menor afección a los ciudadanos de dichos municipios y que a la vez sean técnicamente viables.
- Adicionalmente la coordinación con otras administraciones competentes en distintas materias (carreteras, ferrocarriles, dominio público hidráulico, medio ambiente, etc,...) para que autoricen el diseño de un trazado que implica la afección a infraestructuras de todo tipo y que son competencia de diferentes administraciones locales, autonómicas y estatales.
- Así mismo, la coordinación con las mencionadas administraciones locales para la aprobación de las soluciones finales a adoptar, dado que dicha solución determina la futura explotación del servicio de depuración del que es competente la administración local, incluyendo la posibilidad de que haya que constituir entidades supramunicipales para poder acordar la ejecución de las obras y su posterior explotación.
- Posteriormente estas actuaciones necesitan superar el trámite ambiental, así como necesitan de un procedimiento de expropiación especialmente complejo en las obras de conducciones que en algunos casos puede llevar varios ejercicios culminar para poder ejecutar las obras.
- Es posible en algún caso la aparición de hallazgos arqueológicos que podría llevar a la ralentización del ritmo normal de las obras o, en su caso, a la necesidad de proceder a la modificación de los proyectos constructivos por necesidad de cambio de ubicación de las instalaciones.



- También es necesario materializar convenios con dichas administraciones locales tal como exige la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía para la ejecución de este tipo de infraestructuras.
 - Una vez redactados los proyectos y aprobados estos, es necesario superar el trámite de fiscalización de los proyectos para su posterior licitación, que requiere un plazo mínimo legal, su adjudicación, contratación así como el plazo de ejecución que suele abarcar tres ejercicios presupuestarios para cada actuación con carácter general.
6. La concepción de este plan de inversiones y su fuente de financiación no contempla por tanto acompañar el ingreso al gasto, de manera que en los primeros años de ejecución del plan se produce un **desfase** en que los ingresos son superiores al gasto, y posteriormente serán necesarios mayores créditos anuales para acometer el volumen de inversión, con los que los gastos previstos superarán en determinado momento los ingresos anuales. Esta medida supone que los usuarios no se vean afectados por la curva natural de ejecución de un plan de estas dimensiones y complejidad técnica.
 7. Aunque parte de las obras estén cofinanciadas con **fondos de la Unión Europea**, hay que indicar que la **Junta de Andalucía tiene que financiar previamente** las actuaciones con recursos tributarios y propios (en este caso el canon de mejora autonómico) antes de solicitar el retorno de los mismos. Es decir, que hasta que no se ha producido el pago efectivo y verificado el mismo por la Dirección General de Fondos Europeos de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, no se puede solicitar el retorno de los fondos a la Unión Europea, con lo cual la Junta de Andalucía adelanta mediante recursos tributarios y propios dicha financiación. Hay que destacar además que los pagos que no sean verificados de conformidad por la Dirección General de Fondos Europeos no pueden ser incluidos en las solicitudes de fondos a la Unión Europea, debiendo abonarse con carácter definitivo con cargo a recursos tributarios y propios.
 8. Además es de señalar que la financiación europea de cualquier infraestructura de depuración no es del 100% sino del 80%, por lo que la Junta de Andalucía ha de aportar una **financiación del 20% con fondos tributarios y propios**, siendo imputables al canon de mejora autonómico.

En la **hoja de cálculo que se publica junto a este informe de seguimiento**, que contiene los datos del grado de ejecución alcanzado del Acuerdo de Consejo de Gobierno tal y como exige la nueva disposición adicional décimocuarta de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, se relacionan los expedientes de gasto vinculados a actuaciones declaradas de interés de la Comunidad Autónoma por el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 26 de octubre de 2010, con la **inversión comprometida** por esta Consejería a 31 de diciembre de 2015, la **inversión ejecutada** a 31 de diciembre de 2015 y la **inversión financiada con cargo a los ingresos generados por el canon de mejora autonómico** también a 31 de diciembre de 2015 y a continuación se muestra un cuadro resumen de dicha información:



Ejecución a 31 de diciembre de 2015 del Acuerdo de Consejo de Gobierno	Millones €
Inversión comprometida	399.987.831,04
- Inversión ejecutada	271.277.014,72
Inversión financiada con cargo a los ingresos del canon de mejora autonómico	143.650.389,91
Inversión financiada con cargo a fondos certificados a la UE	127.626.624,81
- Inversión en ejecución financiada con cargo a los ingresos del canon de mejora autonómico	128.710.816,32

Es de señalar que no se han incluido en la hoja de cálculo aquellas actuaciones del Acuerdo de Consejo de Gobierno para las cuales a 31 de diciembre de 2015 no se habían comprometido expedientes de gasto.

3. BALANCE INGRESOS – GASTOS Y VALORACIÓN DE LA DESVIACIÓN PRODUCIDA

El siguiente cuadro pone en relación la información contenida en los apartados precedentes de ingresos y gastos:

Balance ingresos – gastos a 31/12/2015	Millones €
Ingresos totales contabilizados del canon	323.729.511,00
Inversión comprometida	399.987.831,04
Inversión ejecutada	271.277.014,72
Inversión financiada con cargo a los ingresos del canon de mejora autonómico	143.650.389,91
- Inversión en ejecución financiada con cargo a los ingresos del canon de mejora autonómico	128.710.816,32

Del cuadro se deduce que la inversión comprometida por la Junta de Andalucía en actuaciones del Acuerdo de Consejo de Gobierno a 31 de diciembre de 2015 (399 M€) exceden los ingresos del canon (323 M€) en 76 M€, si bien los ingresos del canon exceden la inversión ejecutada (271 M€) en 52 M€, así como la Inversión financiada con cargo a los ingresos del canon de mejora autonómico (143 M€) en 180 M€.



El exceso de los compromisos sobre los ingresos del canon en 76 M€ se justifica en que los compromisos adquiridos han tenido su respaldo presupuestario en ingresos provenientes de varias fuentes financieras (canon de mejora autonómico y otros fondos propios de la Junta de Andalucía, así como fondos europeos FEDER y de COHESIÓN), sin embargo a partir de 2015 será el canon de mejora autonómico la única fuente financiera asignada a los expedientes de gastos para la ejecución de las actuaciones del Acuerdo de Consejo de Gobierno, con lo que se facilitará la realización de los balances de los años sucesivos.

Por su parte, el exceso de los ingresos del canon sobre la inversión ejecutada en 52 M€, se justifica en la evolución normal de cualquier plan de obras hidráulicas que entraña una especial dificultad por todas las variables que intervienen en el proceso desde que se comprometen las obras, se procede a su licitación, adjudicación, inicio, se desarrollan hasta su finalización y entrega a la Entidades Locales correspondientes y que se han indicado en el apartado 2.

Los ingresos, salvo los cinco primeros años en los cuales la evolución ha sido creciente por la configuración progresiva del tributo, serán uniformes a lo largo del tiempo y solo experimentarán variaciones en función de los consumos a fin de evitar la repercusión a los ciudadanos de las puntas de inversión.

En Sevilla, a 13 de diciembre de 2016

