
Distribución territorial de la tributación ambiental y el consumo de agua

Marta Magadán
Universidad de Oviedo

Resumen

La tributación ambiental ha sido objeto de un interesante desarrollo en nuestro país. La mayoría de las Comunidades Autónomas (en adelante, CC.AA.) han ensayado distintas fórmulas para incrementar su recaudación a través del establecimiento de tributos propios.

Precisamente, este trabajo trata de mostrar la evolución y estructura territorial de la tributación sobre el agua, así como subrayar –por parte de las CC.AA.- los esfuerzos de imaginación asociados a unos tentadores y atractivos mecanismos recaudatorios enmascarados con la etiqueta de “protectores ambientales”. Las CC.AA. donde opera el canon de saneamiento persiguen con su aplicación y recaudación dos objetivos: regular, por un lado, el vertido de aguas residuales y financiar, por otro, los gastos de inversión y explotación de aquellas infraestructuras que son necesarias para su tratamiento.

Los tributos que recaen sobre el agua pueden clasificarse en tres categorías: i) tributos que gravan lo que se podría denominar *extracción o captación de agua*, ii) tributos que gravan el *uso del agua y los servicios de vertido y alcantarillado*, iii) los tributos que gravan la *contaminación* producida.

Se trata de estudiar si las CC.AA. que han diseñado los impuestos sobre el agua, han reducido significativamente el consumo de agua en aplicaciones industriales y en el hogar, han promovido un uso responsable y eficiente de este recurso y, por tanto, han garantizado el logro de los objetivos medioambientales.

Palabras clave: Fiscalidad Ambiental, demanda de agua.

Clasificación JEL: H21, H23, H71

Territorial Distribution of Environmental Taxation and Water Consumption.

Abstract

Environmental taxation has been object of an interesting development in our country. Most of the Autonomous Communities (hereinafter, CCAA) have tried different ways to increase their incomes through the establishment of their own taxes.

Precisely, this paper tries to show both the development and the territorial structure of the taxation on the water as well as to underline –by the CCAA-, the “creative” efforts associated with a tempting and attractive tax mechanisms masked under the label “environmental protectors”. The CCAA where the water treatment levy operates, look for, with its application, two main objectives: in the first place, regulate the discharge of wastewater and, in second place, finance both the investment and operating costs of those infrastructures that are necessary for the treatment of wastewater.

The taxes levied on the water can be classified into three categories: i) tax on what might be called extraction or collection of water, ii) tax on water use and sewage disposal service and, iii) the taxes which affect pollution.

This is to study whether the CCAA that have designed the taxes on water, have reduced significantly the water consumption in industrial applications and in the household, have promoted a responsible and efficient use of this resource and, therefore, have ensured the achievement of environmental objectives.

Key words: Environmental Taxation, demand of water.

JEL Classification: H21, H23, H71

1.- Consideraciones iniciales.

Expresiones como “desarrollo sostenible”, “sostenibilidad ambiental” o “protección ambiental” adquieren cada vez más importancia y la Ciencia Económica no permanece ajena a tal circunstancia. Entre los diversos instrumentos económicos empleados con el objeto de mejorar y proteger el medio ambiente se encuentran los de naturaleza fiscal¹. En nuestro país, las CC.AA. se encuadran dentro de esta dinámica de introducción de tributos medioambientales, no sólo como una nueva vía de recaudación fiscal sino como una herramienta más en la política de protección medioambiental.

Haciendo un poco de historia, fue la Administración catalana, pionera en el diseño y aplicación del canon de saneamiento de aguas, la que dio un paso hacia delante con la estructuración legal de los distintos aspectos relativos a ordenación, gestión y tributación del agua. La Ley 6/1999, de doce de julio supuso una aportación adicional que quizá, como en el caso de la definición de otros cánones de saneamiento en distintas CC.AA., haya servido o sirva de plantilla al resto de administraciones autonómicas, una vez más. Por tanto, en este estudio se intentará resumir y subrayar los principales aspectos sobresalientes de la reciente normativa en materia de aguas desde una perspectiva crítica que permita hacer una reflexión profunda sobre los recientes instrumentos fiscales nacidos al amparo de las necesidades ambientales del nuevo siglo.

1) Ver Magadán (1994).

El agua es un recurso cada vez más escaso y de peor calidad. Las políticas públicas se concentraron principalmente en construir infraestructuras para ampliar la cantidad de agua disponible sin prestar atención al deterioro de su calidad. No obstante, la toma de conciencia por parte de las administraciones públicas ha sido imparable en los últimos años, principalmente en la última década. Así, en un primer momento, se optó por la aplicación de instrumentos legales y normativos que siguen un esquema regulatorio tradicional de tipo *mandato-control-sanción*. Sin embargo, el progresivo deterioro y escasez del agua han mostrado las limitaciones del uso de las regulaciones tradicionales y ha empujado al uso de instrumentos económicos y, dentro de ellos, la utilización del impuesto como mecanismo corrector (Summer, 1991).

La presencia de instrumentos económicos, especialmente de carácter fiscal, se ha incrementado continuamente a lo largo de los últimos años. Cada vez es más frecuente el empleo de las figuras impositivas en los países de la OCDE con el fin de proteger el medio ambiente. Su introducción en el sistema fiscal puede producirse: a través de la creación de nuevos tributos "medioambientales", o adaptando las estructuras fiscales ya existentes a unos objetivos ambientales. La aplicación de tales instrumentos económicos, especialmente los de naturaleza y contenido fiscal, en las políticas de control ambiental, ha evolucionado, desde mediados de los años setenta hasta los noventa, notablemente. Los actuales sistemas fiscales son herederos de una poca en la que los problemas medioambientales no eran percibidos con la misma intensidad que la actualidad.

A finales de 2000, la Comisión y el Parlamento europeos, aprobaron y publicaron la Directiva Marco del Agua², la cual intenta proporcionar un marco de actuación común para la gestión del agua en todos los Estados miembros de la Unión

2) La Directiva Marco del Agua (2000/60/CE) se ha transpuesto a la normativa estatal mediante la modificación de la Ley 46/1999, y el texto refundido de la Ley de Aguas 1/2001, de 20 de julio, por el artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 2003). El concepto de estado ecológico, que introduce el texto normativo de la Directiva Marco del Agua, surge como elemento clave de medida para el análisis de la calidad de los sistemas acuáticos y su gestión, donde se integra una visión de sus estado de salud (una expresión de la estructura y funcionamiento de los ecosistemas). Este concepto aparece en la legislación catalana sobre agua (Ley 6/1999), y en el texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña (Decreto legislativo 3/2003, de 4 de noviembre).

Europea (en adelante, UE). El agua deja de verse exclusivamente como recurso, y se contempla como elemento básico de los ecosistemas hídricos y parte fundamental para el sostenimiento de una buena calidad ambiental que, a la vez, garantiza el recurso. La Directiva propone la regulación del uso del agua y de los espacios asociados a partir de la capacidad que estos tienen de soportar tipos diferentes de presiones e impactos. Así, se pretende promover y garantizar la explotación y uso del medio de manera responsable, racional y sostenible. En función de sus exigencias, a partir de 2010 los Estados de la UE deberán garantizar que la tarifación del agua incite a los consumidores a utilizar los recursos de forma eficaz y que los diferentes sectores económicos contribuyan a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el uso del agua, incluidos los costes medioambientales y de gestión de recursos (Liendo, 2009).

La Directiva introduce el concepto de sostenibilidad económica y financiera, es decir, el concepto de recuperación e internalización de los costes, incluidos los ambientales y del recurso (coste de oportunidad y de existencia), derivados de los servicios relacionados con el uso del agua y del mantenimiento del buen estado de los ecosistemas asociados. Entre sus consideraciones preliminares destaca que el agua no es un bien comercial como el resto, sino un patrimonio que se ha de proteger, defender y tratar como tal. La Directiva promueve la protección de todas las aguas³ con la finalidad de conseguir mejoras cualitativas a través de medidas hidrológicas, ecológicas, económicas y sociales.

La Directiva deja que abierta la posibilidad para que las Administraciones Públicas puedan establecer tributos ambientales que reduzcan la diferencia entre los costes privados de la actividad que produce la contaminación y los costes a la sociedad. Uno de los principales objetivos que persigue la Directiva es que los Estados de la UE alcancen lo que denomina el *buen estado de las aguas*, lo que implica no sólo un buen estado físico-químico de las aguas, sino también ecológico.

3) Superficiales, de transición, marinas, zonas húmedas y subterráneas.

2.- La fiscalidad como instrumento de política ambiental: aspectos teóricos.

Las políticas ambientales se han desarrollado mediante el uso de diversas políticas de control ambiental: impuestos, subsidios, reglamentaciones, subastas de permisos,... Principalmente suele apoyarse en casi todo el mundo en la reglamentación o control directo por parte de las autoridades públicas. Es lo que Kneese (1977) bautizó con el nombre de *enfoque administrativo convencional*.

Sin embargo, cada vez toman más fuerza los instrumentos de naturaleza económica de tipo intervencionista, destacando entre ellos la utilización de tributos que gravan la actividad productiva del agente contaminante. Este tipo de solución aparece de una manera explícita en el principio *quien contamina paga*⁴. Esta vía impositiva fue propuesta por Pigou (1920), quien suponía que las externalidades eran un fallo de mercado que debía ser corregido mediante un mecanismo impositivo⁵. La cuantía del impuesto o gravamen debe ser igual al daño marginal causado por la empresa al nivel óptimo de producción.

Los contaminadores reaccionarán automáticamente al impuesto reduciendo las emisiones al nivel óptimo de producción donde la tasa unitaria del impuesto y los costes marginales de reducción de la producción sean iguales. En principio, el impuesto sobre la contaminación debería ser ideado para alcanzar ese nivel óptimo. Esto, desde luego, debe implicar que los costes marginales del daño deben ser estimados. Una condición difícil de cumplir en la realidad, ya que resulta complejo valorar monetariamente la

4) Polluter Pays Principle.

5) En su forma más pura, el impuesto pigouviano consiste en un impuesto por unidad producida, calculado de forma que su importe coincide con el valor de la externalidad evaluada en el punto óptimo. De esta manera, se modifica el coste marginal privado (CMP) del productor y coincide con el coste marginal social o total (CMS). Es decir: $CMS = CMP + t$, donde t es la cuantía del impuesto y coincide con el valor de la externalidad. La incidencia del impuesto pigouviano puede recaer sobre el consumidor o el productor, o repartirse entre el consumidor y el productor (dependerá de la elasticidad de la demanda). De manera que, si la empresa A generadora de una externalidad ambiental (negativa) le aplicamos un impuesto t por unidad igual al valor del efecto externo que genera (k), la empresa se verá obligada a elegir el nivel de producción socialmente deseable y producirá allí donde maximice sus beneficios, que será allí donde: $P = CMS$.

contaminación emitida al ambiente o el daño ambiental generado⁶. Como ventajas de su aplicación se puede destacar:

1. Ofrecen un incentivo continuo para el contaminador para reducir sus emisiones (Barde, 1995).
2. Ofrecen una fuente de ingresos (Barde, 1995).
3. Son un incentivo continuo para adoptar innovaciones tecnológicas.
4. Internalizan los costes externos y disminuyen la degradación ambiental (Oates, 1988).

El impuesto ambiental, según Kogels (1995) se refiere a los instrumentos impositivos destinados a mejorar el medio ambiente a través de la influencia de las decisiones económicas de los seres humanos. Sin embargo, se hace necesario determinar y explicitar algunos conceptos:

- a) *Impuestos ambientales, impuestos ecológicos, impuestos verdes, ecotasas*. Todas estas denominaciones son utilizadas en referencia a los instrumentos fiscales que pueden ser establecidos para conseguir efectos ambientales favorables.
- b) *Impuestos, tasas, contribuciones, tributos ambientales*. Esta distinción se basa en la naturaleza fiscal de las figuras utilizadas y tiene que ver con sus elementos estructurales. La contribución especial se aplica si una obra pública permite señalar un beneficio especial obtenido por un grupo de ciudadanos, mientras que la tasa pretende financiar el coste de un determinado servicio público con una previsión presupuestaria dada y, por lo tanto, máxima. En cuanto a los impuestos, su característica básica es la inexistencia de una finalidad financiera directa, por lo que un impuesto ambiental, incluso aquellos establecidos con recaudación afectada a determinado tipo de actuaciones de política ambiental, no puede tener un horizonte presupuestario fijo. Si una figura tributaria está afectada a financiar una determinada obra pública o servicio de recuperación o

6) Cropper y Oates (1992) exponen que el impuesto debe ser asignado directamente a la actividad contaminante y no a algún output asociado a la misma, es decir, un impuesto unitario sobre las emisiones contaminantes en el ambiente -y no un impuesto sobre las unidades de la empresa en cuanto a la producción y las unidades de factor empleado-.

prevención del deterioro ambiental con un coste máximo predeterminado, estaremos hablando de una contribución especial o de una tasa. Si, por el contrario, su afectación es genérica, en el sentido de destinar todos los recursos que recaude a determinado tipo de obras o actuaciones de carácter ambiental, sea cual sea el importe finalmente comprometido, entonces estaremos ante un impuesto. En consecuencia, la diferenciación entre impuestos, tasas y contribuciones puede resultar clarificadora para determinados aspectos de la política ambiental. Es verdad, no obstante, que si nos referimos a las cuestiones relevantes, es decir a su finalidad o a sus efectos, las diferencias no tienen por qué ser substanciales. Por este motivo, cuando se utiliza el término de imposición ambiental en realidad se asume una intención comprensiva, haciendo referencia a todo tipo de impuestos, tasas y contribuciones especiales con esa particular incidencia.

- c) *Cánones ambientales*. En primer lugar aclaremos que los cánones, figuras que tuvieron un papel relevante en la tradición tributaria española en un espacio próximo al que hoy ocupan precios y tasas (sobre todo, en contraprestación por utilización del dominio público), no forman parte de las fórmulas previstas por nuestra Ley General Tributaria en la actualidad y, por tanto, carecen de sustantividad propia. Que a pesar de ello siga utilizándose este nombre puede explicarse por razones de comodidad o de hábito legislativo.

Aclaradas las cuestiones terminológicas previas, el tributo ambiental puede ser definido como un pago obligatorio que deben realizar los agentes que emiten sustancias contaminantes, a partir o no de un determinado nivel mínimo, siendo calculado por la aplicación de un tipo impositivo, fijo o variable, a una base imponible relacionada con el nivel de descargas al medio natural.

Dentro de esta amplia definición, un impuesto ambiental *puro* sería un impuesto sobre emisiones que mide y grava directamente las descargas contaminantes. Sin embargo, en la práctica son muchas más las figuras impositivas que, sin una definición tan coherente desde un punto de vista teórico, pueden también colaborar a la consecución de objetivos ambientales.

Por tanto, la imposición ambiental coincide con esta visión amplia del instrumental aplicable. Entre otras cosas porque, asegurando los objetivos ambientales, muchos de estos tributos ambientales impuros tienen las importantes ventajas de su aplicabilidad, de su eficacia recaudatoria y de su reducido coste administrativo. Pero la continua extensión del deterioro ambiental ha evidenciado los límites de la regulación tradicional⁷.

La presencia de los instrumentos fiscales en las políticas ambientales no ha cesado de reforzarse en los últimos años⁸. La utilización en la experiencia comparada de los instrumentos fiscales con objetivos de protección ambiental se retrotrae a la década de los años setenta. Con todo, no ha sido patente hasta la segunda mitad de la década de los ochenta y noventa cuando los tributos ambientales, en su papel de instrumentos económicos⁹ para la protección ambiental, se han comenzado a enmarcar en las denominadas reformas fiscales verdes, concebidas éstas como aquéllas que proponen el desplazamiento o traslación de la carga fiscal desde las actividades humanas deseables, por ejemplo, el trabajo, hacia las nocivas para el entorno natural. En estos treinta años la tributación ambiental no sólo ha ocupado las agendas de los procesos de la denominada reforma fiscal verde, sino que se ha introducido en algunos sistemas fiscales con una gran celeridad.

La incorporación de los tributos ambientales en el sistema fiscal de un país se ha realizado siguiendo dos vertientes¹⁰:

- *Enfoque restringido o de reforma parcial*, en que los tributos ambientales desempeñan un papel secundario, con finalidad financiera y reguladora, siendo incorporados de una manera aislada y sin conexión con una estrategia reformista general.

7) En Europa se están multiplicando los esfuerzos destinados a definir técnicas complementarias de intervención, volviendo la vista a los instrumentos económicos, y dentro de ellos, a la idea inicial del tributo corrector.

8) La imposición ambiental forma parte de uno de los movimientos fiscales más interesantes de los últimos años. A partir de la reforma sueca(1990), Finlandia(1990/1998), Noruega(1992/1995), Dinamarca(1993), Gran Bretaña(1996), Holanda(1996) y, más recientemente, Alemania(1999) y Austria(2000) han introducido un modelo de cambio fiscal conocido como reforma fiscal verde es decir, comparten una utilización de los impuestos ambientales como contrapeso a diversas reducciones en la imposición sobre la renta (personal y societaria) y las cotizaciones sociales, en un marco de neutralidad recaudatoria.

9) La aplicación de instrumentos económicos, especialmente los de naturaleza y contenido fiscal puede producirse: i) a través de la creación de nuevos tributos medioambientales, o ii) adaptando las estructuras fiscales ya existentes a unos objetivos ambientales.

10) Ver Gago y Lavandeira (1999).

- Enfoque generalizado o de reforma integral, donde la imposición ambiental se incorpora de forma masiva al sistema fiscal.

Para introducir un tributo ambiental¹¹ en un sistema fiscal preexistente¹² hay que reparar como punto de partida en diversas premisas, de forma tal que la figura tributaria que se introduzca responda a verdaderas necesidades ambientales y no a criterios exclusivamente recaudatorios.

El primer paso sería definir concretamente, como escenario de referencia, la clase de problema ambiental que se pretende afrontar con el instrumento fiscal, y determinar el ámbito geográfico de su localización (global, regional o local). El segundo paso sería analizar el ciclo de vida del elemento o producto contaminante -cómo se produce, se usa y se elimina-, con la finalidad de determinar el mejor momento, dentro del proceso de producción o consumo para introducir el tributo. De esta forma se definiría correctamente el presupuesto de hecho del tributo ambiental que recaería sobre aquellos actos, hechos, situaciones o actividades que se conecten con la degradación del entorno natural. Asimismo, y en este segundo paso, debería también elegirse el hecho imponible que se debe gravar, básicamente optando entre las emisiones o el producto, y teniendo en cuenta, en cualquiera de ambos casos, el coste administrativo, la eficiencia económica y la relación con el problema ambiental. El tercer paso sería el diseño del sujeto pasivo, de la base imponible y del tipo de gravamen. En cuanto al sujeto pasivo, debería procurarse que fuese el menor número posible y, de fundamental importancia, debería determinarse la posible incidencia impositiva del impuesto de acuerdo con el principio de *quien contamina paga*. La base imponible se establecería en relación con la actividad económica contaminante, la fabricación o importación de productos degradantes del entorno natural o la prestación de servicios por parte de la Administración Pública, y siendo posible, determinada a través de un régimen de estimación directa. Los tipos de gravamen deben conducir a internalizar los costes externos ambientales y deben ser lo suficientemente elevados como para incentivar el cambio de comportamiento del productor o del consumidor.

11) El establecimiento de tributos ambientales responde a la siguiente idea: la obligación que tiene el sujeto que causa el daño al medio ambiente de sufragar los gastos necesarios para repararlo, es decir, se apoya en el principio de *quien contamina paga*.

12) Ver López-Guzmán, Lara y Gómez (2005).

Las principales razones para el uso de tributos ambientales son:

1. instrumentos especialmente eficaces para la *internalización de las externalidades*, es decir la incorporación directa de los costes de los servicios y perjuicios ambientales (y su reparación) al precio de los bienes, servicios y actividades que los producen; y para contribuir a la aplicación del Principio de Pago por el Contaminante y a la integración de las políticas económica y ambiental;
2. pueden *proporcionar incentivos* para que tanto consumidores como productores cambien de comportamiento en la dirección de un uso de recursos más "eco-eficiente"; para estimular la innovación y los cambios estructurales; y para reforzar el cumplimiento de las disposiciones normativas;
3. pueden *aumentar la renta fiscal*, que puede utilizarse para mejorar el gasto en medio ambiente; y/o para reducir los impuestos sobre el trabajo, el capital y el ahorro, y
4. pueden ser instrumentos de política especialmente eficaces para abordar las prioridades ambientales actuales a partir de *fuentes de contaminación tan "difusas"* como las emisiones del transporte (incluido el transporte aéreo y marítimo), los residuos¹³ y agentes químicos utilizados en agricultura¹⁴.

Para facilitar la medida de la efectividad de los tributos ambientales, se han clasificado en tres tipos según sus principales objetivos programáticos:

1. *tasas de cobertura de costes* por ejemplo, creadas para cubrir los costes de los servicios ambientales y de las medidas de control de la contaminación, como el tratamiento de aguas (tasas de usuario) y que pueden utilizarse para gastos ambientales conexos (tasas identificadas "earmarked");
2. *impuestos incentivo* creados para cambiar el comportamiento de los productores y/o consumidores; e
3. *impuestos ambientales de finalidad fiscal* creados principalmente para aumentar la recaudación.

13) Por ejemplo, envases, baterías.

14) Por ejemplo, pesticidas y fertilizantes.

Mientras que el Estado español ha preferido acudir al uso de beneficios fiscales, las CC.AA. han creado diversos tributos ambientales y otros que, al menos, tienen apariencia ambiental. El Estado español no ha introducido con decisión los fines medioambientales en el diseño de la política fiscal. De hecho, apenas resulta exagerado afirmar que en España no existe ningún tributo estatal con propósito genuinamente ambiental. En todo caso, la creciente preocupación por el medio ambiente ha llevado a analizar algunos de los tributos tradicionales, establecidos con propósito esencialmente recaudatorio, y descubrir que por casualidad, resultan tener también alguna vinculación con el medio ambiente.

Por tanto, podemos señalar que la imposición ambiental a nivel estatal ha carecido de relevancia en el sistema fiscal español, porque en el ámbito de las tasas y contribuciones especiales se ha optado por figuras débiles de finalidad ambiental difusa y recaudación extra-presupuestaria, haciendo con ellas, una indeseable apología de la parafiscalidad. La fiscalidad ambiental autonómica constituye un recurso financiero de las CC.AA.

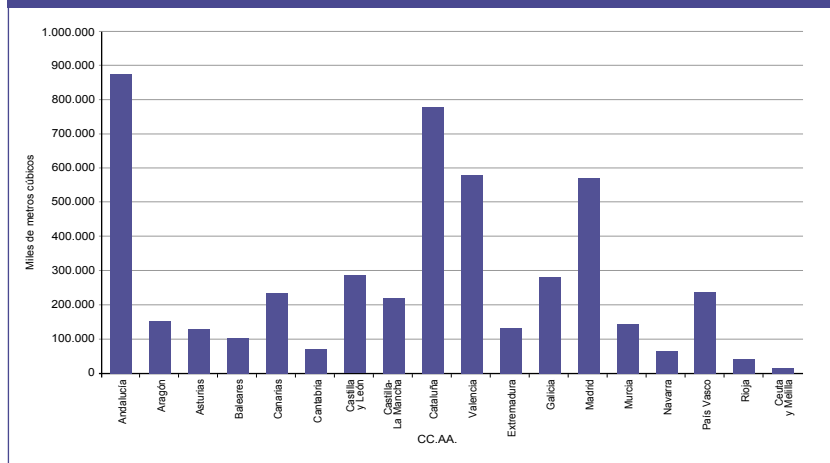
3.- El consumo de agua.

Durante el año 2007 en España se suministraron a la redes públicas de abastecimiento urbano 4.969 hectómetros cúbicos (Hm³) de agua, según la *Encuesta sobre el suministro y saneamiento del agua*¹⁵. De esta cantidad, un 76% (3.778 Hm³) se registró como agua distribuida para el consumo de los hogares de los diversos sectores económicos (industria, servicios y ganadería) así como para los consumos municipales, lo que supone una disminución del 3,4% respecto al año 2006.

En el caso de los hogares, el consumo de agua potable ascendió a 2.544 Hm³, lo que representó el 67,3% del consumo total, con una disminución del 2,7% con respecto al año 2006.

15) El INE realiza anualmente esta encuesta con el fin de cuantificar en unidades físicas las actividades relacionadas con la captación de agua del medio ambiente, la potabilización, el suministro y el saneamiento (alcantarillado y depuración de aguas residuales). Asimismo, se recoge información sobre los costes unitarios de los servicios de suministro y saneamiento de agua. Se excluye del ámbito de esta encuesta el uso de agua en la agricultura de regadío, la cual se investiga en la Encuesta sobre el uso del agua en el sector agrario (INE).

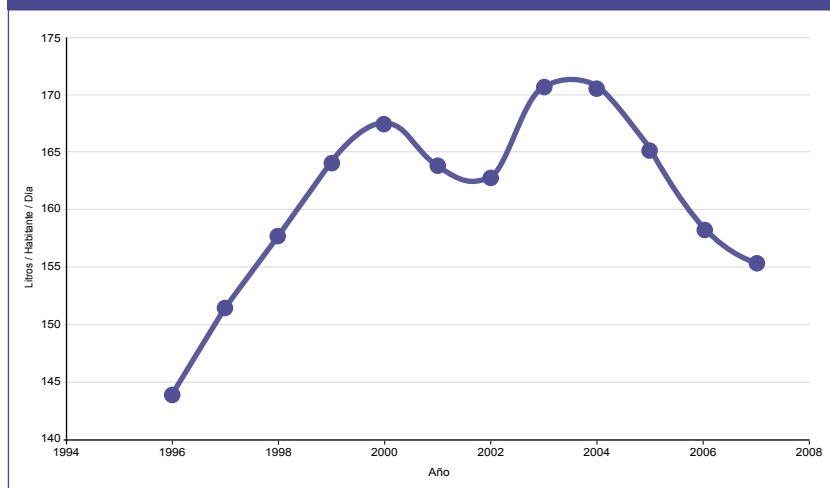
Gráfico 1
Volumen de agua suministrada a la red
por comunidad autónoma (2007).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

El consumo de agua en los hogares españoles se ha reducido un 4,3% en 2007, hasta 157 litros por habitante y día (frente a los 166 de 2005¹⁶), siete litros menos que un año antes. En el siguiente gráfico se muestra cuál ha sido el consumo medio de agua de los hogares en España.

Gráfico 2
Consumo medio de agua de los hogares (1996-2009).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

16) El consumo de agua en los hogares españoles se redujo 3,6% en 2006, hasta 160 litros por habitante y día (frente a los 166 de 2005).

Si nos fijamos cuál es el consumo de agua por CC.AA., Cantabria se sitúa a la cabeza del gasto con 189 litros y el País Vasco a la cola con 125, según los últimos datos facilitados por el INE.

Conforme a la última *Encuesta sobre el suministro y saneamiento del agua* del INE, referida a 2007, el volumen de agua consumida se situó en 157 litros por habitante y día, un 4,3 por ciento inferior a los 164 registrados en 2006. Cantabria fue la Comunidad con un consumo medio de agua más alto, 189 litros por habitante y día, mientras fue en Murcia fue donde más se pago por ella, 1,95 euros por metro cúbico. Tras Cantabria, figuran Extremadura, con un consumo de 187 litros, y la Comunidad Valenciana, con 186, en tanto que el País Vasco fue donde menos agua utilizaron sus habitantes, 125 litros al día.

La encuesta alude también al valor unitario del agua (cociente entre el importe de las tasas por suministro de agua más las tasas o cánones de saneamiento de aguas residuales y el volumen de agua distribuida para consumo), que se situó en 2007 en 1,29 euros por metro cúbico.

Por CC.AA. y después de Murcia aparecen las Baleares, con 1,85 euros, y Canarias, con un 1,69, mientras que el agua es más barata en Galicia, con 0,72 euros, País Vasco, con 0,87, y Castilla-La Mancha, con 0,89 euros.

Tabla 1
Distribución de agua registrada por grandes grupos de usuarios y CC.AA. de régimen común con canon de saneamiento en miles de metros cúbicos (2007).

	Aragón	Asturias	Baleares	Cantabria	Cataluña	Valencia	Galicia	Madrid	Murcia	La Rioja
Volumen total de agua registrada y distribuida por tipo de usuario	101.814	103.151	86.057	56.060	613.298	421.075	213.865	465.111	114.106	30.870
--Sectores económicos	26.194	25.962	29.644	13.604	186.075	69.664	34.737	87.494	22.730	10.554
--Hogares	66.408	71.313	50.516	38.809	390.880	323.864	142.479	331.174	82.897	17.024
--Consumos municipales y Otros	9.212	5.876	5.897	3.647	36.343	27.547	36.649	46.443	8.479	3.292
Importe facturado por el agua suministrada (miles de euros)	56.920	52.864	84.417	32.393	519.367	372.308	89.965	380.957	132.889	13.034
Importe total de la inversión en los servicios de suministro (miles de euros)	4.569	9.323	17.091	1.700	74.165	46.532	4.287	100.760	19.205	2.555

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

Tabla 2.
Consumo medio de agua de los hogares por CC.AA. (1996-2009).

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Andalucía	164	169	176	180	183	181	184	184	189	195	176	158
Aragón	155	158	165	169	176	174	170	169	162	153	150	143
Asturias (Principado de)	142	145	149	149	151	155	158	161	172	180	184	185
Baleares, Illes	135	137	135	133	129	124	127	130	142	139	150	136
Canarias	121	123	127	135	139	135	134	135	147	145	141	154
Cantabria	170	176	179	180	188	174	182	185	187	191	201	189
Castilla y León	129	135	141	148	153	146	155	168	172	160	147	154
Castilla - La Mancha	134	146	154	184	188	200	185	184	179	174	166	163
Cataluña	171	179	182	185	186	184	182	183	174	162	150	151
Comunidad Valenciana	144	151	159	164	166	156	158	163	178	171	185	186
Extremadura	134	138	145	148	156	169	165	163	178	173	183	187
Galicia	107	114	119	124	128	124	131	143	155	152	159	143
Madrid (Comunidad de)	151	162	171	176	176	171	166	166	171	159	148	150
Murcia (Región de)	122	128	133	140	145	151	146	149	161	162	166	166
Navarra (Com. Foral de)				150	159	147	148	152	144	134	128	126
País Vasco	123	130	137	142	154	151	147	149	150	140	129	125
Rioja (La)				180	186	143	140	141	141	145	148	152
Ceuta y Melilla				143	153	158	146	142	142	139	140	135

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

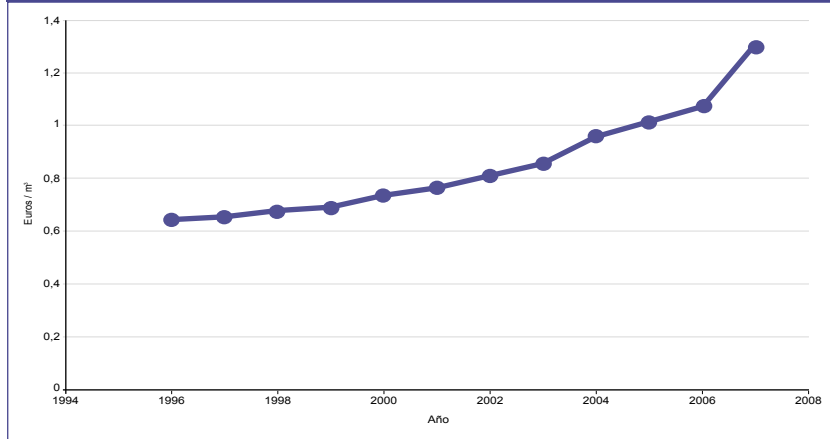
La Tabla 2 recoge la evolución por comunidades autónomas el valor unitario del agua -en euros por metro cúbico- y el consumo -en litros por habitante y día-, según el INE.

Según la *Encuesta sobre el suministro y saneamiento de agua* elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), durante el 2007, en España se suministraron a la redes públicas de abastecimiento urbano 4.969 hectómetros cúbicos (Hm³) de agua. De esta cantidad, el 76% (3.778 Hm³) se dedicó al consumo de los hogares, a sectores económicos (industria, servicios y ganadería) y a consumos municipales, lo que supone una disminución del 3,4% sobre el año 2006.

Sólo en el caso de los hogares, el consumo de agua potable fue de 2.544 Hm³, el 67,3% del consumo total y el 2,7% menos que en 2006. Las pérdidas de agua en las redes públicas de abastecimiento urbano por fugas, roturas y averías alcanzaron los 790 Hm³, es decir el 15,9% del agua total suministrada a dichas redes. La cantidad de agua no registrada debido a consumos estimados, errores de medida, fraudes u otras causas fue de 401 Hm³, el 8,1% del agua suministrada a dichas redes.

Si tenemos en cuenta el valor unitario del agua (cociente entre el importe de las tasas por suministro de agua más las tasas/cánones de saneamiento de aguas residuales y el volumen de agua distribuida para consumo) este se situó en el año 2007 en los 1,29 euros/m³.

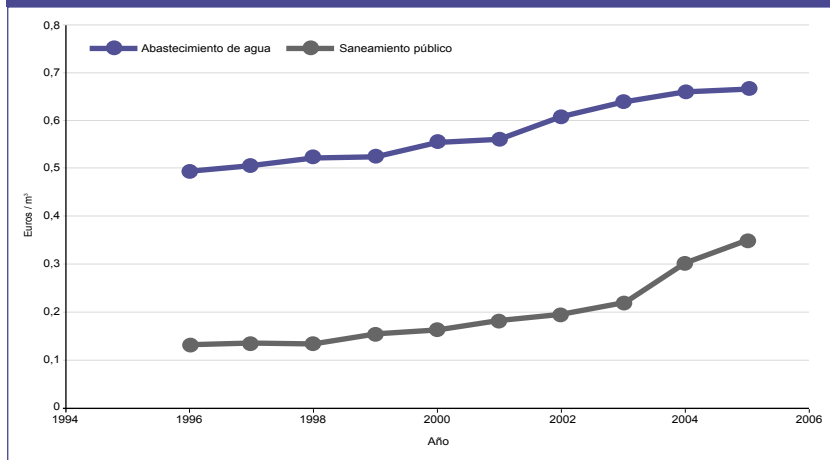
Gráfico 3
El valor unitario del agua en España (1996-2007).



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

El valor unitario del suministro de agua alcanzó los 0,75 euros/m³ en 2007, mientras que el de saneamiento (alcantarillado y depuración de aguas residuales) fue de 0,54 euros/m³.

Gráfico 4
Desglose del valor unitario del agua en España (1996-2005).



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

Por CC.AA., en 2007, los valores más elevados correspondieron a Murcia (1,95 euros/m³), Illes Balears (1,85) y Canarias (1,69). Por el contrario, Galicia (0,72), País Vasco (0,87) y Castilla-La Mancha (0,89) presentaron los valores unitarios más bajos.

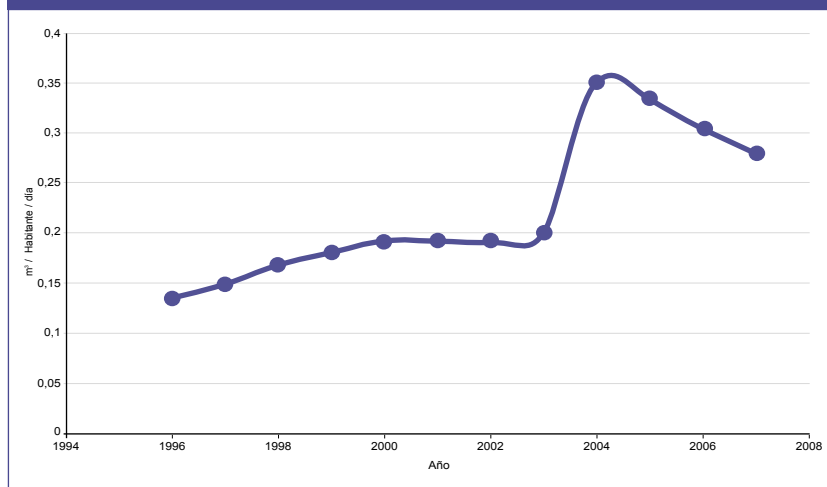
Tabla 3.
El valor unitario (en euros/m³) del agua por C.C.AA.
(1996-2007).

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Andalucía	0,53	0,55	0,57	0,58	0,59	0,64	0,69	0,79	0,94	0,92	0,96	1,11
Aragón	0,44	0,46	0,51	0,55	0,59	0,59	0,62	0,66	0,82	0,87	1,04	1,46
Asturias (Principado de)	0,36	0,41	0,42	0,45	0,51	0,55	0,59	0,65	0,65	0,74	0,78	0,92
Balears (Illes)	1,12	1,16	1,16	1,24	1,32	1,45	1,48	1,42	1,31	1,58	1,61	1,82
Canarias	1,51	1,52	1,52	1,55	1,58	1,66	1,67	1,68	1,64	1,65	1,74	1,69
Cantabria	0,41	0,41	0,44	0,46	0,53	0,52	0,55	0,6	0,69	0,68	0,71	0,93
Castilla y León	0,41	0,41	0,44	0,42	0,42	0,45	0,49	0,53	0,61	0,66	0,83	1,11
Castilla-La Mancha	0,35	0,38	0,39	0,35	0,44	0,48	0,52	0,57	0,63	0,74	0,87	0,89
Cataluña	0,76	0,8	0,86	0,9	0,94	0,91	0,98	1,04	0,92	1,04	1,11	1,56
Comunitat Valenciana	0,62	0,6	0,62	0,62	0,66	0,72	0,78	0,83	1,2	1,36	1,3	1,62
Extremadura	0,44	0,49	0,49	0,6	0,72	0,74	0,76	0,73	0,72	0,81	0,84	1,09
Galicia	0,41	0,41	0,48	0,5	0,54	0,6	0,61	0,62	0,78	0,75	0,71	0,72
Madrid (Comunidad de)	0,64	0,65	0,66	0,68	0,69	0,76	0,81	0,86	1	1,09	1,27	1,28
Murcia (Región de)	0,94	0,95	0,99	0,99	1,12	1,02	1,08	1,08	1,41	1,52	1,53	1,95
Navarra (Com. Foral de)	-	-	-	0,45	0,6	0,59	0,63	0,73	1,11	1,12	1,25	1,41
País Vasco	0,98	1,02	1,04	1,06	1,12	1,09	1,14	1,15	0,83	0,91	0,87	0,87
La Rioja	-	-	-	0,3	0,41	0,42	0,44	0,54	0,96	0,98	0,93	1,06
Ceuta y Melilla	-	-	-	0,53	0,58	0,63	0,68	0,74	0,91	0,98	1,01	0,94

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

El volumen de aguas residuales depuradas que han sido reutilizadas (aguas regeneradas) para uso como agua de riego agrícola o usos ecológicos (recarga de acuíferos) y usos industriales ha sido de 497 Hm³ en 2006, un 9,5% más que en 2005.

Gráfico 5
Volumen de aguas residuales tratadas en España (1996-2007).



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

Tabla 4.
Volumen de aguas residuales (m³/habitante/día) tratadas por las CCAA (1996-2007).

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Andalucía	0,165	0,173	0,184	0,198	0,208	0,215	0,206	0,216	0,264	0,228	0,227	0,175
Aragón	0,127	0,131	0,153	0,167	0,217	0,206	0,203	0,237	0,466	0,467	0,439	0,462
Asturias (Principado de)	0,092	0,097	0,098	0,103	0,107	0,088	0,08	0,133	0,252	0,279	0,31	0,27
Baleares (Illes)	0,221	0,222	0,231	0,23	0,217	0,175	0,188	0,189	0,356	0,473	0,373	0,319
Canarias	0,088	0,089	0,088	0,089	0,106	0,098	0,113	0,119	0,112	0,136	0,152	0,149
Cantabria	0,072	0,112	0,115	0,126	0,162	0,092	0,121	0,155	0,375	0,521	0,509	0,396
Castilla y León	0,134	0,136	0,147	0,16	0,121	0,12	0,207	0,216	0,399	0,589	0,641	0,692
Castilla-La Mancha	0,082	0,086	0,107	0,109	0,161	0,191	0,169	0,187	0,27	0,313	0,258	0,223
Cataluña	0,242	0,288	0,302	0,308	0,291	0,254	0,22	0,215	0,295	0,237	0,287	0,255
Comunitat Valenciana	0,069	0,078	0,093	0,1	0,155	0,133	0,145	0,162	0,569	0,42	0,288	0,288
Extremadura	-	0,055	0,061	0,065	0,14	0,166	0,227	0,248	0,118	0,333	0,264	0,376
Galicia	-	-	0,122	0,14	0,137	0,166	0,191	0,181	0,422	0,274	0,25	0,276
Madrid (Comunidad de)	0,188	0,198	0,203	0,211	0,217	0,211	0,2	0,198	0,368	0,351	0,31	0,237
Murcia (Región de)	0,063	0,064	0,065	0,071	0,073	0,173	0,181	0,19	0,23	0,261	0,22	0,209
Navarra (Com. Foral de)	-	-	-	0,23	0,244	0,219	0,247	0,26	0,575	0,58	0,592	0,615
País Vasco	0,175	0,184	0,193	0,199	0,201	0,208	0,226	0,244	0,431	0,495	0,311	0,271
La Rioja	-	-	-	0,182	0,199	0,256	0,298	0,195	0,985	0,914	0,816	0,808
Ceuta y Melilla	-	-	-	0,131	0,134	0,144	0,138	0,133	0,207	0,173	0,14	0,148

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

El origen del agua de captación propia por las empresas suministradoras excluidas las compras a terceros, se distribuyó en un 63,3% de aguas superficiales, un 32,6% de aguas subterráneas y un 4,1% de otro tipo de aguas (desaladas del mar o salobres) según los datos facilitados para 2007.

Las pérdidas de agua en las redes públicas de abastecimiento urbano por fugas, roturas y averías alcanzaron los 790 Hm³, es decir el 15,9 % del agua total suministrada a dichas redes. Las cantidades de agua no registrada debido a consumos estimados, errores de medida, fraudes u otras causas ascendieron a 401 Hm³, un 8,1% del agua suministrada a dichas redes.

4.- La tributación ambiental autonómica sobre el agua.

La dotación de infraestructuras hidráulicas para el saneamiento de aguas residuales corre a cargo de la Administración -Estatal o Autonómica-, pero su mantenimiento se ha dejado en manos de las Corporaciones Locales¹⁷, y en su defecto, a la CA correspondiente. El dotar a los municipios de instalaciones para devolver al agua¹⁸ su calidad es costoso, y aún más su mantenimiento.

La necesidad de financiación para la realización de infraestructuras hidráulicas de depuración y abastecimiento ha dado como resultado la aparición en diversas CC.AA. de la figura tributaria del canon de saneamiento, cuya base imponible es el consumo de agua.

En la actualidad, todas las CC.AA. de régimen común que configuran el mapa territorial de nuestro país, excepto Castilla y León, tienen *impuestos propios* vigentes¹⁹, asentados en torno a la política medioambiental e hidráulica. Todas ellas han establecido algún tipo de exacción o canon sobre el agua, con la presumible intención de repartir adecuadamente los costes tanto ecológicos -degradación y contaminación de los recursos hidrológicos- como, en su caso, los de infraestructuras de saneamiento hidráulico, entre los usuarios del agua²⁰.

Parece razonable pensar que, el empleo de tal figura tributaria por parte de las CC.AA. sirven como pretexto para encontrar una nueva vía de financiación de sus Haciendas Territoriales, al margen de las razones puramente ecológicas o medioambientales que puedan

17) Los municipios son titulares de los vertidos municipales y, por tanto, responsables de los efectos provocados por dichos vertidos. La Ley de Bases de Régimen Local, en su artículo 25, les confiere la competencia y responsabilidad en la gestión de sus correspondientes servicios de saneamiento de aguas, es decir, la protección del medio ambiente y la depuración de las aguas residuales.

18) La Constitución ha impuesto a los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente. Este mandato constitucional adopta una especial relevancia en el agua, tanto por su carácter de recurso escaso como por su incidencia en la calidad de vida. La intervención de los poderes públicos en la gestión del agua se concreta en la realización de infraestructuras hidráulicas dirigidas a la corrección y modificación de las condiciones naturales, en que el recurso se presenta para adaptarlas a las necesidades de utilización, con la finalidad de mejorar y preservar la calidad de nuestras aguas y medio ambiente. La Ley de Aguas de 1985 y la Directiva del Consejo 91/271, de 21 de mayo de 1991 abogan por la defensa de la calidad de las Aguas, por su tratamiento y depuración.

19) Los cánones establecidos se crean como recursos propios de las Haciendas Autónomas.

20) La política seguida por numerosos países de nuestro entorno consiste en hacer soportar al usuario del agua el coste total del servicio en todos sus aspectos.

ser esgrimidas para justificar su aplicación. Y resulta especialmente interesante en el contexto de las CC.AA., con limitaciones establecidas por la Constitución y la LOFCA²¹. La mayoría de las CC.AA. han ensayado distintas formas de incrementar su recaudación a través del establecimiento de tributos propios (Magadán, 2009).

Los tributos propios autonómicos son el máximo reflejo del poder tributario de las CC.AA., dotando a estas administraciones de un instrumento de autonomía financiera en un contexto de baja corresponsabilidad fiscal. Estos tributos son de creación voluntaria y se caracterizan por permitir a las comunidades autónomas la definición y gestión íntegra de todos sus componentes, en contraste con la situación de los impuestos cedidos.

Los tributos que recaen sobre el agua pueden clasificarse en tres categorías: tributos que gravan lo que podríamos denominar *extracción o captación de agua*²²; los tributos que gravan el *uso del agua y los servicios de vertido y alcantarillado*²³; y los que gravan la *contaminación* producida por el uso del agua²⁴.

La experiencia española²⁵ es especialmente interesante en este sentido, porque sus tres niveles de gobierno -central,

21) La LOFCA ha sido la encargada de articular la potestad tributaria de las regiones, acotando unos estrictos límites que garanticen la ausencia de supuestos de doble imposición, la exportación fiscal más allá del territorio de la Comunidad impositora y la libre circulación de mercancías, capitales y servicios. El sistema de financiación amplía las potestades de decisión de las CCAA, tanto en lo que respecta a la forma de obtención de sus recursos, como a las condiciones de prestación de sus servicios (Magadán, 2009).

22) Los tributos que gravan la extracción de agua (*water abstraction charges*) suelen tener en cuenta normalmente en su configuración el origen del agua (si es subterránea o de superficie), así como el uso que se va a dar a la misma (básicamente si el uso va a ser doméstico o industrial). Suelen ser tributos gestionados por las regiones, por lo que las tarifas varían generalmente también en función de la región que lo está aplicando. Este tipo de tributación ambiental se emplea en Alemania, Bélgica, Croacia, Eslovaquia, Estonia, Francia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Checoslovaquia, Rumania y Eslovenia.

23) Los tributos que recaen sobre el uso del agua y sus vertidos (*water user charges* o *waste water charges*) suelen basarse en el volumen de agua consumida y normalmente tratan de forma distinta el uso de agua doméstico del industrial. Estos tributos suelen ser regionales o municipales, por lo que los tipos de gravamen varían mucho incluso dentro de un mismo país.

24) Los tributos que recaen sobre la contaminación de los vertidos (*water effluent charges* o *water pollution fee*) suelen establecer el gravamen en función de la cantidad y calidad de los efluentes, estableciendo normalmente un gravamen diferenciado para cada unidad de contaminación. Los utilizan Alemania, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Checoslovaquia, Rumania, Eslovenia y Suecia.

25) Un elemento de decisiva importancia en la configuración del actual marco institucional español es el de la organización territorial resultante del Estado de las Autonomías. Esta organización ha planteado algunos nuevos problemas jurídicos en cuanto a las competencias en materia de aguas y cuestiones de fondo sobre la soberanía, la territorialidad, la organización administrativa, etc. El desarrollo legislativo y la adaptación, interpretación y progresiva depuración del cuerpo legal, han ido configurando una compleja realidad en la que tanto el Gobierno central como el de las Comunidades Autónomas disponen de importantes poderes y asumen responsabilidades compartidas en materias ambientales y de gestión de recursos, asuntos sobre los que también incide la competencia municipal. Todo ello ha supuesto un cambio sustancial en la organización territorial político-administrativa, cuya incidencia sobre las aguas es decisiva, y plantea problemas que, pese a los esfuerzos normativos realizados, distan mucho de estar resueltos (Ministerio de Medioambiente, 1998).

regional y local-, tienen competencias en materia de fiscalidad ambiental sobre el agua²⁶. De hecho hay un considerable número de tributos que recaen sobre el agua. Sin embargo, la recaudación que proporcionan no es suficiente para hacer frente a los gastos e inversiones asociadas a dicho recurso²⁷. La fiscalidad de las aguas en España se ve afectada por la normativa comunitaria, en concreto por la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, que establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, cuyo artículo 9 consagra el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua. Por otra parte, en el ámbito local español, la Ley Reguladora de Haciendas Locales permite a las Entidades Locales (en adelante, EELL) el establecimiento de tasas y precios públicos por los “servicios de alcantarillado, así como de tratamiento y depuración de aguas residuales, incluida la vigilancia especial de alcantarillas particulares” y por la “distribución de agua, gas, electricidad y otros abastecimientos públicos incluidos los derechos de enganche de líneas y colocación y utilización de contadores e instalaciones análogas, cuando tales servicios o suministros sean prestados por las EELL”²⁸.

26) Justificado el uso de tributos ambientales con el objeto de reducir la contaminación, en un Estado federal, habría que determinar qué nivel de gobierno es el adecuado para establecer dichos tributos ambientales y garantizar un resultado eficiente. Existen argumentos teóricos y empíricos que justifican el uso de impuestos ambientales por parte de niveles inferiores de gobierno, bien con autonomía en la definición de tipos impositivos; bien estableciendo un nivel mínimo central de fiscalidad ambiental que garantice una calidad ambiental aceptable en todo el territorio nacional, y dejando a las jurisdicciones establecer niveles superiores; bien permitiendo una amplia heterogeneidad geográfica de tipos impositivos pero decidida y gestionada por un nivel central para evitar comportamientos estratégicos.

27) En cuanto a la relación existente entre precio, tributación ambiental y consumo de agua, el análisis de Zárate, Vallés y Trueba (2007) es clarificador. Según sus resultados, el precio medio del agua puede contribuir a una gestión eficiente del recurso ambiental, ya que introduce desincentivos sobre el consumo: esto es, cuanto mayor es el precio al que se enfrentan los consumidores menor es la demanda de agua que realizan. No obstante, cuando se tiene en cuenta el contexto descentralizado que afecta a la fiscalidad ambiental del agua, los autores del estudio concluyen que el resultado conjunto del diseño tributario de algunas regiones no cumple el objetivo de conservación ambiental, puesto que hay un conjunto de regiones que presentan un coeficiente positivo para su impuesto ecológico medio o cuyo impuesto ecológico medio no presenta coeficientes significativos a los niveles habituales de confianza. Por tanto, se refuerza la siguiente idea: hay regiones que están diseñando las tarifas de sus tributos ambientales de forma que no introducen los suficientes incentivos para fomentar una reducción significativa en el consumo de agua y, por tanto, no garantizan la consecución de los objetivos ambientales, por lo que, ante la evidencia empírica, se recomienda por los autores que las cuestiones ambientales relacionadas con el consumo de agua deberían ser gestionadas por un nivel de gobierno central.

28) Éstas son las únicas figuras tributarias que pueden establecer los municipios, ya que al no disponer de capacidad legislativa no pueden establecer impuestos, lo cual limita el margen de maniobra para la consecución de objetivos ambientales.

En el año 2009 varias CC.AA. han modificado la regulación de los tributos que recaen sobre el agua, de distintas maneras:

1. A través de la actualización de las tarifas vigentes²⁹.
2. Cambios en la normativa reguladora³⁰.

Las CC.AA. que tienen vigentes en 2009 cánones o impuestos sobre el agua con distintas denominaciones y estructuras son Cataluña, Galicia, Andalucía, el Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, la Región de Murcia, Aragón, las Islas Baleares, la Comunidad Valenciana y la Comunidad de Madrid, tal y como se puede ver en la siguiente tabla 5.

En ese camino de imaginación (e imagería) tributaria sobre el agua, muchas CC.AA. han diseñado figuras tributarias destinadas a proteger el medio ambiente que, además, tienen una mejor

Tabla 5.
Relación de impuestos propios sobre el agua vigentes en 2009 las CCAA de régimen común.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NOMBRE DEL TRIBUTO
Cataluña	Canon del agua
Galicia	Canon de saneamiento
	Impuesto sobre el daño medioambiental causado por determinados usos y aprovechamientos del agua embalsada
Andalucía	Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales
Principado de Asturias	Canon de saneamiento
Cantabria	Canon de saneamiento
La Rioja	Canon de saneamiento
Región de Murcia	Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales
	Canon de saneamiento
Comunidad Valenciana	Canon de saneamiento
Aragón	Canon de saneamiento de aguas
Illes Balears	Canon de saneamiento de aguas
Comunidad de Madrid	Tarifa de depuración de aguas residuales

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa vigente.

29) Las CC.AA. de Cataluña, Galicia, Principado de Asturias, Cantabria, Aragón y la Comunidad Valenciana han actualizado las tarifas vigentes para este ejercicio 2009. La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, por su parte, ha incluido en su Ley de Presupuestos para el 2009 una cláusula genérica de actualización conforme al IPC de los tipos de gravamen y las cuotas fijas que afecta a todos los tributos propios vigentes en esta Comunidad.

30) Las CC.AA. de Cataluña, el Principado de Asturias y La Rioja han introducido algunos cambios en la normativa reguladora de sus respectivos cánones de saneamiento.

aceptación por parte de los ciudadanos. En definitiva, las iniciativas de fiscalidad “verde” están creciendo con fuerza, tratando de desarrollar una tributación más coherente con otros discursos y políticas ambientales.

La mayoría de las CC.AA. han ensayado distintas formas de incrementar su recaudación a través del establecimiento de tributos propios. Las limitaciones a las que se enfrentan convierten, no obstante, la creación de tributos propios en una fórmula más para obtener recursos, en muchos casos, haciendo un verdadero ejercicio de creatividad fiscal. En algunos casos, puede existir la tentación de “pintar los tributos de verde”, es decir, establecer figuras impositivas con fines estrictamente recaudatorios haciéndolos pasar por tributos ambientales (Magadán, 2009).

Los tributos propios autonómicos son el máximo reflejo del poder tributario de las CC.AA., dotando a estas administraciones de un instrumento de autonomía financiera en un contexto de baja corresponsabilidad fiscal. Estos tributos son de creación voluntaria y se caracterizan por permitir a las comunidades autónomas la definición y gestión íntegra de todos sus componentes, en contraste con la situación de los impuestos cedidos.

No olvidemos que las autonomías tienen un corsé al que deben enfrentarse al establecer los nuevos tributos. Así tienen que adaptarse a los límites que impone la Constitución, la LOFCA y no poder invadir los espacios fiscales de los EELL.

Como expone Adame (1996), la tributación ambiental es el campo que más posibilidades ofrece de cara al establecimiento de tributos, por parte de la CC.AA. El número creciente de tributos ambientales autonómicos aplicados durante los últimos años demuestra que esta tendencia reformista comienza a ser asumida.

En cuanto a la relación existente entre precio, tributación ambiental y consumo de agua, el análisis de Zárata, Vallés y Trueba (2007) es clarificador. Según sus resultados, el precio medio del agua puede contribuir a una gestión eficiente del recurso ambiental, ya que introduce desincentivos sobre el consumo: esto es, cuanto mayor es el precio al que se enfrentan los consumidores menor es la demanda de agua que realizan.

No obstante, cuando se tiene en cuenta el contexto descentralizado que afecta a la fiscalidad ambiental del agua, los autores del estudio concluyen que el resultado conjunto del diseño tributario de algunas regiones no cumple el objetivo de conservación ambiental, puesto que hay un conjunto de regiones que presentan un coeficiente positivo para su impuesto ecológico medio o cuyo impuesto ecológico medio no presenta coeficientes significativos a los niveles habituales de confianza. Por tanto, se refuerza la siguiente idea: hay regiones que están diseñando las tarifas de sus tributos ambientales de forma que no introducen los suficientes incentivos para fomentar una reducción significativa en el consumo de agua y, por tanto, no garantizan la consecución de los objetivos ambientales, por lo que, ante la evidencia empírica, se recomienda por los autores que las cuestiones ambientales relacionadas con el consumo de agua deberían ser gestionadas por un nivel de gobierno central.

Justificado el uso de tributos ambientales con el objeto de reducir la contaminación, en un Estado federal, habría que determinar qué nivel de gobierno es el adecuado para establecer dichos tributos ambientales y garantizar un resultado eficiente. Existen argumentos teóricos y empíricos que justifican el uso de impuestos ambientales por parte de niveles inferiores de gobierno, bien con autonomía en la definición de tipos impositivos; bien estableciendo un nivel mínimo central de fiscalidad ambiental que garantice una calidad ambiental aceptable en todo el territorio nacional, y dejando a las jurisdicciones establecer niveles superiores; bien permitiendo una amplia heterogeneidad geográfica de tipos impositivos pero decidida y gestionada por un nivel central para evitar comportamientos estratégicos.

La experiencia española es especialmente interesante en este sentido, porque sus tres niveles de gobierno -central, regional y local-, tienen competencias en materia de fiscalidad ambiental sobre el agua. De hecho hay un considerable número de tributos que recaen sobre el agua. Sin embargo, la recaudación que proporcionan no es suficiente para hacer frente a los gastos e inversiones asociadas a dicho recurso.

5.- El canon de saneamiento.

En nuestro país se han ido configurando un conjunto de instrumentos tributarios alrededor de la política medioambiental. Vicente-Arche (1994) afirma que el único impuesto medioambiental que desde su propia ley reguladora es calificado como tal es el balear sobre Instalaciones que Incidan sobre el Medio Ambiente, puesto que no existe acuerdo doctrinal en torno a la categoría tributaria a la que pertenecen el resto de figuras autonómicas. Por tanto, ¿qué clase de ingreso es un canon de saneamiento? La respuesta no tiene una única contestación, entre otras cosas por el propio carácter escurridizo de esta figura tributaria y porque sus características básicas o elementos configuradores no son los mismos en las diferentes CC.AA. que la han aplicado.

Los cánones de saneamiento viene calificados como recursos tributarios de las haciendas autonómicas. Sin embargo, el problema como expone Vicente-Arche (1994) se encuentra en adscribir la figura a la categoría de impuesto, tasa o contribución especial. Si nos centramos en el Canon de Saneamiento de Cataluña, Pajuelo Macías (1983) lo inscribe en la categoría de contribución especial "sui generis", mientras que Cors Meya (1993) lo califica como una figura intermedia entre la tasa y la contribución especial, y Jiménez Compaired (1994) lo califica como tasa. Solé (1995) señala que este tipo de figuras, los cánones de saneamiento, tienen las características económicas de una tasa o más bien un impuesto afectado o finalista ("*earmarked tax*").

Desde una perspectiva general, sin embargo, el acuerdo es bastante amplio en asimilarlo al concepto de *impuesto extrafiscal*, una figura impositiva regulatoria o de ordenación que combina objetivos recaudatorios con otros extrafiscales, ambientales y redistributivos. Por un lado, los cánones tratan de recuperar aquellos costes públicos asociados a la política de saneamiento de las aguas residuales que son causados por la actuación de los particulares. Y de ahí que sean definidos como ingresos afectados a las obras públicas que esa política exige, siendo su objetivo preferente de naturaleza financiera. Por otro, los cánones incorporan también una intención reguladora, la reducción de los

vertidos de aguas residuales, implícita en el incremento del precio del agua consumida³¹.

Así pues, las CC.AA. tienen establecido un canon de saneamiento³², que pretende incentivar el ahorro de agua y gravar el vertido de aguas residuales. De hecho, este es actualmente el tributo ambiental más generalizado a nivel autonómico. Las CC.AA.³³ que tienen implantado el canon de saneamiento persiguen con él dos objetivos: regular, por un lado, el vertido de aguas residuales; y financiar, por otro, los gastos de inversión y explotación de aquellas infraestructuras que son necesarias para el tratamiento de las aguas residuales. El canon de saneamiento es un tributo afectado en general a la financiación de todo el ciclo hidráulico, por lo que su razón de ser va bastante más allá de esa imperfecta relación consumo de agua-vertido de agua que podría simbolizar el principio de "quien contamina, paga" incluyendo todo tipo de actuaciones de política hidráulica, como la construcción de colectores y la aplicación de técnicas de reutilización de las aguas residuales, lo que muestra todavía más su escaso perfil ambiental y su carácter marcadamente financiero.

Los cánones de saneamiento gravan el consumo de agua como indicador de los vertidos potenciales de aguas residuales. Los sujetos pasivos son los consumidores de agua, actuando como sustitutos los suministradores oficiales, sean públicos o privados. La base imponible es el volumen de agua consumida,

31) Ciertamente, la importancia de este efecto puede suponerse limitada, teniendo en cuenta la rigidez de la demanda del agua para consumo y la suavidad de los tipos impositivos fijados, pero ello no anula su finalidad extrafiscal.

32) Grava en todas las CC.AA. la producción de vertidos de aguas residuales al medio ambiente, lo cual presenta dificultades técnicas a la hora de medir tal daño ambiental y genera elevados costes de gestión. Es por ello que no se gravan directamente los vertidos realizados, sino que se hace indirectamente a través del consumo de agua de cualquier procedencia, asumiéndose de esta forma un vínculo entre el consumo de agua y los residuos realizados. Si bien, en el caso de los usos industriales, en algunas CC.AA. se grava complementariamente la carga contaminante producida por el vertido de aguas residuales.

33) Todas las CC.AA. diferencian entre usos domésticos y usos industriales, y normalmente se diferencia también entre una cuota fija o de enganche y otra variable o de consumo. La cuota tributaria variable en el caso de los usos domésticos se calcula simplemente multiplicando el agua consumida o estimada y expresada en metros cúbicos por el precio del metro cúbico establecido en la Ley reguladora de cada tributo. Hay alguna comunidad que establece un consumo mínimo por abonado y mes, sería el caso de Asturias y Cataluña. Varias CC.AA. tienen establecida alguna bonificación, como es el caso de Aragón, Murcia y Valencia que conceden una bonificación en los municipios que no cuenten con sistemas de depuración; Galicia, que la tiene establecida para las familias numerosas; Baleares, que la concede a las familias de poca renta; o Cantabria que puede establecer bonificaciones cuando el contribuyente reutilice las aguas una vez depuradas.

sobre la que se aplica un tipo fijo expresado en pesetas por metro cúbico mediante estructuras tarifarias diversas³⁴.

A partir de aquí, las variaciones que se observan tienen que ver con la existencia de dos tipos de cuotas, una fija o de enganche y otra variable o de consumo, definidas con la finalidad de tomar en consideración la incidencia de la población estacional y de marcar diferencias en su tratamiento con la población residente, y de dos tipos impositivos diferentes, según se trate de usos domésticos e industriales (siendo esta más elevadas). En algunos casos la cuota se desdobra entre un componente fijo y otro variable que es en función del volumen de agua consumida. Adicionalmente, la cuota variable puede ser completada atendiendo a aspectos más concretos, como la carga contaminante, población, consumo mensual,... tal y como se puede ver en la siguiente Tabla 6.

La cuota resultante, al modo de un impuesto indirecto tradicional sobre el consumo, figura como un cargo diferenciado en cada recibo del consumo de agua. A partir de este esquema básico, diversas características técnicas completan y gradúan la aplicación de estos impuestos en cada territorio. Algunas comunidades extienden el hecho imponible del canon al consumo de aguas de

Tabla 6.
Estructura de la cuota de los cánones de saneamiento.

	Cuota fija	Cuota variable					Consumo mínimo
		Doméstica/ industrial	Única	Carga contaminante	Población	Consumo mensual	
Aragón	X		X	X			
Asturias		X					
Baleares	X		X				
Cantabria	X	X		X			
Cataluña		X		X	X	X	X
Madrid	X	X		X		X	
Galicia		X		X			
Murcia	X	X		X			
La Rioja			X	X			
Valencia	X	X			X		

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación existente.

34) Las más sencillas aplican un único tipo, con un recargo para usos industriales (La Rioja y Navarra). Una solución parecida consiste en aplicar dos tipos, uno reducido para usos domésticos y uno incrementado para usos industriales (Asturias y Cataluña).

toda procedencia, lo que supone gravar las captaciones de aguas subterráneas y los consumos potenciales en manantiales propios. En otros casos, esta mayor ambición está contrapesada por exenciones generosas, cubriendo no sólo el uso público y el riego agrícola sino también el uso doméstico en determinadas circunstancias.

Desde luego, los cánones de saneamiento obligan al pago a quien se supone que más vertidos realiza, y en este sentido señalan un objetivo regulatorio y adicional de naturaleza ambiental. Pero esta caracterización se concreta de una manera imperfecta por varias razones:

En primer lugar, porque el vínculo que establecen entre los hechos contaminante y fiscal se concreta a través de un indicador imperfecto como es el agua consumida, suponiendo que todo lo que se vierte sale por la red y que todo lo que sale en algún momento ha entrado para el consumo de manera controlada.

En segundo lugar, porque en la práctica estas figuras descartan el criterio de carga contaminante como elemento definidor de la cuota. Las excepciones al respecto no son significativas. A causa de las importantes dificultades técnicas que este tipo de mediciones plantea, las comunidades autónomas que han tratado de incorporar este criterio han optado finalmente por remitir a desarrollos reglamentarios que en ningún caso se han concretado. Esta paralización es extensible incluso a aquellas comunidades autónomas que han previsto métodos indirectos de estimación de los vertidos, basados en cálculos globales o aproximativos según tipo de industrias y características físicas.

En tercer lugar, porque los cánones de saneamiento son definidos sin incentivos directos a la reducción de los vertidos de aguas residuales. En parte esto es así por la previsible rigidez de este tipo de emisiones; pero en parte, también, porque tal reducción limitaría los resultados recaudatorios del tributo, lo que resulta incompatible con sus objetivos financieros.

Por último, estas figuras son tributos afectados en general a la financiación de todo el ciclo hidráulico. Por lo tanto su razón de ser va bastante más allá de esa imperfecta relación *consumo de agua-vertido de agua* que podría simbolizar el principio de *quien contamina paga*,

incluyendo todo tipo de actuaciones de política hidráulica, como la construcción de colectores y la aplicación de técnicas de reutilización de las aguas residuales, lo que transparenta todavía más su escaso perfil ambiental y su carácter marcadamente financiero.

No todas las CC.AA. aplican de la misma forma el canon de saneamiento, y existe cierta unanimidad en considerarlo como asimilado a un impuesto extrafiscal, o figura impositiva regulatoria o de ordenación que combina objetivos recaudatorios con otros extrafiscales, ambientales y de redistribución.

Para concluir, podemos destacar que el canon de saneamiento:

- Internaliza las externalidades, al gravar un bien o una conducta que tiene efectos perjudiciales para el medioambiente. Incorpora en el precio de los productos o servicios un recargo o un coste. Debería equivaler al coste que la sociedad soporta para la restitución de las condiciones originarias o por la pérdida del valor correspondiente.
- Dota a la Administración de una financiación extra. De esta forma, los organismos beneficiarios ven incrementados sus ingresos, cuyos destinos son variados.
- Hace efectivo el principio de “quien contamina, paga”, y “quien usa, paga”, siempre que se cumpla con el principio tributario de la proporcionalidad.
- Como efecto negativo, al apreciarse un incremento en el precio final del bien, afecta a la competitividad.

Por tanto, el canon de saneamiento es un tributo consistente en el consumo de agua susceptible de contaminar, y su ámbito de aplicación es el territorio de las CC.AA. que lo hayan implantado.

Los vínculos que establecen los hechos contaminantes y fiscales se concretan en indicadores imperfectos, como es el agua consumida; y, entonces, se gravan dos hechos imponibles diferentes: consumo de agua y contaminación.

Dichos vínculos descartan el criterio de carga contaminante como elemento definidor de la cuota. Por eso, las CC.AA. en sus normativas definen muchos índices, algunos de ellos estimativos o aproximados.

Los cánones de saneamiento son definidos sin incentivos directos a la reducción de los vertidos de aguas residuales, o sea, no buscan mecanismos que reduzcan a cero la "huella ecológica" de una determinada actividad.

Son tributos afectados, en general, a la financiación de todo el ciclo hidráulico, es decir, escaso perfil ambiental y marcado carácter financiero.

5.1.- El canon de agua.

El canon del agua entró en vigor el 1 de abril de 2000, y está regulado por el Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña.

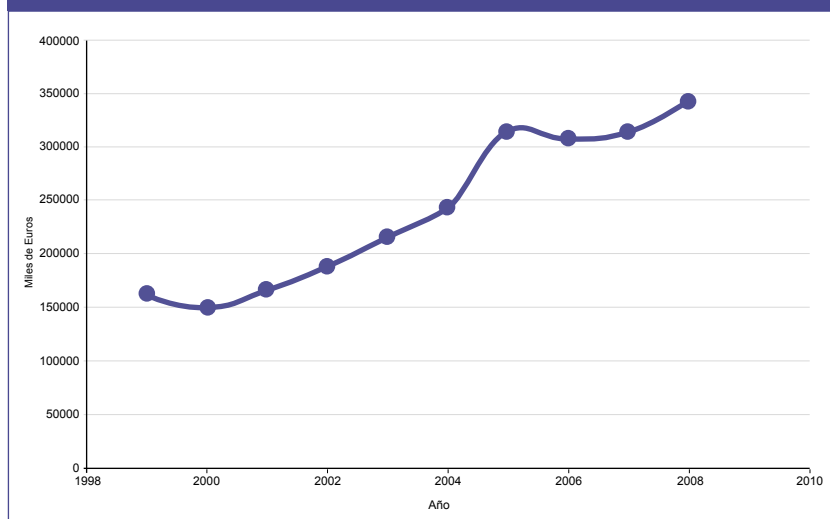
A través del canon, los usuarios del agua contribuyen a los costes de los servicios del ciclo del agua, que comprenden lo siguiente:

- Los gastos de inversión y de explotación de los sistemas de saneamiento (colectores y estaciones depuradoras), de los embalses y de las demás infraestructuras de producción y transporte del agua.
- La prevención en origen de la contaminación, y la implantación y el mantenimiento de los caudales ecológicos.
- La recuperación de los acuíferos contaminados, las obras de instalación de infraestructuras de abastecimiento en alta a municipios, y las instalaciones de reutilización de agua.
- Los gastos que generan la planificación hidrológica, la tarea de inspección y las tareas de control del buen estado de las aguas litorales y continentales para uso de baño.

El canon tiene un marcado componente ecológico, por lo que grava el uso real o potencial del agua y la contaminación que, una vez utilizada, se pueda producir.

El canon de agua de Cataluña recaudó 313.818.010 euros en 2007, ascendiendo a más de 343.000.000 euros en 2008. El tributo está afectado: i) a la prevención en origen de la contaminación y

Gráfico 6
Evolución de la recaudación del canon de agua de Cataluña (1999-2008).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

ii) a la recuperación y mantenimiento de los caudales ecológicos. A la consecución de los demás objetivos de la planificación hidrológica y particularmente a la dotación de los gastos de inversión y explotación de las infraestructuras que se prevén en la misma, y iii) a los demás gastos que genera el desempeño de las funciones que se atribuyen a la Agencia Catalana del Agua que es el órgano gestor.

Grava el uso real o potencial del agua.

Están exentos: el consumo de agua hecho por la Agencia Catalana del Agua, las Entidades Locales del Agua y los órganos del Estado para las operaciones de investigación o control, los sondeos experimentales que no sean objeto de ningún aprovechamiento, las operaciones de gestión y mejora del dominio público hidráulico y las efectuadas con destino a obras públicas de su competencia, los consumos realizados por los servicios públicos de extinción de incendios o los que con las mismas características sean efectuados u ordenados por las autoridades públicas en situaciones de extrema necesidad o catástrofe, la utilización del agua para fuentes públicas y monumentales, limpieza de calles y riego de parques, jardines y campos deportivos públicos, el abastecimiento en alta y abastecimiento a través de redes básicas, el consumo de agua para

uso agrícola, a menos que haya contaminación de carácter especial en naturaleza o cantidad para abonos, pesticidas o materia orgánica, comprobado por los servicios de inspección de la Administración competente y, los usos domésticos en poblaciones de menos de 400 habitantes que no disponen de suministro domiciliario de agua y de red de tratamiento o evacuación de aguas residuales.

El sujeto pasivo es el usuario de agua que la reciba por medio de una entidad suministradora o la capte mediante instalaciones propias o en régimen de concesión de provisión. La base imponible, es en general, el volumen de agua consumido. Si éste se desconoce, el volumen de agua estimado expresado, en todo caso, en metros cúbicos. Se establecen distintos tipos de gravamen en función de los usos del agua. El devengo se produce en el momento del consumo real o potencial del agua, independientemente de que el cumplimiento de la obligación de pago sea exigible en el momento de la facturación.

En la aplicación del canon del agua para los usos domésticos se consideran tres tramos de consumo diferentes³⁵. El tipo de gravamen que se aplica depende del volumen de agua consumida; así, se pretende fomentar un uso eficiente del agua y estimular la reducción de los consumos más elevados:

1. El primer tramo tiene carácter social, con el fin de facilitar el acceso al agua a todos los ciudadanos y a un coste más asequible³⁶.
2. En el segundo tramo, el tipo ordinario para consumos de 100 a 200 litros por persona y día es de 0,4153 €/m³. A este tipo se aplica un coeficiente 2³⁷.
3. El tercer tramo de consumo corresponde a los consumos superiores a los 200 litros por persona y día. Se aplica un coeficiente 5, que incrementa el tipo de gravamen con la finalidad de penalizar aquellos consumos domésticos más elevados, para que modifiquen el comportamiento de los usuarios³⁸.

35) Con un mínimo de facturación de 6 m³ por abonado y mes. El tipo de gravamen que se aplica depende del volumen de agua consumida, que tiene como finalidad fomentar el uso eficiente del agua y estimular la reducción de los consumos suntuarios más elevados.

36) El tipo impositivo aplicado a los consumos equivalentes hasta 100 litros por persona y día es de 0,3921 €/m³.

37) Es decir, en el segundo tramo, el canon por metro cúbico cuesta 0,4153 euros x 2.

38) En el tercer tramo, el canon por metro cúbico cuesta 0,4153 euros x 5.

La cuantía anual de la exacción vendrá determinada por la suma de las cantidades siguientes: a) El total previsto de gastos de funcionamiento y de conservación de aquellas instalaciones. b) El 8% del valor de las inversiones realizadas por la Administración actualizado teniendo en cuenta la amortización técnica de las obras y las instalaciones y la depreciación de la moneda, en la manera que se determine por reglamento. En cuanto a los usuarios industriales existirán dos modalidades: una de ellas calculará el tributo según el volumen de agua consumida, una opción dirigida a empresas “no especialmente contaminantes”, y la otra lo hará también en función de la carga contaminante.

Así la estructura del recibo del agua en Cataluña quedaría tal y como se muestra en la siguiente tabla.

La Agencia Catalana del Agua (2009) ha establecido una serie de hipótesis de consumo del agua para la realización del estudio sobre el precio del agua en Cataluña, para ello exponen diferentes tramos de consumo, expresados en precios unitarios por metro cúbico y considerando un período mensual haciendo el desglose

**Tabla 7.
Estructura del recibo del agua de Cataluña.**

Tarifa de suministro	<p>El precio de suministro se obtiene de aplicar el consumo del usuario en la tarifa que el operador.</p> <p>Las tarifas pueden tener estructuras diversas, pero normalmente se basan en los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuota fija de servicio y / o mínimo de consumo • Parte variable por bloques de consumo. • Cuota fija o por bloques para la conservación de contadores y conexiones. <p>Se recauda directamente por la entidad suministradora.</p>
Canon del agua	<p>Es un tributo la naturaleza jurídica es la de impuesto con finalidad ecológica: que grava el uso del agua y la contaminación que su vertido puede producir, para prevenir el su origen, cubrir los gastos de inversión y de explotación de las infraestructuras, recuperar y mantener los caudales ecológicos ... Lo recauda la entidad suministradora por cuenta de la Agencia Catalana del Agua a excepción del caso de los usuarios industriales y asimilables con sistema de tarificación individualizada, donde es la ACA que liquida el canon.</p>
IVA	<p>El IVA se aplica sobre el precio de suministro y sobre el canon del agua, siendo el tipo impositivo del 7% salvo los costes conservación de contadores y conexiones, que están sujetos al 16%.</p>
Precio del agua sin tasas locales	<p>Es la suma de las 3 componentes anteriores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tarifa de suministro • Canon del agua • IVA
Otros Componentes	<p>En algunos municipios en el recibo del agua se encuentran otros conceptos como alcantarillado o tasas de gestión de residuos.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 8.
Precio medio ponderado del consumo doméstico
(canon del agua e IVA no incluidos).

Precio unitario	6 €/m ³	10 €/m ³	12 €/m ³	20 €/m ³
Barcelona	1,151	0,960	0,934	1,009
Girona	0,856	0,619	0,610	0,660
Tarragona	1,005	0,768	0,729	0,798
Lleida	0,685	0,550	0,527	0,515
Cataluña	1,086	0,889	0,864	0,931

Fuente: Agencia Catalana del agua (2009).

de las tarifas con canon y sin canon del agua yal y como podemos observar en la tabla 8.

En la Tabla 8 se muestra el precio medio ponderado por el servicio de suministro de agua doméstica (sin canon del agua ni IVA), por cada provincia y por el conjunto de Cataluña, se observa que los precios más altos se sitúan en el tramo de 6 m³ en todas las provincias. Este hecho se debe a que la mayoría de estructuras tarifarias aplican una cuota fija (o mínimo de consumo) que provoca un aumento del precio unitario en consumos reducidos. Por otra parte, se puede apreciar la tendencia de los precios a incrementar en los consumos de 20 m³ al mes, tanto a nivel de provincia como para el conjunto de Cataluña. Este incremento se explica por la existencia de tramos tarifarios crecientes con precios considerablemente superiores al del tramo anterior cobrando más caros los consumos elevados. La provincia de Barcelona es la que cuenta con los precios más elevados, por encima de la media de Cataluña en todos los tramos de consumo.

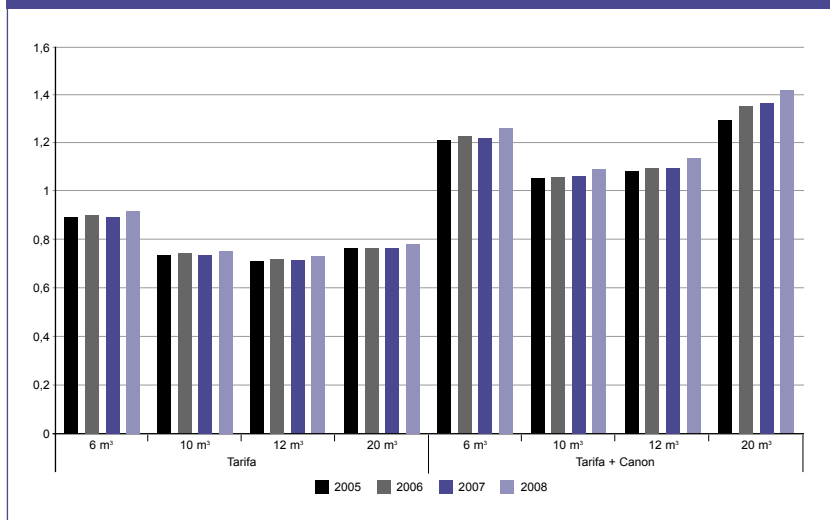
A continuación en la Tabla 9 se presentan los precios una vez ya incorporado el canon del agua. En este caso, se puede apreciar como la introducción del canon genera un aumento de los precios unitarios por su propia imposición.

Tabla 9.
Precio medio ponderado del consumo doméstico
con canon del agua (IVA no incluido).

Precio unitario	6 €/m ³	10 €/m ³	12 €/m ³	20 €/m ³
Barcelona	1,542	1,351	1,399	1,743
Girona	1,242	1,006	1,069	1,386
Tarragona	1,381	1,144	1,175	1,505
Lleida	1,011	0,876	0,913	1,125
Cataluña	1,472	1,275	1,322	1,656

Fuente: Agencia Catalana del agua (2009).

Gráfico 7 Comparaciones e incrementos del precio del agua para usos domésticos con canon (IVA no incluido a precios constantes de 2005).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Agencia Catalana del Agua (2009).

La introducción del canon da lugar a una mayor progresividad de las tarifas (el precio unitario del metro cúbico va aumentando a medida que el consumo se va haciendo más grande), así como un mayor incentivo a la reducción de los consumos suntuarios. De esta manera, mientras que en el caso anterior el precio se vuelve progresiva una vez superados los 20 m³ mensuales, con la introducción del canon esta tendencia se alcanza ya en los 12 m³ mensuales.

Cabe destacar también que el efecto del canon del agua sobre la progresividad de las tarifas se vio intensificado a partir de abril de 2005³⁹ por el efecto de la incorporación de un tercer tramo en el canon del agua a partir de consumos de 18 m³/mes.

En el caso de los precios por la suma de los tres conceptos (servicio de suministro de agua, canon del agua e IVA) se muestra también la tabla 10 de precios.

39) Decreto 47/2005, de 22 de marzo que modifica el Decreto 103/2000, de 6 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los tributos gestionados por la Agencia Catalana del Agua.

Tabla 10.
Precio medio ponderado del consumo doméstico con canon del agua e IVA incluido.

Precio unitario	6 €/m ³	10 €/m ³	12 €/m ³	20 €/m ³
Barcelona	1,650	1,446	1,497	1,865
Girona	1,329	1,076	1,144	1,483
Tarragona	1,478	1,224	1,258	1,610
Lleida	1,082	0,937	0,977	1,204
Cataluña	1,575	1,364	1,415	1,772

Fuente: Agencia Catalana del agua (2009).

El tramo consumo de 12 m³ mensuales de consumo de agua se sitúa más del 50% de la población de Cataluña, en este caso el canon del agua tiene un peso relativo mayor en Lleida y Girona, debido a que cuentan con tarifas de suministro más bajas. En Barcelona, el precio de suministro supone el 62% del precio total, prácticamente equivalente a la media de Cataluña.

En el caso del consumo industrial se observa que la provincia que tiene unas tarifas más elevadas es Barcelona, en un nivel siempre por encima de la media de Cataluña. Por el contrario, la provincia que dispone de unos precios más reducidos es Lleida. Se puede observar como el precio medio de Cataluña es muy cercano al de Barcelona que se explica, debido a que los precios han sido ponderados en función del número de industrias (un gran número de las industrias se localizan en la provincia de Barcelona, concretamente el 77% del total, llegando al 81% si sólo tenemos en cuenta las analizadas). En los casos de Girona y Lleida, el precio medio está por debajo de la media de Cataluña para todos los consumos.

Tabla 11.
Precio medio ponderado del consumo industrial (canon del agua e IVA no incluidos).

Precio unitario	20 €/m ³	100 €/m ³	500 €/m ³	1.000 €/m ³	5.000 €/m ³
Barcelona	1,597	1,204	1,120	1,125	1,115
Girona	1,386	0,805	0,725	0,716	0,708
Tarragona	1,489	1,163	1,111	1,104	1,101
Lleida	0,566	0,626	0,640	0,643	0,644
Cataluña	1,536	1,144	1,066	1,069	1,060

Fuente: Agencia Catalana del agua (2009).

Tabla 12.
Precio medio ponderado del consumo industrial con canon del agua (IVA no incluido).

Precio unitario	20 €/m ³	100 €/m ³	500 €/m ³	1.000 €/m ³	5.000 €/m ³
Barcelona	2,243	1,850	1,767	1,771	1,762
Girona	2,031	1,449	1,370	1,360	1,352
Tarragona	2,127	1,800	1,748	1,741	1,739
Lleida	1,147	1,206	1,221	1,223	1,225
Cataluña	2,180	1,788	1,710	1,712	1,704

Fuente: Agencia Catalana del agua (2009).

En la Tabla 12 se detallan los precios del agua para usos industriales una vez incorporado el canon del agua. En este caso, la incorporación del canon no produce los mismos efectos que hemos visto cuando se ha analizado los usos domésticos.

La provincia que tiene unos precios más elevados para este nivel de consumo es Tarragona, y la que se aproxima más a la media de Cataluña es Barcelona.

5.2.- El canon de saneamiento de Galicia.

Canon de saneamiento de Galicia⁴⁰ grava el vertido de aguas residuales. Gestionado por el Ente autónomo Aguas de Galicia ha recaudado, 33.056.490 euros en 2007. El tributo esta afecto a la financiación de gastos de inversión y de explotación de infraestructuras de evacuación “en alta” y de tratamiento de aguas residuales.

El hecho imponible es la producción de vertido de aguas y productos residuales, realizados directa o indirectamente. En todo caso se entiende realizado el hecho imponible por el consumo o por la utilización potencial o real del agua de cualquier procedencia.

No están sujetos el suministro en alta a servicios públicos de distribución de agua potable. Las fuentes públicas o monumentales, bocas de riego y extinción de incendios a cargo de Entidades públicas. El riego agrícola y los usos domésticos en núcleos de población que no dispongan de alcantarillado mientras éste no entre en funcionamiento. Están exentos el

40) Ley 8/1993, de 23 de junio, reguladora de la Administración Hidráulica de Galicia.

consumo de agua para usos domésticos en aglomeraciones urbanas de menos de 2000 habitantes. Se considera el sujeto pasivo al contribuyente: quien efectúe el vertido o, en su caso, utilice o consuma el agua.

Siendo sustituto del contribuyente: la entidad suministradora de agua potable, cuando el consumo o la utilización del agua no provenga de captaciones propias.

Por regla general la base imponible⁴¹ será el volumen de agua consumida o utilizada, expresado en metros cúbicos.



El tipo de gravamen se expresa en euros por metro cúbico o en euros por unidad de contaminación, según la base imponible a que tenga que aplicarse. Se establecen tipos distintos según se trate de usos industriales o de usos domésticos.

El devengo se realiza en el momento de producirse el vertido o

41) La Administración, de oficio o a instancia del sujeto pasivo, puede optar por determinar la base imponible por medida directa o por estimación objetiva singular de la carga contaminante utilizando distintos parámetros y unidades de contaminación previstos en la Ley. Asimismo, se prevé que reglamentariamente se puedan establecer métodos de estimación singular de la base imponible, aplicables en los supuestos de captaciones superficiales o subterráneas de agua no medida por contador, así como en los casos en que la base imponible consista en la carga contaminante del vertido y la misma no fuese objeto de medida directa particularizada.

bien en el momento en que se produzca el uso o consumo de agua.

La Xunta prevé remitir al Parlamento antes de final de año 2009 el proyecto de ley de Aguas de Galicia, que crea un nuevo canon del agua con varias novedades sobre su uso doméstico, entre ellas una estructura tarifaria por tramos de consumo y en función del número de residentes por vivienda. Este tributo tendrá una tarifa social y un descuento del 50% para las familias numerosas. Sustituirá el vigente canon de saneamiento, y tendrá en cuenta el número de personas residentes en la vivienda y su consumo de agua.

5.3.- El canon de saneamiento de Asturias.

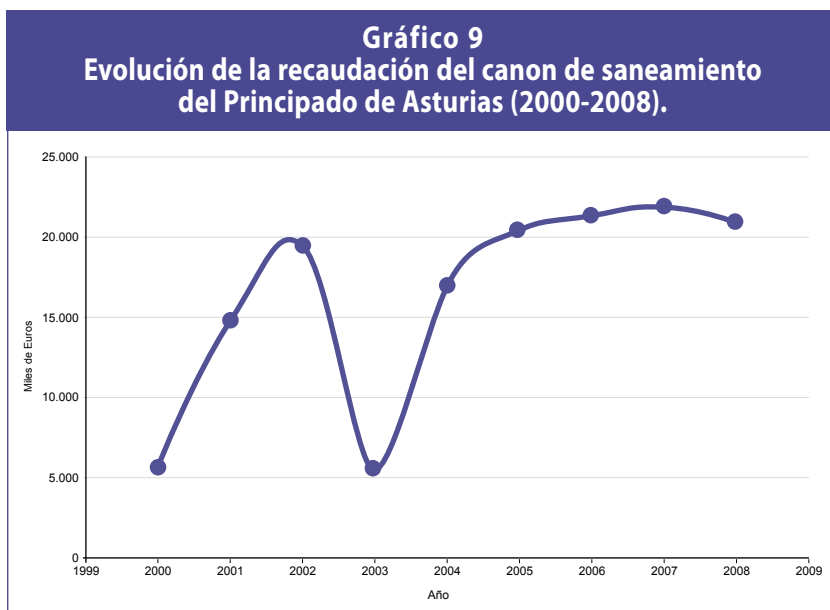
El canon de saneamiento de Asturias⁴² grava el consumo potencial o real del agua de toda procedencia por razón de la contaminación que pueda producir su vertido directo o a través de las redes de alcantarillado. Durante el año 2007 su recaudación ascendió a 21.930.780 euros. El tributo está afecto a la financiación de gastos de explotación, mantenimiento y gestión de las obras e instalaciones de depuración de aguas residuales definidas en la Ley o consideradas en los planes directores como de interés regional así como, en su caso, a la financiación de gastos de inversión en las mismas. El hecho imponible es el consumo potencial o real del agua de toda procedencia por razón de la contaminación que pueda producir su vertido directo o a través de las redes de alcantarillado. Quedan expresamente incluidas las captaciones de agua para su uso en procesos industriales, aunque no tengan carácter consuntivo o lo tengan parcialmente. No estando sujetos el suministro en alta a otros servicios públicos de distribución de agua potable, la utilización del agua que hagan las entidades públicas para la alimentación de fuentes públicas, bocas de riego y de extinción de incendios y los consumos para uso doméstico cuyo vertido posterior no se realice a redes públicas de alcantarillado. Están exentas la utilización que hagan los agricultores de agua para regadío, en los términos que reglamentariamente se establezca, cuando no produzcan contaminación por abonos, pesticidas o materias orgánicas que afecten a las aguas superficiales o subterráneas y la utilización de agua consumida en la actividad

42) Ley 1/1994, de 21 de febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas en el Principado de Asturias.

ganadera, cuando se disponga de instalaciones adecuadas y no se generen vertidos a la red de alcantarillado, en los términos que se determine reglamentariamente.

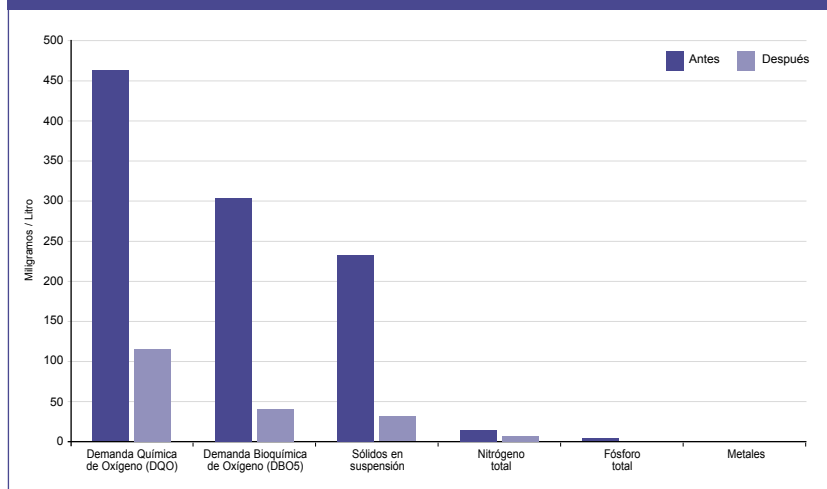
Es el sujeto pasivo el contribuyente: quienes utilicen o consuman agua, tanto si es suministrada por una entidad gestora del servicio, como si se refiere al abastecimiento del usuario por medios propios o concesionales mediante captaciones de aguas superficiales o subterráneas. Y como sustituto del contribuyente: las entidades suministradoras de cualquier naturaleza que, mediante redes o instalaciones de titularidad pública o privada, realicen un abastecimiento en baja de agua, se ampare o no esta actividad en un título de prestación de servicio, en aquellos supuestos en que resulten obligados a facturar el canon de saneamiento.

Con carácter general la base imponible está constituida por el volumen de agua consumido o estimado, expresado en metros cúbicos. En el caso de usos industriales que supongan la realización de vertidos con cargas contaminantes específicas, la base imponible consistirá en la contaminación efectivamente producida o estimada.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

Gráfico 10
Características de las aguas residuales en Asturias
antes y después del tratamiento (2007).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Junta de Saneamiento.

La base imponible se determina en función del consumo de agua: El tipo de gravamen que se aplica es, en usos domésticos, 0,3300 €/m³ y en usos industriales, 0,3929 €/m³.

Con carácter general el devengo se produce en el momento de producirse el suministro de agua a través de las redes generales, o bien en el momento de su uso o consumo en las captaciones propias.

5.4.- El canon de saneamiento de Cantabria.

El canon de saneamiento fue aprobado por la Ley 2/2002, de 29 de abril, de saneamiento y depuración de aguas residuales. Cuatro años más tarde se aprueba el Reglamento del régimen Económico-Financiero del Canon de Saneamiento lo que da lugar a la entrada en vigor del presente Decreto el día 1 de abril de 2006 y comporta la fecha de inicio de la aplicación efectiva del canon de saneamiento. Tiene por objeto financiar los gastos necesarios para la construcción, gestión, mantenimiento y explotación de las obras e instalaciones de saneamiento y depuración de aguas residuales. No serán objeto de financiación la construcción y gestión de las redes de alcantarillado municipal hasta su conexión con los conectores generales, ni las instalaciones de titularidad y gestión privada.

El canon grava el vertido de aguas residuales manifestado a través del consumo. Siendo el hecho imponible el vertido de aguas residuales que se manifiesta a través del consumo de agua de cualquier procedencia, sea cual sea su composición.

No esta sujeto el abastecimiento en alta a otros servicios públicos de distribución de agua potable. Y se encuentra exenta la utilización del agua que hagan las entidades públicas para la alimentación de fuentes públicas, bocas de riego, limpieza de calles, riego de parques y jardines, campos deportivos públicos y extinción de incendios. La utilización del agua para usos agrícolas o forestales, excepto que exista contaminación comprobada de carácter especial, en naturaleza o cantidad, por abonos, pesticidas o materia orgánica. La utilización de agua en las actividades ganaderas, cuando dispongan de instalaciones adecuadas y no se generen vertidos a la red de alcantarillado. Los usos domésticos que se realicen en los núcleos de población que no estén incluidos en las aglomeraciones urbanas definidas en el plan de Saneamiento de Aguas Residuales Urbanas de Cantabria a los efectos de la recogida y conducción de sus vertidos a una instalación de tratamiento.

El sujeto pasivo es quienes realicen los consumos que dan lugar al hecho imponible. Las entidades suministradoras están obligadas a repercutir el importe del canon y deberán cumplir las obligaciones formales y materiales previstas en la Ley. La base imponible es el volumen de agua consumido o estimado en el período de devengo, expresado en metros cúbicos y teniendo en cuenta su carga contaminante mediante la diferenciación de usos. La base imponible se puede determinar por estimación directa, por estimación objetiva o por estimación indirecta. La tarifa diferenciará un componente fijo y un componente variable. El componente fijo consistirá en una cantidad expresada en euros que recaerá sobre cada contribuyente sometido al canon y que se liquidará con periodicidad anual. El componente variable resultará de la aplicación de un tipo que se expresará en euros por m³ o por concentración de distintos parámetros, en su caso, en función de la base imponible a que deba aplicarse. En el componente variable se distingue entre régimen general para usos domésticos y régimen general para usos industriales. Asimismo, se establecen distintos tipos aplicables al régimen de medición directa de la carga contaminante.

En los supuestos concretos y específicos en los que por razón de las características, la peligrosidad o la incidencia especial de la contaminación producida por un sujeto pasivo determinado, el Ente deba construir instalaciones de tratamiento o de evacuación para atender solamente un foco de contaminación, el Gobierno de Cantabria podrá disponer la sustitución del canon de saneamiento por la aplicación de una exacción a cuyo pago vendrá obligado el sujeto pasivo.

El devengo del canon se produce en el momento del vertido de las aguas residuales.

5.5.- El canon de saneamiento de La Rioja.

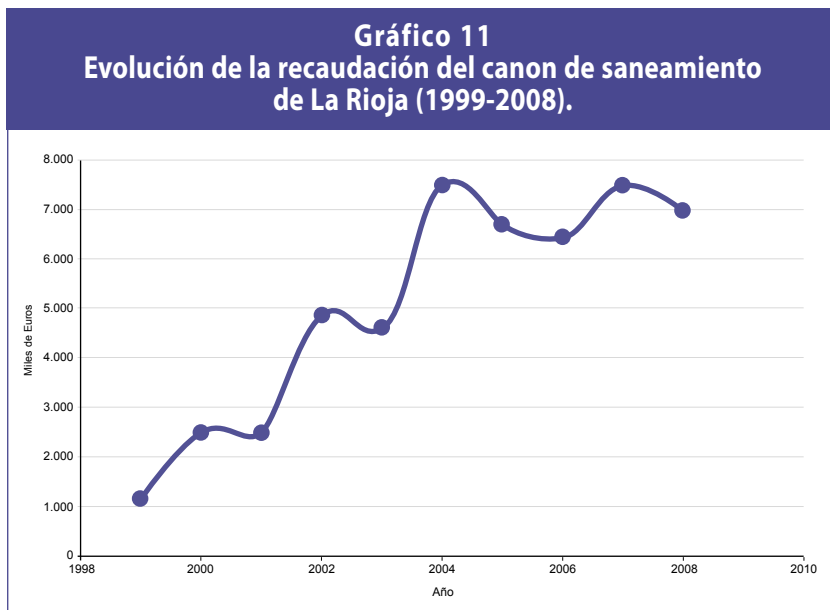
El canon de saneamiento de La Rioja esta afecto a la financiación de las inversiones necesarias para la realización de colectores generales, instalaciones de depuración, así como a los gastos de mantenimiento y explotación de los servicios de saneamiento y depuración y los derivados del control de los vertidos. El gestionado por el Consorcio de Aguas y Residuos ejerce las funciones de gestión, recaudación, inspección, sanción, administración y distribución del canon. El 2007 recaudó 7.487.630 euros.

El hecho imponible es el vertido de aguas residuales al medio ambiente, puesto de manifiesto a través del consumo de aguas, con independencia de que se realice directamente o a través de las redes de alcantarillado. No esta sujeto la utilización de agua destinada al suministro de servicios públicos de distribución de agua potable. El consumo de agua de aljibes u otros depósitos que se nutran de suministros que ya hubiesen devengado el canon de saneamiento. El consumo de agua de boca comercializada en envases de menos de 100 litros.

Están exentos los consumos de agua por entidades públicas para el riego de parques y jardines públicos, la limpieza de vías públicas, la extinción de incendios, así como para la alimentación de fuentes públicas. El consumo de agua para riego agrícola. La utilización de agua en las actividades ganaderas y de acuicultura, cuando dispongan de instalaciones adecuadas y no se generen vertidos a la red de alcantarillado, todo ello en los términos que reglamentariamente se determinen. La utilización de aguas termales en la actividad balnearia, cuando dispongan de instalaciones adecuadas y no se generen vertidos a la red de alcantarillado, todo ello en los términos que

reglamentariamente se determinen. El autoconsumo de los servicios de suministro de agua potable y de depuración de aguas residuales.

El sujeto pasivo es quien realice el hecho imponible. Siendo el sustituto del contribuyente: las empresas suministradoras de agua, cuando el consumo no provenga de aprovechamientos o captaciones propias. El sustituto del contribuyente repercutirá al contribuyente el importe del canon de saneamiento al facturar el volumen de agua suministrado. Será la base imponible el volumen de agua consumido expresado en metros cúbicos. Si se trata de un usuario no doméstico, se tendrá en cuenta la carga contaminante y el volumen del vertido. La base imponible se puede determinar por estimación directa, por estimación objetiva.



La cuota se obtiene aplicando al volumen de agua consumido o, en su caso, vertido un coeficiente que es idéntico para los vertidos procedentes de usuarios domésticos y no domésticos. En el caso de uso no doméstico se tiene en cuenta además la carga contaminante del vertido. Para usuarios no domésticos, son deducibles las cantidades repercutidas por el sustituto y la cuota del canon de control de vertidos ingresada en el Organismo de cuenca con el límite máximo de la cuota íntegra de canon no doméstico.

El devengo se produce con el consumo de agua. Si el agua procede de empresas suministradoras se entiende producido en el momento del suministro. Si el agua procede de captación directa se devenga en el momento de la captación.

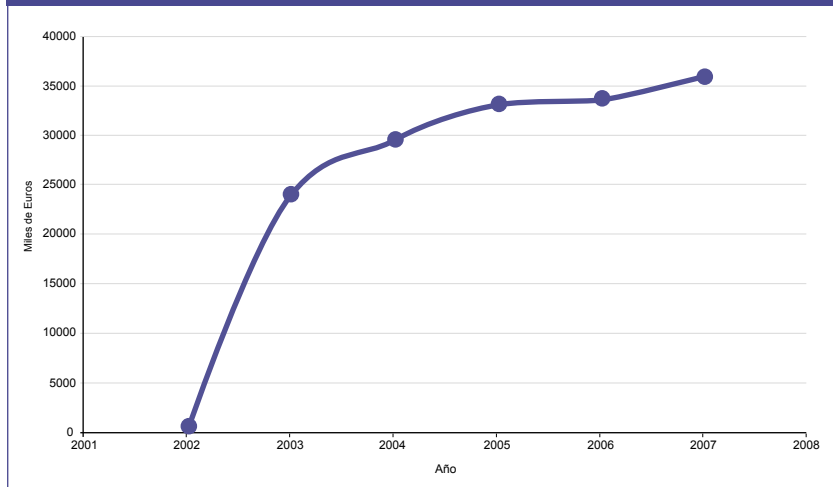
5.6.- El canon de saneamiento de Murcia.

El canon de saneamiento se creó el año 2000. Grava la producción de aguas residuales generadas por el metabolismo humano, la actividad doméstica, pecuaria, comercial o industrial que realicen su vertido final a una red municipal de saneamiento o sistema general de colectores públicos manifestada a través del consumo medio o estimado de agua de cualquier procedencia. Asimismo se incluye la incorporación directa a las redes públicas de alcantarillado de aguas no residuales precedentes de actividades de achique de sótanos, desagüe o refrigeración de circuito abierto. Están exentos los consumos de agua efectuados para sofocar incendios o para regar parques y jardines públicos. La alimentación de agua a las fuentes públicas ornamentales. El suministro de agua en alta que posteriormente será distribuido para su consumo.

Es el sujeto pasivo el titular de los consumos de agua. Salvo prueba en contrario se considerará como contribuyente a quien figure como titular del contrato de suministro de agua, a quien adquiera agua para su consumo directo o sea titular de aprovechamientos de agua o propietario de instalaciones de recogida de aguas, pluviales o similares para su propio consumo. Siendo el sustituto del contribuyente: la persona o entidad que suministre agua.

La base imponible es el volumen de agua consumida (en metros cúbicos). En el caso de incorporación directa a las redes públicas de alcantarillado de aguas no residuales, la base imponible será el volumen (en metros cúbicos) vertido a la red de alcantarillado. Se determina por estimación directa cuando el consumo o vertido se mida por contador u otros procedimientos de medida similares. Por estimación objetiva cuando el consumo o los abastecimientos de agua no sean susceptibles de medirse por contador u otros procedimientos. O por estimación indirecta cuando resulte imposible tener conocimiento de los datos imprescindibles para su fijación.

Gráfico 12
Evolución de la recaudación del canon de saneamiento de Murcia (1999-2008).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

La Tarifa en vigor está establecida por la Ley 3/2002, de 20 de mayo, de Tarifa del Canon de saneamiento. Y se define una tarifa diferente según se trate de uso doméstico o no doméstico y en ambos casos se diferencian dos componentes, la cuota de servicio y la cuota de consumo. En el caso de uso doméstico, la cuota de servicio es de 26,70 euros/abonado/año y la cuota de consumo asciende a 0,22 euros/m³. Para usos no domésticos, la cuota de servicio se establece en función de una tarifa por tramos de consumo. Los componentes de la tarifa pueden ser incrementados o disminuidos en función del coeficiente corrector que se establezca reglamentariamente por aplicación de los resultados de la declaración de carga contaminante. Dichos coeficientes no podrán ser inferiores a 0,1 ni superiores a 8, salvo casos excepcionales. En el caso de incorporación directa a las redes públicas de alcantarillado de aguas no residuales, se aplicará la tarifa correspondiente a los usuarios no domésticos sin las correcciones mencionadas. Existen bonificaciones del 50% sobre las cuotas del Canon de saneamiento por usos domésticos en aquellas aglomeraciones urbanas que no cuenten con sistemas de depuración en servicio, en ejecución o con proyecto técnico o pliego de bases técnicas para la licitación, aprobados por la Consejería competente en materia de saneamiento y

depuración. Y del 50% sobre el importe del Canon de Saneamiento aplicable a vertidos realizados a redes públicas de alcantarillado de aguas no residuales procedentes de actividades de achique de sótanos (salvo los realizados durante la fase de construcción de viviendas o sótanos y los causados por sistemas de refrigeración de circuito abierto). El devengo se produce en el momento del consumo de agua.

5.7.- El canon de saneamiento de Valencia.

El canon de saneamiento de la Comunidad Valenciana esta afecto a la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales, para financiación de gastos de gestión y explotación de las instalaciones de evacuación, tratamiento y depuración, así como las obras de construcción de las mismas. El pago del canon será exigible al mismo tiempo que la factura de la cuota, en la que aparecerá como elemento diferenciado. Las personas físicas o jurídicas titulares de aprovechamientos de agua o propietarias de instalaciones de recogidas de aguas pluviales o similares para su propio consumo efectuarán el pago mediante liquidaciones periódicas en la forma que se determina reglamentariamente.

El hecho imponible es la producción de aguas residuales, manifestada a través del consumo de agua de cualquier procedencia. Están exentos el consumo de agua para uso doméstico en municipios cuya población de derecho, unida, en su caso, a la ponderada de concentración estacional, sea inferior a 500 habitantes, así como el uso doméstico de agua en los núcleos de población separada inscritos en el Registro de Entidades Locales cuya población de derecho unida, en su caso, a la ponderada de concentración estacional sea inferior a 500 habitantes. El consumo de agua efectuado para sofocar incendios. El consumo de agua para el riego de campos deportivos, parques y jardines de titularidad pública, siempre que se encuentren afectos a un uso o servicio público. El consumo de agua para la alimentación de fuentes de titularidad pública afectas a un uso o servicio público. El consumo de agua para su posterior abastecimiento en alta, sin perjuicio de las obligaciones formales previstas reglamentariamente. Los consumos de agua producidos en el ámbito de la gestión de las instalaciones cuya financiación asume la Entidad de Saneamiento.

El sujeto pasivo es quien realice cualquier consumo de agua gravado. Siendo el sustituto del contribuyente: empresas suministradoras de agua, para agua procedente de redes de abastecimiento.

La base imponible es el volumen de agua consumido (metros cúbicos). Se determina por estimación directa, por estimación objetiva.

La cuota del canon se determina por la suma de la cuota de servicio y la cuota de consumo, en función de la tarifa aprobada por la Ley de Presupuestos anual. Se distingue entre uso doméstico y uso industrial.

En los consumos por usos industriales, se prevé la aplicación a ambas cuotas de un coeficiente corrector establecido en función de la incorporación ostensible de agua a los productos fabricados, las pérdidas de agua por evaporación, el volumen de agua extraído de materias primas y la carga contaminante que se incorpore al agua utilizada o que se elimine de ésta.

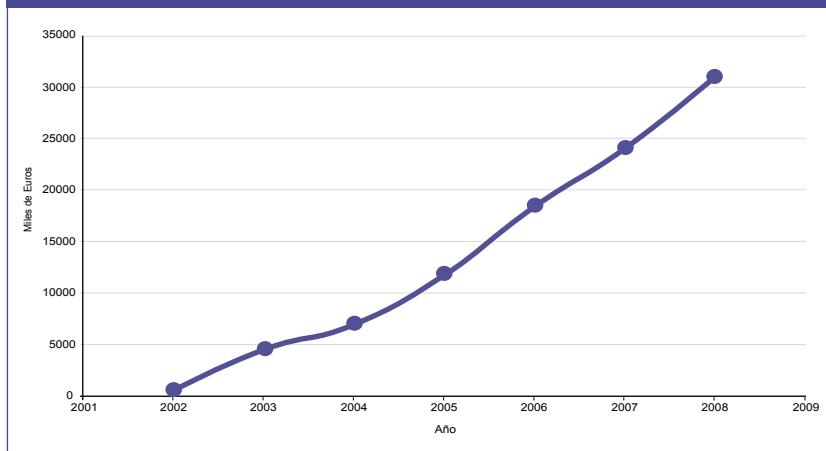
Las bonificaciones serán del 50% en municipios que no tengan sistemas de depuración en servicio, en ejecución o con proyecto técnico. Y del 45% de la parte de la cuota que grave consumos de agua tratada en instalaciones públicas de saneamiento y depuración suministrada por la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas residuales.

El devengo se da con el consumo de agua.

5.8.- El canon de saneamiento de Aragón.

El canon de saneamiento esta afecto a la financiación de las actividades de prevención de la contaminación, saneamiento y depuración. Será facturado y percibido directamente de los usuarios por las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que efectúen un suministro de agua en el área en la que sea de aplicación el canon. Cuando no exista un suministrador oficial, el propio Instituto Aragonés del Agua será quien facture y perciba el canon directamente de los usuarios. Grava la producción de aguas residuales. El hecho imponible es la producción de aguas residuales manifestada a través del consumo de agua de cualquier procedencia o del propio vertido de las mismas.

Gráfico 13
Evolución de la recaudación del canon de saneamiento de Aragón (1999-2008).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

Están exentos la utilización del agua que hagan las entidades públicas para fuentes, bocas de riego e incendios. La utilización del agua para regadío agrícola, excepto que pueda demostrarse que se produce contaminación de las aguas superficiales o subterráneas. La utilización del agua en actividades ganaderas⁴³.

El sujeto pasivo es el usuario del agua (ya sea a través de una entidad suministradora o con captación mediante instalaciones propias o en régimen de concesión u otra forma jurídica). Siendo sustituto del contribuyente la entidad suministradora.

La base imponible es en usos domésticos: el agua consumida o estimada (metros cúbicos). En usos industriales: la carga contaminante producida o estimada (unidades de contaminación).

Se determina la base imponible por estimación directa: por medición directa mediante contador. Y por estimación objetiva mediante la fórmula que se establezca reglamentariamente. En los usos industriales la determinación del volumen de contaminación por estimación objetiva se realiza en función del uso que realicen del agua y del volumen de captación que se determine en atención

43) Los usos de agua que se realicen en las entidades enumeradas en el Anejo nº 6 del Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración de 2001, que tengan una población inferior a los 600 habitantes de derecho y no sirvan sus aguas residuales a una depuradora en funcionamiento, cuando las aguas residuales generadas se viertan a una red de alcantarillado de titularidad pública.

a las características y circunstancias de su uso. Estimación indirecta cuando no sea posible la aplicación de los otros dos sistemas.

La tarifa diferencia un componente fijo y uno variable. El componente fijo consiste en una cantidad que recae sobre cada sujeto y que se paga periódicamente. El componente variable se calcula aplicando un tipo a la base imponible expresada en m³ o unidades de contaminación. Durante el ejercicio 2009 se establece para los usos domésticos e industriales en el municipio de Zaragoza una bonificación del cien por cien sobre su tarifa específica del canon de saneamiento. El devengo se produce con el consumo de agua. En caso de abastecimiento, el pago del canon será exigible al mismo tiempo que las cuotas correspondientes al suministro.

En los supuestos concretos y específicos en los que, por razón de las características, la peligrosidad o la incidencia especial de la contaminación producida por un sujeto pasivo determinado, la Administración deba construir instalaciones de tratamiento o de evacuación para atender a un foco de contaminación, el Gobierno podrá disponer la sustitución del canon por una exacción anual, que se determinará por la suma de las siguientes cantidades: a) El total previsto de gastos de funcionamiento y conservación de las instalaciones construidas. b) El 8% del valor de las inversiones para la construcción que haya realizado la Administración, debidamente actualizado, teniendo en cuenta la amortización técnica de las obras y las instalaciones y la depreciación de la moneda, todo ello de la forma que se determine reglamentariamente.

5.9.- El canon de saneamiento de Baleares.

El canon de saneamiento⁴⁴ de Baleares esta afecto a la financiación de las actuaciones de política hidráulica que realice la Junta de Aguas de Baleares. Grava el vertido de aguas residuales.

El hecho imponible es el vertido de aguas residuales manifestado a través del consumo real, potencial o estimado de aguas de cualquier procedencia, exceptuando las aguas pluviales recogidas en aljibes o cisternas.

44) Ley 9/1991, de 27 de noviembre, reguladora del canon de saneamiento. Decreto 132/1995, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 9/1991. Tarifas vigentes en 2009 actualizadas por art. 21 Ley 9/2008, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para el año 2009.

No está sujeto al canon de saneamiento de aguas el vertido de aguas residuales que se pone de manifiesto por la reutilización de agua depurada.

Están exentos el vertido de aguas residuales realizado por las explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales o mixtas. Agua destinada a los servicios públicos de extinción de incendios. El vertido de aguas residuales manifestado a través del consumo por captación directa de aguas superficiales o subterráneas de los propios usuarios, siempre que se utilice para regadío para usos agrícolas.

Son sujetos pasivos el consumidor de agua (titular del contrato de suministro o quien por cualquier otro medio adquiera el agua). Siendo sustituto del contribuyente la entidad suministradora, que cobra a los usuarios el canon mediante su repercusión en factura.

La base imponible es el volumen de agua consumida (en metros cúbicos). Se determina por estimación directa mediante contadores u otros procedimientos de medida. Estimación objetiva en caso de captaciones superficiales o subterráneas no medidas por contador. Estimación indirecta en los supuestos previstos en la Ley General Tributaria.

La cuota está constituida por la suma de una cuota fija y una cuota variable. La cuota variable será de 0,216034 euros por metros cúbicos. El tipo de gravamen se determinará mediante la aplicación de las tarifas mensuales diferenciadas para uso doméstico y usos industriales previstas en la Ley.

Se establece una bonificación del 75% de la cuota fija correspondiente a viviendas cuando el contribuyente no disponga de ingresos anuales atribuibles a la unidad familiar superiores al salario mínimo interprofesional multiplicado por el coeficiente 1,25. En suelo urbano, se prevé una bonificación del 50% sobre las cuotas devengadas en aquellas zonas que no cuenten con depuradora en servicio. En suelo no urbanizable, se aplicará una bonificación del 50% sobre las cuotas.

El devengo se produce en el momento de suministro o de su captación para consumo.

5.10.- Tarifa de depuración de aguas residuales de la Comunidad de Madrid.

En Madrid existe una Tarifa de depuración de aguas residuales que es asimilable a un canon de saneamiento. La tarifa de depuración de aguas residuales de la Comunidad de Madrid se creó por la Ley 10/1993, de 26 de octubre, de vertidos industriales al sistema integral de saneamiento y se reforzó con el Decreto 154/1997, de 13 de noviembre.

Grava los vertidos líquidos procedentes del consumo de agua, tanto para usos domésticos como para usos industriales.

El sujeto pasivo es el usuario, entendiendo por tal la persona natural o jurídica titular de una actividad industrial que utilice el Sistema Integral de Saneamiento para verter sus efluentes industriales. La base imponible es la suma de caudales de abastecimiento y autoabastecimiento expresados en metros cúbicos. La tarifa de depuración de aguas residuales consta de una parte fija, denominada cuota de servicio, y de otra variable que depende del caudal de agua consumida y de la contaminación vertida.

El Canal de Isabel II es el órgano competente para la gestión y recaudación de esta tarifa.

6.- Conclusiones.

A lo largo de estas páginas se ha podido constatar que el interés autonómico en la tributación ambiental sobre el agua tiene que ver más con los problemas financieros y la dificultad de crear tributos propios y mucho menos con objetivos ambientales. Esto ha llevado a una actuación relativamente errática por parte de las CC.AA., que ha propiciado el diseño de figuras tributarias, no sólo dudosas desde el punto de vista del "objetivo ambiental", sino defectuosas desde una perspectiva técnica; y todo ello ha dado como resultado un batiburrillo o "collage fiscal territorial" nada recomendable (Magadán, 2009).

Han sido numerosas las divergencias sobre la calificación del canon de saneamiento como una Tasa o una Contribución Especial,

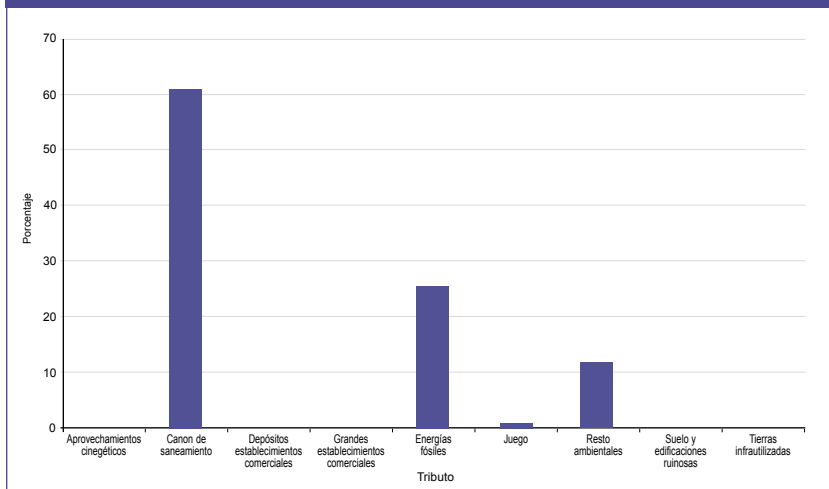
si bien el acuerdo parece bastante amplio a la hora de asimilarlo a un impuesto extrafiscal. Las CC.AA. que lo tienen implantado persiguen con él dos objetivos: regular (reduciendo), por un lado, el vertido de aguas residuales; y financiar, por otro, los gastos de inversión y explotación de aquellas infraestructuras que son necesarias para el tratamiento de las aguas residuales⁴⁵.

El canon de saneamiento es uno de estos tributos con finalidad medioambiental que se ha ido implantando en distintas CC.AA. Grava la producción de vertidos de aguas residuales al medio ambiente, lo cual es técnicamente muy difícil de medir y genera elevados costes de gestión. Es por ello que no se gravan directamente los vertidos realizados, sino que se hace indirectamente a través del consumo de aguas de cualquier procedencia, asumiéndose de esta forma un vínculo entre el consumo de agua y los residuos realizados. La gestión administrativa del canon de saneamiento es realizada habitualmente por organismos autónomos. Estos organismos desarrollan las políticas de saneamiento de aguas residuales en cada Comunidad y, con carácter general, todas aquellas actividades relacionadas con la planificación hidrológica. Las empresas o entidades (públicas o privadas) que suministran el agua están obligadas a facturar e ingresar la recaudación del canon de saneamiento en estos organismos, actuando como sustitutos del contribuyente y facilitando así la gestión.

Los cánones de saneamiento autonómicos gravan exclusivamente el consumo de agua en relación con los usos domésticos e industriales, si bien, en el caso de los usos industriales alguna Comunidad grava también complementariamente la carga contaminante producida por el vertido de aguas residuales. Este tributo proporciona aproximadamente el 62% de la recaudación obtenida, en 2007, por las CC.AA. de régimen común con tributos propios ambientales. Dentro de las experiencias autonómicas destacan la generalización e importancia recaudatoria de la tributación sobre el agua. Pero quizá en el futuro tendrán una cierta importancia recaudatoria la tributación autonómica sobre el transporte y los residuos sólidos.

45) Puesto que es un tributo afectado.

Gráfico 14
Porcentaje de los ingresos por tributos propios según liquidación de Presupuestos de las CC.AA. para el ejercicio 2007.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

Los cánones de saneamiento obligan al pago a quien se supone que realiza vertidos, con lo que indica un objetivo ambiental. Pero, el vínculo que se establece entre el hecho contaminante y el fiscal se realiza a través del consumo de agua. De modo que así, a través de un indicador “imperfecto” que es el consumo de agua, se gravan dos hechos imponibles diferentes el consumo de agua y la contaminación, ya que se presume que se contamina por el mero hecho de consumir agua. En la práctica, casi todos los cánones de saneamiento son definidos sin incentivos directos a la reducción de los vertidos de aguas residuales, es decir, no buscan potenciar los mecanismos que reduzcan la huella ecológica.

La primera conclusión que podemos extraer es que los incentivos directos a la reducción de las emisiones contaminantes son mínimas por la imperfección del vínculo entre el consumo de agua y la producción de vertidos. Además, hay que destacar la ineficacia asociada a la baja elasticidad del consumo de agua, que exige tipos muy elevados para poder afectar de forma significativa al consumo y a los vertidos.

En segundo lugar, los cánones de saneamiento son principalmente un instrumento tributario para financiar los servicios públicos vinculados al tratamiento de las aguas residuales.

En tercer lugar, la afectación es una característica muy extendida de la tributación ambiental. El tributo persigue, además de la recaudación, una finalidad medioambiental, por lo que resulta lógico que se destine la cantidad recaudada en aquél al fin ambiental, invirtiendo los ingresos obtenidos en mejorar el medio ambiente o, al menos, en paliar el daño derivado de la actividad contaminante.

Estas conclusiones refuerzan, aún más, si cabe, el escaso perfil ambiental de los cánones de saneamiento y su carácter marcadamente recaudatorio para aquellas CC.AA. que lo aplican.

Bibliografía.

ADAME MARTINEZ, F. D. (1996): *Tributos propios de las Comunidades Autónomas*, Editorial Comares, Granada.

ACA, AGENCIA CATALANA DEL AGUA (2009): *Observatori del preu de l'aigua a Catalunya, any 2009*.

En la web:

http://aca-web.gencat.cat/aca/documents/ca/tramitacions/canon_aigua/documents/observatori_preus_2009.pdf.

BAUMOL, W. J. y OATES, W.E. (1988): *The Theory of Environmental Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.

BARDE, J. P. (1995): "Environmental Policy and Policy Instruments", en *Principles of Environmental and Resource Economics. New Horizons in Environmental Economics*, General Editor W. E. Oates, Great Britain, 1995, pp. 201-225.

CORS, F. X. (1993): "Calificación de los Cánones sobre el Agua", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, nº 67, pp. 73-97.

CROPPER, M. L. y OATES W.E. (1992): "Environmental Economics: A Survey", *Journal of Economic Literature*, vol. XXX, 2, junio, pp. 675-740.

GAGO, A. (1993): "Recursos Tributarios y Financiación de las Comunidades Autónomas en España: Propuestas de Reforma", *Palau 14, Revista Valenciana de Hacienda Pública*, nº 14, enero-febrero, pp.114-125.

GAGO, A. y LABANDEIRA, X. (1999): *La Reforma Fiscal Verde*. Ediciones Mundi Prensa. Madrid.

GÓMEZ-ACEBO, R. (1995): "Los Tributos Medioambientales en los Países de la Unión Europea", *HPE, Cuadernos de Actualidad*, 1/1995, año VI, pp.1-9.

IFA, International Fiscal Association (1995): *Environmental Taxes and Charges*, Editorial Kluwer, La Haya. Actas del seminario celebrado en Florencia, Italia, en 1993, durante el 47 Congreso de la International Fiscal Association.

JIMÉNEZ, I. (1993): "Impuestos Propios y Recargos en las Comunidades Autónomas", *Cuadernos Aragoneses de Economía*. Vol. 3, nº 1, pp. 85-93.

JIMÉNEZ, I. (2009): "La fiscalidad ambiental en Aragón", *Noticias de la Unión Europea*, nº 289, pp. 3-14.

KNEESE, A. (1971): "Environmental Pollution: Economics and Policy", *American Economic Review*, vol.LXI, 2, mayo, pp. 153-166.

KÖGELS, H. (1995): "Rate Differentials as Instruments for Environmental Policy" en *Environmental Taxes and Charges*, Editorial Kluwer, La Haya.

LÓPEZ-GUZMAN, T., LARA, F. y GÓMEZ, A. (2005): "Medio Ambiente y Reforma Fiscal: una Propuesta Autonómica", *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, nº 73, Enero 2005.

LÓPEZ-GUZMÁN, T.J., MILLÁN, G., VÁZQUEZ, S. Y SÁNCHEZ, M. (2007) "Financiación autonómica e incidencia fiscal de los tributos ecológicos: una reflexión en torno al principio de 'quien contamina, paga'", *Revista de Estudios Regionales*, nº 78, pp. 401-408.

LIENDO, M. (2009): "El coste de la calidad del agua en los impuestos medioambientales: el canon de saneamiento de Aragón", *Noticias de la Unión Europea*, nº 289, pp. 29-38.

MAGADÁN, M. (1994): "La fiscalidad aplicada al Medio Ambiente", *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, XLIV/234, noviembre-diciembre, pp. 1241-1255.

MAGADÁN, M. (1995): "Fiscalidad Medioambiental y Financiación Autonómica: Una Breve Referencia a los Cánones de Saneamiento", *Palau 14, Revista Valenciana de Hacienda Pública*, nº 25, enero-abril, pp.100-113.

MAGADÁN, M. (2006): "El impacto de la tributación verde sobre el turismo", *Revista de Economía, Sociedad, Turismo y Medio Ambiente, Restma* nº 4, pp. 59-89.

MAGADÁN, M. (2009): "Imposición verde y financiación autonómica: evolución y estructura territorial", *Revista Economía Industrial*, nº 371, pp. 155-167.

MAGADÁN, M. y RIVAS, J. (2007): *Estructura de la Fiscalidad Ambiental Autonómica*, Septem Ediciones, Oviedo.

MINISTERIO DE MEDIOAMBIENTE (1998): Libro blanco del agua en España (Documento de síntesis), Ministerio del Medio Ambiente, Madrid.
<http://www.mapa.es/app/condicional/Documentos/libro%20blanco.pdf>

MORGENSTERN, R. (1995): "Environmental Taxes: Dead or Alive?" Discussion Paper 96-03, Resources for the Future, Washington.

OATES, W. E. (1988): "¿Deben aplicarse Impuestos a la Contaminación?", *Perspectivas Económicas*, 65, (4), pp. 27-31.

PADRÓN, G.(1993): "Los Recursos de Naturaleza Tributaria de las Comunidades Autónomas", *Cuadernos de Actualidad, Hacienda Pública Española*, 4/1993, año IV, pp.149-157.

PAJUELO, A.(1983): "Los Tributos contra la Contaminación como Posibles 'Tributos Propios' de las Comunidades Autónomas: Especial Referencia a una Ley de Cataluña", *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, nº 38, pp.377-388.

PIGOU, A. (1920): *The Economics of Welfare*. Macmillan, Londres. (Existe versión en castellano, *La Economía del Bienestar*, editorial Aguilar, Madrid, 1946).

SPULBER, D.F. (1985): "Effluent Regulation and Long-Run Optimality". *Journal of Environmental Economics and Management*, 12 (2), junio, pp. 103-116.

SUMMER, L.H. (1991): "The Case for Corrective Taxation", *National Tax Journal*, 44, pp. 289-292.

VÁZQUEZ, C. (2004): "La fiscalidad de las aguas en España", en Buñuel, M.: *Tributación medioambiental: Teoría, práctica y propuestas*, Civitas, Madrid: 147-184.

VICENTE-ARCHE, P. (1994): "Algunas Reflexiones sobre los Impuestos Propios de las Comunidades Autónomas", *Palau 14. Revista Valenciana de Hacienda Pública*, nº 23, pp. 6-21.

ZÁRATE, A., VALLÉS, J. Y TRUEBA, C. (2007): "Descentralización fiscal y tributación ambiental: el caso del agua en España", *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, nº 24, págs. 1-55.