

DOCUMENTOS

N.I.P.O.: 634-13-029-8

EL PAPEL DE LOS TRIBUTOS EN EL MODELO ESPAÑOL DE GESTIÓN REGIONAL DEL BUEN ESTADO ECOLÓGICO DE LAS MASAS DE AGUA

Autora: Ana Yábar Sterling
Instituto de Ciencia Ambientales
Universidad Complutense de Madrid

DOC. n.º 11/2013



INSTITUTO DE
ESTUDIOS
FISCALES

N.B.: Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

ÍNDICE

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN
2. OBLIGACIONES DE DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES URBANAS EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE Y NORMAS PRINCIPALES EN ESPAÑA
3. ESTADO DE SITUACIÓN DE LA DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES URBANAS EN ESPAÑA
4. EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS DE SANEAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES URBANAS, POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS
5. LAS TARIFAS Y LA DEPURACIÓN Y SANEAMIENTO DE LAS AGUAS RESIDUALES URBANAS
6. LA FINANCIACIÓN DE LAS EDAR Y LOS TRIBUTOS RELATIVOS A LOS VERTIDOS
7. CONSIDERACIONES FINALES

BIBLIOGRAFÍA

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN

Es un objetivo esencial y vinculante para España disponer de una buena calidad de las aguas, a más tardar en el año 2015. Desde el año 2000, tal como se deriva de la enumeración de los objetivos de la Directiva Marco del Agua¹ (DMA) que integran una visión de la sostenibilidad ambiental en relación con este recurso, los entornos urbanos de la Unión Europea están enfrentados a nuevos retos entre los cuales se encuentra el de depurar las aguas residuales procedentes de los sistemas de abastecimiento y alcantarillado urbano, en determinadas condiciones y plazos. En la actualidad, aquellos desafíos se completan con otros, según lo que podría denominarse como la Nueva Política del Agua Europea a largo plazo (Water Blueprint: Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa²).

El nuevo modelo que la DMA introduce en relación con el uso del agua difiere sensiblemente de los modelos tradicionales basados en la oferta, acercándose más a los modelos menos ortodoxos de gestión de la demanda. Este nuevo modelo suele denominarse como modelo medioambiental o de crecimiento sostenible ya que marca el acento en la potenciación y estímulo del empleo de las tecnologías más eficientes en la gestión y uso del agua, lo que genera retornos al conjunto de los ciudadanos, tanto desde un punto de vista ambiental como económico.

Desde la perspectiva de los usuarios del agua, en esta nueva concepción, este recurso y su calidad se consideran desde la óptica de bien necesario para los seres humanos, los ecosistemas y las actividades económicas pero también como una restricción para el desarrollo de dichas actividades. Así, los precios del recurso deben ser fijados de forma que aquellos revelen su escasez y los daños producidos en el medio ambiente, además de los costes de oportunidad de su utilización en cada destino.

En el caso de los operadores, según el espíritu de la DMA, las Entidades Gestoras deben acreditar que los recursos se utilizan correctamente; ello exige una gestión que haga uso de las mejores prácticas disponibles, desde el punto de vista técnico (entre las que destacan la renovación de redes y la detección sistemática de fugas), de administración (política activa de inversiones y recuperación de todos los costes, financieros, ambientales o de los recursos) y también tarifario (mediante, por ejemplo, la facturación por bloques crecientes según el consumo). La fijación de las políticas de inversiones y tarifas, en este contexto, debe estar ligada estrechamente a la eficiencia en la operación de los servicios.

De la amplia gama de objetivos de la DMA se deriva la obligación de minimizar los impactos de las aguas residuales urbanas en los sistemas acuáticos receptores de España, lo que se ha convertido en una exigencia urgente en nuestros días. La mejora en la calidad de los efluentes de las EDAR (Estaciones de Depuración de Aguas Residuales) es condición necesaria para ello aunque también son importantes otros aspectos de gestión del agua, deficientemente abordados en las ciudades españolas, como: la regeneración de las aguas residuales y su reutilización³, las descargas directas de los sistemas de saneamiento en eventos de tormenta, etc., ya que estos problemas trascienden más allá de su propio ámbito, al amenazar al medio acuático marino.

Las aguas residuales urbanas son objeto de la Directiva 91/271/CE, modificada por la Directiva 98/15/CE, cuyo objetivo protector del medio ambiente es prioritario; por ello incluye medidas a tomar con la finalidad de garantizar que dichas aguas sean tratadas correctamente antes de su vertido. La transposición al ordenamiento jurídico nacional de la Directiva no ha conseguido proteger el Dominio Público Hidráulico español plenamente, a pesar de los avances en el “grado de conformidad” del indicador existente al respecto, en los últimos años.

Los costes de depuración de las aguas residuales urbanas de España son elevados, especialmente en las numerosas zonas sensibles inter e intracomunitarias declaradas como tales, y muy diversas tarifas y cánones sobre los usuarios se aplican en las regiones y grandes municipios españoles por la presión de la legislación vigente en la UE y en España que exigen la aplicación también en este aspecto concreto de la gestión del agua de los principios de eficiencia, “quien contamina paga” y recuperación de costes.

Se considera conveniente realizar desde diversas perspectivas un análisis crítico y sistemático de aquellos tributos al servicio de los modelos de gestión de alcance supramunicipal o regional –en particular,

¹ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación de la política de aguas. *DOCE* L 327, de 22 de diciembre de 2000.

² *COM(2012) 673 final*, Bruselas, 14 de noviembre de 2012.

³ El Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas, regula esta materia en España.

del canon de saneamiento, no introducido todavía en la totalidad de las CCAA–, con el fin de obtener conclusiones acerca de cuales son las dificultades mayores para el cumplimiento de las obligaciones de España en esta materia. También acerca de las formas de administración óptimas para garantizar la introducción de mejoras tecnológicas y de gestión avanzada en los sistemas de saneamiento urbano.

Además de la escasa colaboración prestada por algunas regiones en el pasado reciente y de la pérdida de oportunidades para la financiación de las infraestructuras de depuración adecuadas por razón de la crisis económico-financiera de los últimos cinco años, conviene analizar esta temática desde otros enfoques, como: la suficiencia económica y técnica entre operadores; la eficiencia y protección de los usuarios en relación con los niveles de calidad de las aguas; la reutilización y distribución del agua regenerada según los usos finales de la misma y la incorporación de nuevas fórmulas de gobernanza a este complejo ámbito mixto de alternativas de regulación y tributación en las que se precisa una adecuada combinación y uso de todos los instrumentos disponibles –regulatorios, económicos, urbanísticos, etc–.

2. OBLIGACIONES DE DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES URBANAS EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE Y NORMAS PRINCIPALES EN ESPAÑA

La Directiva Marco del Agua (DMA, en adelante) se incorpora al ordenamiento jurídico español mediante el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA), recientemente modificado por el Real Decreto-ley 17/2012 de medidas urgentes en materia de medio ambiente y el Reglamento de Planificación Hidrológica (RPH). Ambos textos normativos exigen medidas para alcanzar el buen estado de las masas de agua, superficiales, subterráneas y costeras de España, a más tardar en 2015.

La Directiva 91/271/CE se refiere a la recogida, el tratamiento y el vertido de: aguas residuales domésticas, mezcla de aguas residuales (escorrentía, etc.) y aguas residuales procedentes de ciertos sectores industriales (los mencionados en su anexo III, como las industrias alimentarias y otras) y establece obligaciones muy concretas y plazos de cumplimiento, obligando a las aglomeraciones urbanas, según su tamaño y la declaración del área receptora como “zonas sensible”, “zona menos sensible” o “zona normal” –según su mayor o menor riesgo de eutrofización, principalmente–. Así:

- Si su tamaño es >2.000 habitantes equivalentes (h-e)⁴ (tal como se define este concepto, los h-e, de una ciudad son mayores a su población de hecho), las aglomeraciones urbanas están obligadas a: la recogida y tratamiento de aguas residuales y el tratamiento secundario⁵ de todos los vertidos.
- Si su tamaño es >10.000 h-e, las aglomeraciones están obligadas a proceder a un tratamiento más avanzado de las aguas residuales urbanas. Este tipo de tratamiento es aplicable también a las *zonas sensibles* que cada Estado determine y sus cuencas de captación.

Los plazos establecidos para el cumplimiento son: el año 1998, para aglomeraciones >10.000 h-e en áreas sensibles (sistema de tratamiento/depuración más riguroso que el *secundario*, con reducción de nutrientes); el año 2000, para aglomeraciones >15.000 h-e en áreas normales (sistema de tratamiento/depuración *secundario* o equivalentes) y el año 2005, en el caso de aglomeraciones >2.000 h-e en áreas normales (sistemas de colectores y tratamiento/depuración *secundario* o equivalente).

La relación entre la calidad de las aguas superficiales y el impacto de los vertidos urbanos se mide mediante la *Demanda Biológica de Oxígeno*⁶ (DBO5). La deficiente depuración tiene efectos negativos sobre los cauces receptores, por la aparición de fangos y flotantes, agotamiento del contenido de O₂ en el agua (olores, reducción de la vida acuática), aportes excesivos de nutrientes (N, P) causantes de la eutrofización y daños a la salud pública (propagación de tifus, cólera, disentería y hepatitis A).

Tal como la Directiva 91/271/CE especifica, entre las obligaciones de los Estados de la UE, al respecto, está la planificación y aprobación de programas técnico-financieros para alcantarillado y sistemas colectores, plantas de tratamiento, etc. que faciliten el cumplimiento de los plazos de depuración de los vertidos. En España, se aprobaron a tal efecto: el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración

⁴ 1 h-e = la carga orgánica biodegradable con una DBO5 durante 5 días, de 60g O/día.

⁵ Tratamiento secundario: proceso en el que se respetan los requisitos de depuración en la EDAR del Anexo 1-Tabla I, de la Directiva 91/271/CE.

⁶ Un elevado DBO5 evidencia un exceso de materia orgánica, lo que indica alta contaminación por aguas residuales urbana; un nivel débil de contaminación orgánica sería el de un vertido situado en un *intervalo de DBO5 de 0-3 mgO₂/l*.

1995-2000 y el Plan Nacional de Calidad de las Aguas 2007-2015, a los que se hace referencia más amplia, posteriormente.

Las principales normas de transposición de la Directiva 91/271/CE, de 21 de mayo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas⁷ al ordenamiento jurídico español son el RDL 11/1995⁸, desarrollado por el RD 509/1996⁹ y modificado por el reciente RD 1290/2012¹⁰ que también modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico. Este reciente Real Decreto adapta la clasificación de los vertidos a nuevos códigos para el cálculo del coeficiente de mayoración o minoración del canon de control de vertidos y ordena los sistemas colectores de aguas residuales urbanas al volumen y tipo de aguas a tratar, incluidas las de escorrentía.

En el ámbito normativo son importantes, asimismo, las resoluciones y otras normas del ámbito estatal y regional destinadas a la declaración de zonas sensibles, por las obligaciones de tratamiento especiales y plazos que afectan a las aguas residuales urbanas de dichas zonas. Así, por ejemplo, la Resolución de 10 de julio de 2006 del Ministerio de Medio Ambiente declarando un total de 174 zonas sensibles en las cuencas intercomunitarias. Más reciente es la Resolución de 30 de junio de 2011 de la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua del MAGRAMA¹¹, cuyo voluminoso Anexo relaciona las aglomeraciones mayores de 10.000 h-e agrupadas por cuencas hidrográficas, afectadas por la declaración de *zonas sensibles*¹²; la principal información del mismo figura en la Tabla 1.

TABLA 1
AGLOMERACIONES MAYORES DE 10.000 H-E DE ESPAÑA EN ZONAS SENSIBLES
(situadas en cuencas hidrográficas intercomunitarias)

Confederación Hidrográfica	Zonas sensibles (numero)	Número de zonas sin Aglomeraciones >10.000 h-e.	CCAA
Cantábrico	5	5	Castilla y León; Asturias
Miño-Sil	7	2	Galicia
Duero	52	25	Castilla y León; Galicia
Tajo	115	34	Castilla y León; Castilla La Mancha; Madrid; Extremadura
Guadiana	64	26	Andalucía; Castilla La Mancha; Extremadura
Guadalquivir	35	10	Andalucía
Segura	9	2	Andalucía; Castilla La Mancha; C. Valenciana; Murcia
Júcar	36	9	C. Valenciana; Castilla la Mancha; Aragón
Ebro	51	19	Aragón; Cantabria; Castilla y León; Cataluña; Navarra; C. Valenciana; La Rioja; País Vasco
Total Confederaciones Hidrográficas	370	135	Aragón; Andalucía; Asturias; Cantabria; Castilla La Mancha; Castilla y León; Extremadura; Galicia; Madrid, Murcia, Navarra; La Rioja; País Vasco; C. Valenciana (= 14)

Fuente: elaboración propia.

⁷ Esta Directiva fue modificada posteriormente en 1993 (DOCE L 226, de 7 de septiembre de 1993) y en 1998 (DOCE L 067, de 7 de marzo de 1998).

⁸ Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas.

⁹ El Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo fue modificado por el Real Decreto 216/1998, de 2 de octubre.

¹⁰ Real Decreto 1290/2012, de 7 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, y el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, de desarrollo del Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas.

¹¹ BOE n.º 180 de 28 de julio de 2011.

¹² Hay numerosas aglomeraciones >2.000 h-e situadas en el territorio español que vierten a zonas sensibles; así por ejemplo, en la Cuenca Hidrográfica del Tajo se sitúan más de 30 aglomeraciones de este tipo y tamaño; 35, en la Cuenca Hidrográfica del Duero, etc. Los Organismos de Cuenca son los encargados de realizar esta labor de identificación y registro de las zonas sensibles.

A fines de 2008, las CCAA habían declarado 218 *zonas sensibles* en las cuencas intracomunitarias, en las que se reconocen competencias exclusivas de gestión del agua a favor de la administración hidráulica regional¹³. Las CCAA con cuencas intracomunitarias difieren en cuanto al ritmo de actividad para la declaración de zonas sensibles en su respectiva demarcación. Por ejemplo, el País Vasco acaba de publicar el Decreto 214/2012 de 16 de octubre en el que declara 4 embalses y 7 estuarios como tales e identifica 3 aglomeraciones > 10.000 h-e como aquellas que vierten ya directamente a una zona sensible o a sus áreas de captación.

3. ESTADO DE SITUACIÓN DE LA DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES URBANAS EN ESPAÑA

Los datos más recientes revelan que los sistemas de abastecimiento urbano suministran en España 4.581 hectómetros cúbicos de agua (Hm³) al año; el 72 por 100 de los mismos es para uso doméstico (uso industrial: 21 por 100 y otros usos: 7 por 100), una vez eliminadas las pérdidas de agua por roturas y averías que equivalen al 17 por 100 de aquella cifra total.

Los hogares españoles (datos del INE, año 2010) consumen 144 litros por habitante y día, lo que significa una reducción del 3,2 por 100 respecto a 2009. En el año 2010 continuó la tendencia descendente en el abastecimiento de agua a la red de abastecimiento público (tasa anual de variación negativa: 2,7 por 100). Las CCAA que ofrecen consumos medios más elevados son Cantabria (173 l/hab y día), Castilla y León (167 l/hab y día) y Extremadura (160 l/hab y día).

En España no se cumplen plenamente las obligaciones de depuración de aguas residuales urbanas. El cumplimiento se sitúa en torno al 85 por 100 y se va avanzando lentamente en la mejora del “grado de cumplimiento”, en un camino jalonado de procedimientos de infracción y recursos de incumplimiento incoados por las instituciones europeas¹⁴.

Hay que hacer constar que las EDAR no se ocupan de la contaminación química de las aguas que en ellas reciben tratamiento, aunque el problema de los impactos de los vertidos al dominio público hidráulico sobre la salud y el medio ambiente es un problema importante, pero menos conocido, y que podría reducirse si en esas estaciones de depuración se aplicaran las tecnologías disponibles más modernas.

La deficiente depuración de las aguas residuales urbanas influye directamente en el estado ecológico de las aguas españolas. Pues bien, según evaluaciones de la Agencia Europea del Medio Ambiente¹⁵, en la Unión Europea más del 50 por 100 de las aguas superficiales de ríos, lagos, etc., están por debajo de la calificación de “bueno” en cuanto a su estado ecológico y necesitan medidas de reducción de la contaminación y/o restauración para cumplir en 2015 los objetivos de la Directiva Marco del Agua.

¹³ En España hay cuencas hidrográficas íntegramente comprendidas en el territorio de una Comunidad Autónoma, a las que se denomina *cuencas intracomunitarias*. Este es el caso de las siguientes Demarcaciones Hidrográficas: D.H. de Galicia-Costa; D.H. del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña; D.H. de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas; D.H. del Guadalete y Barbate; D.H. del Tinto, Odiel y Piedras; D.H. de las Islas Baleares; D.H. de las Islas Canarias: El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife. En estas cuencas, la gestión del agua recae en la administración hidráulica autonómica.

¹⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala octava), de 14 de abril de 2011, asunto C-343/2010, por la que se declara el incumplimiento del Reino de España de la Directiva 91/271/CEE, de saneamiento y depuración de las aguas residuales urbanas. Reproducimos parte del fallo, a continuación:

“En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Octava) decide:

1.º Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, al no haber adoptado las medidas necesarias en relación con:

- la recogida de las aguas residuales urbanas de las aglomeraciones, de más de 15.000 e-h, de Valle de Güímar, Noreste (Valle Guerra), Valle de la Orotava, Arenys de Mar, Alcossebre y Cariño, de conformidad con el artículo 3 de la citada Directiva, y
- el tratamiento de las aguas residuales urbanas de las aglomeraciones, de más de 15.000 e-h, de Arroyo de la Miel, Arroyo de la Vibora, Estepona (San Pedro de Alcántara), Alhaurín el Grande, Coín, Barbate, Chipiona, Isla Cristina, Matalascañas, Nerja, Tarifa, Torrox Costa, Vejer de la Frontera, Gijón-Este, Llanes, Valle de Güímar, Noreste (Valle Guerra), Los Llanos de Aridane, Arenys de Mar, Pineda de Mar, Ceuta, Alcossebre, Benicarló, Elx (Arenales), Peñíscola, Teulada Moraira (Rada Moraira), Vinaròs, A Coruña, Cariño, Tui, Vigo, Aguiño-Carreira-Ribeira, Baiona, Noia, Santiago, Viveiro e Irún (Hondarribia), de conformidad con los apartados 1, 3 y, en su caso, 4 del artículo 4 de dicha Directiva.”

¹⁵ “European Waters-Assessment of Status and Pressures”. EEA., n.º 8, 2012.

Nuestro país, según los últimos datos de calidad ecológica y química –datos del Water Information System for Europe¹⁶ (WISE)– tiene el 85 por 100 de sus aguas superficiales con una buena calidad. Sin embargo, la Fundación Nueva Cultura del Agua en un reciente informe¹⁷ afirma que más del 50 por 100 de las aguas españolas están en deficiente estado ecológico. Según esta última publicación, las principales causas de su deficiente estado son las extracciones excesivas, las alteraciones de cauces, el represamiento y la presencia de contaminantes químicos¹⁸. Por ello, si consideramos como fiable esta última fuente, el panorama de la calidad del agua en España, desde esta perspectiva más global, es poco satisfactorio y preocupante; agrava esta situación el escaso plazo restante hasta la evaluación europea del objetivo de la DMA de que los ríos alcancen un buen estado ecológico y químico en el año 2015.

El Sistema de Indicadores del Agua no está actualizado y la información accesible “on line” está atrasada considerablemente, lo que constituye una fuerte limitación de la utilidad del propio SIA para la evaluación rigurosa y actualizada del estado del ciclo hidrológico de España. En concreto, el indicador antrópico de impacto denominado “Grado de conformidad de las EDAR” ofrece un lag de 4 años (último dato: 2008). Los valores porcentuales de los tres estados posibles del indicador se incluyen en la Tabla 2.

TABLA 2
INDICADOR GRADO DE CONFORMIDAD DE LAS EDAR EN ESPAÑA
(valores en tantos por ciento)

Años	Conforme	En construcción	No conforme
1995	41	13	46
1998	48	16	36
2000	58	20	22
2002	67	17	16
2004	74	13	13
2005	76	13	11
2006	77	14	9
2007	80	9	11
2008	83	4	13

Fuente: SIA, MAGRAMA.

No obstante, el órgano del Estado español competente por razón de la materia en la temática del agua que es el Ministerio de agricultura, alimentación y medio ambiente (MAGRAMA) publica datos más actualizados acerca de la carga contaminante en España¹⁹. En el año 2011, la carga contaminante se elevó a 69.791.066 habitantes equivalentes, distribuidos en 2.437 aglomeraciones urbanas. La distribución por CCAA de las obligaciones de tratamiento y depuración no son equilibradas por CCAA y las de Madrid, Andalucía y Cataluña son las autonomías que se enfrentan a la obligación de tratar las mayores cargas contaminantes.

Las CCAA disponen, en su respectiva área territorial, de estaciones de depuración de aguas residuales (EDAR) que no abarcan la totalidad de las aglomeraciones urbanas obligadas a ello por la normativa vigente. Los datos que se recogen en la Tabla 3²⁰ demuestran que en España, a fines de 2012 –mucho

¹⁶ Tabla titulada: Number / length / area of water bodies in each ecological and chemical quality class (high, good, moderate, poor, bad, unknown) for all water categories together (rivers, lakes, transitional, coastal) and also by water category. Consultado el 30 de marzo de 2013. Según esta misma fuente, España posee 16.301 Km² de aguas superficiales.

¹⁷ Fundación Nueva Cultura del Agua. *El agua en el medio urbano*: <http://www.congresoiberico.org/guia-nueva-cultura-del-agua/el-agua-en-el-medio-urbano>.

¹⁸ El tema del buen estado ecológico y químico de las aguas es tratado por la Directiva 2000/60/CE (transpuesta en España por el artículo 129 de la Ley 62/2003).

¹⁹ MAGRAMA: *Perfil Ambiental de España 2011*, Madrid, 2012.

²⁰ ERREJÓN VILLACIEROS, J. A. y GALLEGO MARTÍN, F. (2013): *La política de Saneamiento y Depuración en el ámbito local, necesidad de su evaluación*, Cuadro 4. La fuente original de los datos, según los autores, es SIA (diciembre 2012) y la Dirección General del Agua. http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/actualidad/130227_P1._Errejxn_y_Gallego.pdf, consultado el 25 de abril de 2013.

más allá de los límites temporales marcados por la normativa europea y española— tenía casi un 7 por 100 de aglomeraciones urbanas mayores de 15.000 h-e sin estaciones de tratamiento y depuración de aguas residuales urbanas y que carecían de EDAR muchas más poblaciones superiores a 2.000 h-e —un 30,88 por 100 del total español—.

TABLA 3
AGLOMERACIONES URBANAS CON EDAR, POR CCAA (año 2012, porcentajes y tamaño)

Comunidades y ciudades Autónomas	> 2.000 h-e	> 15.000 h-e
Andalucía	58,25	77,88
Aragón	62,18	95,65
Asturias	59,38	92,86
Baleares	96,20	100,00
Canarias	93,75	100,00
Cantabria	76,92	100,00
Castilla León	37,70	97,06
Castilla la Mancha	70,37	94,29
Cataluña	77,99	98,68
Comunidad Valenciana	98,79	98,84
Extremadura	55,34	94,44
Galicia	83,33	97,44
Madrid	91,55	100,00
Murcia	95,74	100,00
Navarra	92,68	80,00
País Vasco	85,71	75,00
Rioja, La	84,00	100,00
Ceuta y Melilla	50,00	50,00
España	69,12	93,12

Fuente: Errejón y Villaceros....., *op cit.*, p. 8.

Seis CCAA españolas (Baleares, Canarias, Cantabria, Madrid, Murcia y La Rioja) disponían de instalaciones de tratamiento y depuración de aguas residuales en las aglomeraciones superiores a 15.000 h-e; otras 9 CCAA se hallan cerca de este valor máximo puesto que más del 90 por 100 de las aglomeraciones urbanas superiores a 15.000 h-e de su territorio regional estaba dotado de instalaciones de tratamiento y depuración de aguas residuales urbanas. Sólo Ceuta y Melilla, Andalucía, País Vasco y Navarra ofrecen porcentajes menores de EDAR en dichas aglomeraciones de mayor tamaño. Así pues, el ratio español de aglomeraciones superiores a 15.000 h-e con EDAR, a fines de 2012, se halla en el 93,12 por 100.

Sin embargo, este porcentaje baja considerablemente —hasta el 69,12 por 100— cuando se contabilizan las aglomeraciones españolas con EDAR que superen los 2.000 h-e. Se distinguen por sus bajos valores porcentuales Castilla-León, Ceuta y Melilla, Extremadura, Andalucía, Asturias y Aragón, inferiores a la media española de su grupo.

4. EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS DE SANEAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES URBANAS, POR LAS AAPP ESPAÑOLAS

Es tradicional en España que sean las entidades locales quienes ejerzan la competencia municipal para el saneamiento de las aguas residuales urbanas; dicha competencia se entiende tanto en lo relativo a la recogida de aguas mediante el sistema de alcantarillado, como en materia de tratamiento y depuración de las mismas. No obstante, en la actualidad estas funciones son considerablemente

más complejas que en épocas pasadas y puede decirse que las responsabilidades se comparten al menos entre cuatro grandes entes públicos: el Estado, los Organismos de Cuenca, las CCAA y las CCLL. A efectos de aclarar el marco competencial entre los entes públicos involucrados en el tema del tratamiento y depuración de las aguas residuales urbanas, se podría decir que:

- a) A las CCLL les corresponde realizar las funciones necesarias para suministrar el alcantarillado a las aglomeraciones urbanas.
- b) Las CCAA han de prestar apoyo técnico y económico en el tema del tratamiento y depuración de aguas residuales urbanas y realizar declaraciones acerca de las instalaciones de interés de la CCAA.
- c) Son competencias compartidas entre CCAA y CCLL las de actuar para disponer de colectores de aguas residuales en los plazos marcados por las normas vigentes; ahora bien, a este respecto, corresponde en exclusiva a las CCAA fijar las aglomeraciones urbanas en que se estructura su territorio y establecer el ente público de gestión y sus funciones.
- d) Los Organismos de Cuenca han de controlar los vertidos que salen de las EDAR rumbo a los cauces públicos en las cuencas intercomunitarias (aquellas que corresponden al territorio de dos o más CCAA).
- e) El Estado, ha de asegurar las infraestructuras para la provisión del recurso y la protección del Dominio Público Hidráulico; por ello ha de proporcionar apoyo técnico y económico, directamente o a través de los Organismos de Cuenca y declarar determinadas instalaciones como de interés general.

Para las CCLL, los antes referidos son servicios públicos obligatorios (artículo 26.2 LBRL), por lo que se les reconoce la iniciativa pública en materia económica (artículo 86 de la misma Ley) para su financiación. Así pues, podría decirse que, en principio las prestaciones patrimoniales de carácter público que establezcan por la prestación de los servicios de alcantarillado y depuración tienen, en principio, la naturaleza jurídica de tasas, con independencia del modo en que se lleve a cabo su gestión²¹.

No obstante, es controvertida la naturaleza jurídica de los tributos destinados a financiar el saneamiento de las aguas residuales urbanas y no solo por razones de técnica tributaria relacionadas con su denominación, la AAPP creadora del tributo, su finalidad extrafiscal o su posible afectación a una o varias finalidades más o menos ligadas al saneamiento de las aguas residuales urbanas, sino también por otras relativas a la difícil distinción de la financiación de los gastos de gestión y explotación de las instalaciones de evacuación, tratamiento y depuración de aguas, con aquellos otros gastos –de inversión, podríamos decir– destinados a la construcción y adquisición de las instalaciones y tecnologías adecuadas a esta finalidad.

La polémica está servida desde la aparición del primero de estos tributos aprobados en España; nos referimos al Incremento de tarifa y canon de saneamiento de Cataluña, de 1981 (Ley 5/1981, de 4 de Junio, de Evacuación y Tratamiento de Aguas Residuales de Cataluña). En este sentido, Pagés I Galtes afirma que el tributo creado podía considerarse como un impuesto *pues la realización del hecho imponible por parte del contribuyente no dependía de ninguna actuación administrativa que le afectase de forma específica. Así mismo, se trataba de un tributo parafiscal en cuanto que se afectaba a unos gastos concretos de saneamiento y se atribuía su gestión a un organismo -la Junta de Saneamiento- ajena a la Administración financiera. Por otro lado también cabía destacar su naturaleza de impuesto con finalidad extrafiscal, indirecto, objetivo, de devengo instantáneo pero de pago periódico y autónomo*²².

²¹ Vid. VÁZQUEZ COBOS, C. (2006): *Fiscalidad de las aguas en España*. VI Congreso Nacional de Medio ambiente. GT25. Fiscalidad Ambiental. <http://www.conama.es/viconama/gt/pdf/25.pdf>, Convención hidronómica, 2006. Agencia Catalana de l'Aigua. <http://directivamarco.es/2006/11/con-vencin-hidronmica-2006-en-barcelona> p. 177; DE VICENTE GARCÍA, J. y ADAME MARTÍNEZ, F. (2008): *Régimen fiscal del agua. Tributos estatales, autonómicos y locales*, pp. 343 y ss.; LUCHENA MOZO, G. M. (2010): "Sostenibilidad de los recursos hídricos e instrumentos fiscales: el canon catalán del agua." *Crónica Tributaria*, 137, p. 135. Así deriva también de las STC 102/2005, de 20 de abril y 121/2005, de 10 de mayo y de un posterior Informe de la Dirección General de Tributos, de 26 de octubre de 2007.

²² PAGÉS I GALTES, J. (2001): "El canon del agua creado por la Ley Catalana 6/1999." *Revista de Derecho Financiero*, 259.

La sustitución de este tributo por el canon del agua –por Ley 6/1999, de 12 de julio, del Parlamento de Cataluña– que se define en el texto normativo como *un impuesto de naturaleza ecológica sobre el uso real o potencial del agua y la carga contaminante vertida y cuya recaudación se ordena a la dotación de los gastos de inversión y de explotación de las infraestructuras previstas que se atribuyen a la Agencia Catalana del Agua*, confirma el alejamiento de la tasa de estas dos figuras tributarias, pioneras en la materia que se analiza en el presente estudio. Es evidente que hay actuaciones administrativas de necesaria realización para la construcción y funcionamiento de los sistemas de saneamiento y depuración de las aguas residuales urbanas, pero no son estos costes los que tratan de cubrirse con el importe de la recaudación de los nuevos cánones.

Tanto el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales 1995-2005, como el posterior Plan Nacional de Calidad de las Aguas: Saneamiento y Depuración 2007-2015, elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente en colaboración con las Comunidades Autónomas, se refieren con detalle a todo este conjunto de actuaciones, llegando a cuantificar las inversiones necesarias para cumplir en España la Directiva 91/271/CE.

Las citadas inversiones del PNCA 2007-2015 están destinadas a permitir:

- La realización de actuaciones declaradas de interés general del Estado.
- La realización de actuaciones para mejorar la calidad de las aguas en “zonas sensibles” de los ríos y costas españolas, derivadas de la declaración de zonas sensibles por parte de Portugal o de España.
- La realización de actuaciones en Parques Nacionales y en municipios con territorios de la Red Natura 2000, para asegurar la calidad de las aguas en estos ámbitos ambientalmente más exigentes, en línea con lo establecido en la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural.
- La financiación sin intereses del 50 por 100 de las actuaciones que se convengan con las CCAA, con recuperación de la inversión a 45 años, por parte de las Sociedades Estatales de Agua.

El volumen de inversiones previsto es considerable y el PNCA alude a la necesidad de tomar medidas concretas para la recuperación integral de todos los costes, en particular para los servicios de saneamiento (alcantarillado y depuración). En este punto, el Plan destaca la importancia de los Convenios Bilaterales entre la Administración General de Estado y las CCAA y Ciudades Autónomas, a efectos de definir las condiciones para materializar las aportaciones y los compromisos de cada parte en las inversiones estimadas como necesarias. A tal efecto, el papel de las autoridades regionales es fundamental (no tanto así, el de las CCLL) y se prevé que los Planes autonómicos de saneamiento y depuración se incorporarán a cada Convenio Bilateral.

En este ámbito, se especifica en el Plan Nacional que, entre otros, será un requisito previo a la firma de cada Convenio Bilateral tener regulado el canon de depuración o los mecanismos de recuperación de costes del saneamiento y depuración de una forma efectiva. Así pues, desde esta perspectiva, el canon de depuración se extrae del ámbito local para convertirse en un instrumento tributario desligado de los servicios de las CCLL y destinado a apoyar la participación regional en la financiación de los costes de inversión y funcionamiento del sistema regional de saneamiento y depuración de las aguas residuales urbanas y, por tanto, de las EDAR. Desde ese momento y puesto que los costes de cada sistema regional de cada EDAR se diferencian por muchas razones, como la naturaleza –sensible o no– de la zona receptora del vertido, el tamaño de la aglomeración, etc., el canon de saneamiento ordenado a la cobertura de dichos costes sobrepasa el ámbito de las tasas, haciéndose compatible su aprobación y exigencia más bien con los fundamentos de los impuestos de naturaleza extrafiscal.

En la actualidad, los cánones de saneamiento están vigentes en quince CCAA españolas. Sus denominaciones y principales normas se hallan recogidos en la Tabla 4, ordenadas de mayor a menor antigüedad en la aprobación de dicho tributo. La única CA no incluida en dicha tabla es la de Castilla-León. La última región en la Tabla es Extremadura y la primera, tal como afirmamos anteriormente, Cataluña.

TABLA 4
CÁNONES DE SANEAMIENTO Y FIGURAS AFINES EN ESPAÑA (detalle por CCAA)

CCAA	Denominación	Normativa
Cataluña	incremento de tarifa y canon de saneamiento (hoy: canon de agua)	Ley 5/1981 de evacuación y tratamiento de aguas residuales de Cataluña (hoy: Ley 6/1999 de ordenación, gestión y tributación del agua)
Navarra	canon de saneamiento	Ley Foral 10/1988 de saneamiento de aguas residuales de Navarra y Decreto Foral 82/1990
Baleares	canon de saneamiento	Ley 9/1991 reguladora del canon de saneamiento de aguas
Comunidad Valenciana	canon de saneamiento	Ley 2/1992 de saneamiento de las aguas residuales
Galicia	canon de saneamiento	Ley 8/1993 reguladora de la administración hidráulica
Madrid	tarifa de depuración de aguas residuales	Ley 10/1993 sobre vertidos líquidos industriales al sistema integral de saneamiento
Asturias	canon de saneamiento	Ley 1/1994 sobre abastecimiento y saneamiento de aguas
La Rioja	canon de saneamiento	Ley 5/2000 de saneamiento y depuración de aguas residuales
Murcia	canon de saneamiento	Ley 3/2000 de saneamiento y depuración de aguas residuales de la Región de Murcia e implantación del canon de saneamiento Ley 3/2002 de tarifa del canon de saneamiento
Aragón	canon de saneamiento	Ley 6/2001 de ordenación y participación en la gestión del agua
Cantabria	canon de saneamiento	Ley 2/2002 de saneamiento y depuración de aguas residuales
Castilla la Mancha	canon de depuración	Ley 12/2002 reguladora del ciclo integral del agua
País Vasco	canon del agua	Ley 1/2006 de aguas del País Vasco
Andalucía	Cánones de mejora de infraestructuras hidráulicas de depuración (de interés para la CA, y/o competencia de las entidades locales)	Ley 9/2010 de aguas de Andalucía
Extremadura	canon de saneamiento	Ley 2/2012 de medidas urgentes en materia tributaria, financiera y de juego de la CA de Extremadura

Fuente: elaboración propia.

5. LAS TARIFAS Y LA DEPURACIÓN Y SANEAMIENTO DE LAS AGUAS RESIDUALES URBANAS

Puede decirse, en general, que en los Estados miembros de la UE más avanzados desde la perspectiva ambiental se fomenta una relación directa entre la tarifa y la calidad del servicio, en los servicios de agua urbanos. No obstante, las variaciones del precio del agua se mueven en paralelo con la evolución del IPC, independientemente de la influencia que el coste del agua tenga en las economías familiares.

Dado que los avances tecnológicos y las variaciones en la oferta y calidad de agua, los consumos por habitante y las mejoras en la calidad de los servicios ligados a este recurso cambian con el tiempo;

por ello, parece necesario llevar a cabo una revisión de los mecanismos de aprobación de tarifas, desligándolas de la evolución del IPC, con el fin de que las mismas se adapten con agilidad a las alteraciones antes citadas, si el objetivo es que aquellas reflejen verdaderamente los costes en cada momento del tiempo.

Con objeto de colaborar al establecimiento de un sistema tarifario adecuado a los diferentes usos del agua, asegurando la utilización eficiente de los recursos hídricos se han generado un conjunto de buenas prácticas aplicables a la determinación correcta de dichos costes. Las más importantes consideraciones acerca de cómo llevar a cabo las actuaciones al respecto son:

- a) Acometer el estudio cuantitativo y la asignación correcta de costes de la amortización de las inversiones en infraestructuras realizadas por las administraciones públicas y las Entidades Gestoras, por usos y servicios.
- b) El principio “quién contamina paga” debe satisfacerse con anterioridad a la aplicación de la recuperación de costes. Los costes del tratamiento del agua contaminada hasta su potabilización deberían soportarlos los causantes de la contaminación.
- c) Definir con claridad la repercusión de los costes según los distintos servicios (abastecimiento, alcantarillado, depuración, reutilización, desalación) y según los distintos usos del agua (doméstico, comercial, industrial, organismos públicos), tratando de reducir hasta eliminar las excepciones al principio de la recuperación de costes.

En el caso de la depuración y tratamiento de aguas residuales urbanas, los costes a considerar serían de tres tipos: los financieros, los ambientales y los costes del recurso.

Los costes financieros, así llamados en documentos de la Comisión Europea²³ son los costes directos y en el caso del “control de la contaminación del recurso hídrico”, estos están compuestos por los costes de la evacuación y reutilización de subproductos y fangos de las estaciones de tratamiento (ETAP), redes de alcantarillado y estaciones depuradoras (EDAR), así como los debidos a la contaminación pluvial. Se incluyen además otros costes de gestión de residuos generados en la explotación del servicio.

Los costes ambientales son los que resultan de evaluar el daño que la deficiente depuración y tratamiento de las aguas residuales urbanas ocasionan al medio ambiente receptor y a los ecosistemas (reducción de la calidad ecológica de los ecosistemas acuáticos o salinización y deterioro de los suelos productivos, etc.).

Los costes del recurso se añadirían a estos dos tipos de coste y serían, en el caso de la depuración y tratamiento de aguas residuales urbanas, los costes de las oportunidades perdidas para otros usuarios por una deficiente calidad de los recursos hídricos del medio receptor, derivados de unos vertidos de aguas con tratamiento y depuración defectuosos.

La Comisión europea aportó en el Informe de 16 de octubre de 2001 sobre la aplicación del COM/2000/0477 una serie de orientaciones para una correcta tarificación de los recursos hídricos a fin de favorecer la aplicación del Artículo 9 de la DMA:

- Establecimiento de una tarificación adecuada de modo que se garantice la recuperación de todos los costes para cada sector (hogares, industria y agricultura).
- Búsqueda y aplicación de incentivos para un uso sostenible del agua, tales como tarifas que reflejen los costes del suministro y los costes ambientales ocasionados por la extracción y el uso.
- Desarrollo de instrumentos para situaciones especiales; por ejemplo, suplementos para fuentes de contaminación especialmente intensa, normas especiales para la evacuación del agua de lluvia, tarifas progresivas, etc.
- El sistema de tarificación debe ser progresivo, garantizando que cuanto mayor sea el consumo, mayor será la contribución a los costes del ciclo del agua.
- Necesidad de que el sistema sea transparente para el consumidor o usuario.
- Necesidad de que el sistema abarque todos los costes originados en el ciclo del agua para todos los usos.

²³ Comunicación sobre la política de tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos (COM/2000/0477).

- Inclusión de todos los costes externos en el precio del agua.
- Rentabilidad adecuada del capital propio y ajeno; respeto del principio del mantenimiento sustancial del recurso.
- El sistema debe gravar los consumos y prácticas despilfarradoras y poco eficientes.

En este punto es importante recordar que cualquier sistema de tarificación debe respetar un conjunto de principios, entre los cuales se integran:

- El Principio de Equilibrio Económico-Financiero (Autosuficiencia), que exige definir o actualizar la estructura de la tarifa correspondiente al coste en cada momento de la prestación del servicio. Al respecto, se considera conveniente que la “autofinanciación” del servicio se realice mediante una planificación financiera a unos 5 años con el objeto de que la justificación de los incrementos o decrementos de la tarifa se realicen en función de los costes de inversión y de gastos previstos en el corto y medio plazo, en lugar de atender a criterios históricos y meramente contables. También se recomienda tener en cuenta los gastos futuros recurrentes que deriven de nuevas exigencias legales necesarias para la adecuada prestación de los servicios del ciclo integral del agua.
- El Principio de Bienestar Social, que exige determinar el nivel y estructura de tarifas de tal forma que el beneficio para el conjunto de la sociedad sea máximo. Este principio requiere de políticas de equidad tarifaria que eviten discriminaciones entre distintos grupos de usuarios, evitándose las subvenciones cruzadas entre ellos.
- El Principio de Uso Racional y Eficiente, dado que *el agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal*, como reconoce expresamente la DMA.
- El Principio de Responsabilidad de Puntas, que exige que los costes de inversión (soportados muchas veces a través de la cuota fija) se carguen en mayor medida a los usuarios que realizan un mayor consumo puntual del agua; cumpliendo este principio se conseguiría la “recuperación de costes de inversión para la garantía del servicio”.
- El Principio de Simplicidad, que exige que las tarifas sean simples y de fácil comprensión para los obligados al pago; ello es particularmente relevante dado que sus cambios han estado muy condicionados por su trayectoria histórica y singularidad local. Al respecto ha de mencionarse el documento de la Comisión Europea: *Política de tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos* que expresamente afirma: *la política de tarificación del agua debería ser transparente y de fácil comprensión para que su efecto incentivador quede plenamente plasmado*.
- El Principio de Igualdad y Homogeneidad entre usuarios de un mismo grupo y con idénticos consumos; a ellos se les debe aplicar una misma tarifa. Además, se entiende que, en general, es más beneficioso atender a criterios homogéneos que diferenciar, por ejemplo, abaratando el agua a los usuarios más cercanos al recurso, encareciéndola para los demás usuarios. Asimismo, se ha de perseguir que las estructuras de los distintos servicios que componen el ciclo integral del agua sean homogéneas en su estructura.

Los planes plurianuales de tarifa son especialmente adecuados para integrar estas recomendaciones y principios en el caso del tratamiento y depuración de aguas residuales urbanas. A tal fin, se recomienda que los estudios de tarifas se elaboren de forma homogénea para facilitar el monitoreo de las estructuras de ingresos y costes y la identificación de los compromisos de inversión y objetivos de gestión. También que dichos planes plurianuales se ligen al cumplimiento de los compromisos de inversión y a la obtención de objetivos de gestión basados en indicadores técnicos, económicos y medioambientales.

Aún en el caso de España, donde se aplican tributos (tasas o impuestos) para la financiación de estas obras de infraestructura y para la cobertura de sus gastos de explotación, estas técnicas de determinación tarifaria serían de gran utilidad para determinar la cuantía de dichos tributos en un horizonte plurianual y hacer públicas las decisiones o proyectos de decisión al respecto para el medio plazo, a fin de reducir la conflictividad política y social de los aumentos de los tributos y de incentivar conductas de uso eficiente del recurso y menor grado de contaminación de las aguas residuales urbanas, en la medida de lo posible. También se avanzaría en cuanto a la transparencia de la gestión con relación

al ciudadano, lo que facilitaría adicionalmente la implantación de mayores tributos ordenados a la financiación de los gastos de depuración y tratamiento de las aguas residuales urbanas. Según un estudio desarrollado para España por en cargo de la FEM²⁴, sobre esta temática, hay que tener en cuenta algunos aspectos concretos en materia tarifaria, como los siguientes:

- Necesidad de controlar y, en su caso, reducir los consumos de los organismos municipales y públicos en general. En muchos municipios aún no se registran dichos consumos. Para dichos consumos públicos, evitar la gratuidad o la bonificación de los mismos.
- La Entidad Gestora no debe hacer política redistributiva de la riqueza, es un papel que no le corresponde, y por tanto ha de evitarse la existencia de tarifas bonificadas atendiendo a factores sociales. Se ha demostrado que dichas actuaciones no son eficaces; la política social le corresponde al Ayuntamiento mediante sus diferentes organismos (normalmente los servicios sociales) y no a la Entidad Gestora del abastecimiento y saneamiento.
- Evitar la existencia de consumos gratuitos, así como las excepciones al cobro del recurso y las subvenciones en la factura.
- Conseguir una mayor transparencia en los precios de modo que una tarifa, por ejemplo la del abastecimiento, no subvencione a otra, por ejemplo la del alcantarillado.
- Hacer una labor pedagógica que permita entender que la estructura de costes de los servicios de agua impide que ahorros en el recurso se conviertan necesariamente en reducción de precios, sino normalmente al contrario.
- Necesidad de considerar provisiones de insolvencia para asumir aquellos impagos estructurales de la tarifa.

Dichas recomendaciones son trasladables al ámbito de la determinación y actualización de los tributos, por lo que se han incluido en este estudio, con similar finalidad.

En España, las tarifas de abastecimiento y saneamiento del agua son objeto de aprobación por los entes locales y los índices y valores diferentes que se aplican a los distintos servicios y usos, con tipos a veces progresivos y tramos según volúmenes de consumo y clases de usuarios, incluyen objetivos políticos como pueden ser los de asegurar el acceso universal al agua potable urbana; incentivar su uso racional o su ahorro; prevenir la contaminación hídrica y, en general, ayudar a la conservación del dominio público hidráulico (de los cauces y masas de agua) y del medio ambiente.

La tarifa de agua es el instrumento económico destinado a allegar recursos para la financiación de los gastos de explotación del servicio y de las inversiones necesarias a realizar, siempre con la referencia a los costes imputados previstos en el Plan Director de Abastecimiento y Saneamiento del municipio. Los entes locales con órganos especializados de gestión en esta materia expresan los objetivos económicos en los pliegos de condiciones que regulan las relaciones entre el ente local y la entidad gestora, en muchas ocasiones mediante la gestión indirecta del servicio a través de una concesión o cualquier otro mecanismo de colaboración o Participación Pública-Privada (PPP). Como ya se ha puesto de manifiesto, la recaudación municipal de la tarifa no suele ser capaz de colaborar a la cobertura de los costes de las inversiones en EDAR.

Si se pretenden aplicar prácticas contables adecuadas para la correcta determinación de los costes de cada servicio que ayuden a la cuantificación correcta de la tarifa, se ha de hacer hincapié en que entre las rúbricas a tener en cuenta para la determinación de la misma se incluyan los impuestos y tasas que recaigan sobre las actividades y que no figuren en otros apartados de aquella. Salvo en el caso de que en la norma de aplicación se haga constar lo contrario, efectivamente, los tributos, incrementos y cánones finalistas del Estado, CCAA, Provincia y Corporaciones Locales establecidos sobre las instalaciones de abastecimiento, alcantarillado o depuración, suministro y consumo o sobre su gestión, son a cuenta del consumidor y se considerará su importe en el cálculo de la tarifa –ya sea fija o en función del consumo– por la parte alícuota que le corresponda en cada ejercicio. En el caso concreto del alcantarillado y el saneamiento se considera necesario reflejar en este apartado todo tipo de cánones y tasas a pagar para depositar y situar residuos en vertederos autorizados y controlados.

²⁴ AEAS: “Guía de Tarifas de los Servicios de Abastecimiento y Saneamiento de Agua”. <http://www.femp.es/files/566-1135-archivo/GUIA%20TARIFAS%20DEFINITIVOS.pdf>. Consultado el 12 de abril de 2013

A pesar de la normativa vigente que en España atiende a la obtención de los objetivos y principios básicos de la DMA (p.e. recuperación de costes) y de las recomendaciones sobre buenas prácticas contables a aplicar para la cuantificación de las tarifas, la práctica tradicional en muchos municipios españoles es la de aprobar tarifas que no cubren todos los costes, lo que conduce al deterioro a largo plazo de las infraestructuras y servicios del agua urbana.

Una idea del volumen de estas tarifas puede obtenerse de los datos publicados por la Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento (AEAS) de una encuesta al respecto realizada para 2009. Dicha asociación y la Asociación Española de Empresas Gestoras de los Servicios de Agua a Poblaciones (AGA) realizan anualmente un estudio sobre los precios de los servicios urbanos de agua en España, a partir de una encuesta realizada entre los operadores de los servicios de municipios con una población mayoritariamente superior a 50.000 habitantes y completan estos datos con información directamente obtenida de las tarifas que aparecen publicadas en los boletines oficiales y páginas web de las entidades operadoras de los servicios. Estas consideraciones explican por qué la población contemplada en la encuesta es en torno a la mitad de la población española en 2009.

Los datos publicados por AEAS se presentan en euros/m³ y por usos domésticos e industriales, por provincias, CCAA y cuencas hidrográficas; finalmente, se halla una tarifa media nacional; en 2009, el indicador del precio medio del ciclo integral, que comprende abastecimiento, alcantarillado y depuración fue 1,50 €/m³ (es decir, 0,15 céntimos de euro por litro de agua) y, dado que en 2008 fue de 1,42 €/m³, este precio es un 5,9 por 100 superior al valor obtenido en la encuesta del año 2008. El precio medio en 2009 para usos domésticos fue inferior al medio, concretamente de 1,40 euros/m³, lo que supone un aumento del 5,7 por 100 sobre el valor del año anterior y un 40 por 100 respecto al precio medio correspondiente al año 2002. Seguidamente se aportan las siguientes Tablas con los datos más relevantes al respecto.

TABLA 5
TARIFAS DE AGUA POR CUENCAS HIDROGRÁFICAS (€/m³)

Cuenca	Población	Abastecimiento			Saneamiento			Ciclo integral		
		Doméstico	Industrial	Conjunto	Doméstico	Industrial	Conjunto	Doméstico	Industrial	Conjunto
Andalucía Mediterránea	1.360.502	0,81	1,19	0,90	0,50	0,59	0,52	1,31	1,78	1,43
Baleares	450.684	1,38	2,50	1,66	0,81	1,49	0,98	2,20	3,99	2,65
Canarias	1.208.278	1,27	2,23	1,51	0,34	0,33	0,34	1,61	2,56	1,85
C.I. Cataluña	2.949.886	1,14	1,66	1,27	0,72	0,84	0,75	1,86	2,49	2,02
Duero	907.392	0,44	0,66	0,49	0,42	0,53	0,45	0,86	1,18	0,94
Ebro	1.342.955	0,54	0,87	0,62	0,52	0,82	0,60	1,06	1,69	1,22
Galicia Costa	638.544	0,62	0,98	0,71	0,41	0,68	0,48	1,03	1,66	1,19
Guadiana	859.910	0,77	0,94	0,81	0,45	0,55	0,47	1,22	1,49	1,29
Guadalquivir y Atl. Andaluza	2.925.979	0,85	1,09	0,91	0,62	0,66	0,63	1,47	1,75	1,54
Júcar	2.619.983	0,74	0,87	0,77	0,58	0,66	0,60	1,33	1,53	1,38
Norte	2.092.316	0,56	0,80	0,62	0,53	0,72	0,58	1,09	1,52	1,19
Segura	869.829	1,67	1,57	1,65	0,68	0,72	0,69	2,35	2,29	2,34
Tajo	6.312.990	0,78	0,86	0,80	0,53	0,67	0,57	1,32	1,53	1,37
C.I. País Vasco	183.090	0,43	0,86	0,54	0,50	1,00	0,62	0,93	1,85	1,16
España	24.722.338	0,85	1,12	0,91	0,56	0,69	0,59	1,40	1,81	1,50

Fuente: AEAS, Encuesta..., op cit. año 2009.

TABLA 6
TARIFAS DE AGUA POR CCAA (€m3)

Comunidad Autónoma	Población	Abastecimiento			Saneamiento			Ciclo integral		
		Doméstico	Industrial	Conjunto	Doméstico	Industrial	Conjunto	Doméstico	Industrial	Conjunto
Andalucía	4.567.599	0,83	1,11	0,90	0,58	0,64	0,60	1,41	1,75	1,50
Aragón	693.086	0,55	1,12	0,70	0,46	0,97	0,59	1,01	2,09	1,28
Asturias	588.219	0,60	0,79	0,65	0,62	0,78	0,66	1,22	1,57	1,31
Cantabria	55.910	0,55	1,38	0,75	0,36	0,53	0,40	0,90	1,91	1,15
Castilla-La Mancha	431.888	0,68	0,83	0,72	0,43	0,52	0,45	1,12	1,34	1,17
Castilla-León	907.392	0,44	0,66	0,49	0,42	0,53	0,45	0,86	1,18	0,94
Cataluña	3.088.481	1,12	1,62	1,25	0,72	0,83	0,75	1,84	2,45	1,99
Comunidad Valenciana	2.619.983	0,74	0,87	0,78	0,58	0,66	0,60	1,33	1,53	1,38
Extremadura	326.728	0,83	1,03	0,88	0,36	0,47	0,39	1,19	1,50	1,27
Galicia	657.989	0,61	0,96	0,70	0,40	0,68	0,47	1,02	1,64	1,17
Islas Baleares	450.684	1,38	2,50	1,66	0,81	1,49	0,98	2,20	3,99	2,65
Islas Canarias	1.208.278	1,27	2,23	1,51	0,34	0,33	0,34	1,61	2,56	1,85
La Rioja	177.549	0,52	0,57	0,53	0,53	0,53	0,53	1,05	1,09	1,06
Madrid	6.133.166	0,79	0,86	0,81	0,53	0,68	0,57	1,32	1,53	1,37
Murcia	869.829	1,67	1,57	1,65	0,68	0,72	0,69	2,35	2,29	2,34
Navarra	333.725	0,44	0,57	0,47	0,62	0,72	0,64	1,06	1,29	1,11
País Vasco	1.611.832	0,54	0,79	0,60	0,50	0,74	0,56	1,03	1,53	1,16
España	24.722.338	0,85	1,12	0,91	0,56	0,69	0,59	1,40	1,81	1,50

Fuente: AEAS, Encuesta..., op cit. año 2009.

6. LA FINANCIACIÓN DE LAS EDAR Y LOS TRIBUTOS RELATIVOS A LOS VERTIDOS

Las autoridades nacionales y regionales, desde mediados de la década de los noventa del siglo pasado se ocuparon de la planificación y estimación de las inversiones necesarias para el cumplimiento de la normativa vigente, europea y española, en relación con el saneamiento y depuración de las aguas residuales urbanas, en sede de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente y firmando convenios bilaterales de colaboración que definían y cuantificaban las obligaciones nacionales y regionales en esta materia.

A fines de 2012 había 7 Convenios/Protocolos Bilaterales de este tipo firmados o a punto de firmarse entre el Estado y las siguientes CCAA: Andalucía (2006, modificado en 2010); Asturias (2008, modificado en 2010); Aragón (2008, modificado en 2010); Canarias (2008, modificado en 2010); Galicia (2009); Baleares (2009); Cantabria (2009); Castilla y León (2010); Ceuta (2009); Melilla (2009) y ciudad de Madrid (2009).

Reunir datos sobre las inversiones necesarias para la depuración y tratamiento de las aguas residuales urbanas de las aglomeraciones españolas, de modo que puedan cumplirse en 2015 los objetivos de calidad del agua a los que hace referencia la DMA es una tarea ardua. Según la Memoria del M-GRAMA correspondiente al ejercicio 2011 la cifra global de los fondos destinados a "tratamiento de aguas" ascendió en 2011 a 486,7 millones de euros y financió 43 actuaciones, sin especificación de cuales fueron ni en qué CCAA se desarrollaron. Esta cifra absoluta equivale al 22,2 por 100 del presupuesto total del Ministerio para inversiones relacionadas con el agua, muy inferior por ejemplo a la destinada al área de "presas", que consume el 47 por 100 de dicho presupuesto total.

Si se consultan los Presupuestos Generales del Estado para 2013, en concreto el Programa denominado "Calidad del Agua" (Programa 456A)²⁵, las cifras de fondos destinados por el Ministerio a inver-

²⁵ Presupuestos Generales del Estado para 2013: Presupuesto por programas y memoria de objetivos. Tomo XI (Sección 23), Programa 456A, http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2013Proyecto/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L_13_A_G13.PDF.

siones en depuración y tratamiento de aguas residuales vinculadas al cumplimiento de la Directiva 91/271/CE son mucho más reducidos.

Según esta última fuente, en 2011 el gasto ejecutado en inversiones destinadas a la *Mejora del estado de las masas de agua de la Calidad de las Aguas y ecosistemas asociados* fue poco mayor que 74 millones de euros. Esta cifra es menos de un tercio de la revelada en el PNCA 2007-2012 (media 2011-2015) como necesaria para el cumplimiento de las obligaciones de la Directiva 91/271/CE, con origen en el Programa Presupuestario 456A.

Aún es posible que hayan sido las Confederaciones Hidrográficas cofinanciadas con fondos FDER y del Fondo de Cohesión y las sociedades estatales del agua (con compromiso de retorno a las AAPP afectadas en varios años) quienes puedan explicar las grandes diferencias en las cifras de inversiones para esta finalidad, en el año 2011 –que ascienden a más de 412 millones de euros–, lo que requeriría una ulterior y más detallada investigación. Según la memoria que acompaña a los Presupuestos Generales del Estado para 2013, la cifra de ejecución de estas inversiones en 2012 fue de 62,9 millones de euros; este montante se ha reducido hasta 49,6 millones de euros, en el presupuesto para 2013, entre otros motivos porque bajó en 25,4 miles de millones la inversión proyectada del MAGRAMA para la “mejora de la calidad de las aguas y los ecosistemas asociados”.

Hay que hacer constar que, según el PNCA 2007-2015, era la Administración General del Estado la fuente fundamental de recursos financieros para las inversiones en EDAR. De hecho, en el periodo 2011-2015, el Estado estimaba aportar 2.154,1 millones de euros a esta finalidad por todos los conceptos: Inversiones del Programa 456A, en general y con destino a ser ejecutados por las Confederaciones Hidrográficas, y Transferencias de Capital para financiar los Convenios con las CCAA. Ello es consistente, también, con los compromisos estatales de financiación del PNCA que prometía aportar, en 2007, 19.007 millones de euros, de los cuales 1.430 millones –recuperables en 45 años– se canalizarían a través de las Sociedades Estatales. Problemas financieros derivados de la crisis económica de España parecen ser los responsables del incumplimiento del Plan Nacional.

Las CCAA también adquirieron compromisos al respecto pero su cumplimiento está sufriendo por la misma causa. En efecto, los Planes regionales de Saneamiento que se han ido elaborando a lo largo de estos últimos años revelan la introducción de los cánones de saneamiento, con diferentes denominaciones, como tributos destinados a cubrir los costes de mantenimiento y explotación de EDAR (nuevas infraestructuras, mantenimiento y conservación de las existentes) y, en muchos casos, también a recuperar los costes de las inversiones realizadas por las CCAA, tanto en redes de colectores como en estaciones de bombeo, plantas de tratamiento de aguas residuales y otras instalaciones de esta naturaleza.

Sin embargo, nunca se estableció régimen alguno de colaboración con las CCLL al respecto, a pesar de ser los municipios los titulares de la competencia sustantiva en la materia. Las CCLL simplemente realizaron la recepción de las obras correspondientes para la asunción de su titularidad, con algunas excepciones últimamente si la corporación municipal consideraba que las tarifas vigentes sobre el agua –por aducción, alcantarillado, depuración, etc.– no eran suficientes siquiera para la cobertura de los gastos de explotación de las EDAR.

Los cánones de saneamiento son distintos y compatibles con los tributos que gravan los vertidos al dominio público hidráulico establecidos por la Ley de Aguas (Canon de control de vertidos –incluido en el artículo 113 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA)–); así pues, por ejemplo, compatibles con el canon de control de vertidos.

El control de vertidos es considerado un servicio medio ambiental que se presta y su naturaleza es la de una tasa destinada al estudio, control, protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica. Por ello, su recaudación no está afectada, ni ordenada a pagar los costes de inversión y funcionamiento de las EDAR y otras instalaciones antes referidas. Es el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (artículos 289-295 del RDPH) el texto normativo que regula las condiciones de

consultado el 23 de abril, 2013. La reducción sustancial del presupuesto de inversiones para esta actividad se produce a pesar de que en este documento se reconoce (p. 419) que: *El total cumplimiento de la Directiva 91/271 sobre depuración de las aguas residuales es uno de los objetivos estratégicos del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. El haber vencido los plazos marcados por la Directiva para que las diferentes aglomeraciones urbanas dispongan de sistemas de saneamiento y depuración adecuados y siendo todavía bastantes los incumplimientos existentes puestos de manifiesto por la Comisión Europea, exige un esfuerzo adicional importante por todas las administraciones implicadas y en particular para el Ministerio por los compromisos adquiridos. Se requiere, por tanto, un esfuerzo en el seguimiento de los expedientes de infracción, en las comunicaciones con las CCAA y la CE.*

aplicación del canon de control de vertidos importe, etc., y dicho canon se exige en muchas CCAA sobre los vertidos de aguas, ya depuradas previamente en las EDAR.

Al respecto, el apartado 5 del artículo 113 del TRLA establece que: *en el supuesto de cuencas intercomunitarias este canon será recaudado por el Organismo de cuenca o bien por la Administración Tributaria del Estado, en virtud de convenio con aquél. En este segundo caso la Agencia Estatal de la Administración Tributaria recibirá del Organismo de cuenca los datos y censos pertinentes que faciliten su gestión, e informará periódicamente a éste en la forma que se determine por vía reglamentaria. El canon recaudado será puesto a disposición del Organismo de cuenca correspondiente. A este respecto, la Ley 11/2005, de 22 de junio incluyó un párrafo nuevo en el que se preveía que en virtud de convenio, las Comunidades Autónomas podrán recaudar el canon en su ámbito territorial. En este supuesto, la Comunidad Autónoma pondrá a disposición del Organismo de cuenca la cuantía que se estipule en el convenio, en atención a las funciones que en virtud del mismo se encomienden a la Comunidad Autónoma.*

La concurrencia del canon de control de vertidos y el canon de saneamiento está prevista en el apartado 7 del Real Decreto Legislativo 1/2001, dado que según su tenor, *en el supuesto de cuencas intercomunitarias, cuando el sujeto pasivo del canon del agua esté obligado a satisfacer algún otro tributo vinculado a los vertidos, el importe correspondiente a este último tributo puede reducirse o deducirse del importe a satisfacer por el concepto de canon del agua.* Así pues, tras la reforma introducida por la Ley 11/2005, de 22 de junio en su apartado 8: *cuando un sujeto pasivo del canon de control de vertidos esté obligado a satisfacer algún otro tributo vinculado a la protección, mejora y control del medio receptor establecido por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias, el importe correspondiente a este tributo se podrá deducir o reducir del importe a satisfacer en concepto de canon de control de vertidos, suscribiéndose al efecto entre el Ministerio de Medio Ambiente y las Administraciones autonómicas implicadas los oportunos convenios de colaboración.*

Por su parte, los cánones de saneamiento son tributos ecológicos autonómicos y finalistas que recaen sobre un hecho imponible diferente al del canon de control de vertidos, como han reconocido numerosas sentencias²⁶, incluida la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3.ª), de 4 de diciembre de 2012 sobre “caso Sniace” y, en general, el volumen del agua residual se estima mediante el volumen de agua de abastecimiento consumida. Mediante los cánones de saneamiento se introducen cargas diferenciadas según el agente generador del agua residual, por lo que se diferencian las aguas residuales domésticas de las aguas residuales industriales, etc.

Todas las CCAA aplican tipos impositivos diferentes y Aragón o Navarra se sitúan en los puestos de cabecera, desde esta perspectiva. En efecto, en 2010, se cobraban en Navarra 0,4750 €/m³ para vertidos de uso doméstico; 0,5930 €/m³ en uso no doméstico y, finalmente, 0,0740 €/m³ en vertidos directos a cauce público; finalmente, el importe resultante se grava con el IVA.

Las siguientes CCAA son las últimas en aprobar los cánones de saneamiento: Cantabria (2006), destinándose su recaudación únicamente a la financiación de las infraestructuras, mantenimiento y explotación de los diferentes sistemas de saneamiento de la región (EDAR y otras); Andalucía, que aprobó el Canon de mejora de las infraestructuras hidráulicas de depuración “de interés de la CA” y otro de la misma denominación “competencia de las entidades locales”, mediante la Ley 9/2010 de Aguas de Andalucía, “para acercar la recaudación a la cobertura plena de estos costes” y, aún de modo más reciente, Extremadura (Ley 2/2012 -art. 45), donde el canon de saneamiento “se devengará con el consumo de agua”.

Todavía hay CCAA y territorios autónomos como Canarias, Castilla León, Ceuta y Melilla que no han aprobado ni exigen un canon de saneamiento. En Castilla León existe un Plan de Saneamiento y Depuración de las Aguas 2007-2015 y está en proceso de elaboración el II Plan de Calidad de las aguas; asimismo, según el Protocolo Bilateral firmado en febrero de 2010, el Estado y la Junta tienen un plan de inversiones con 147 depuradoras ejecutadas, 16 en construcción y 57 en las que se deben iniciar las obras (33 de financiación del Estado y 24 a la Junta). La responsabilidad de las inversiones en instalaciones de saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas, en este borrador del Plan de Castilla León se comparten entre el Estado y la CA y según los datos que obran en dicho documento en la actualidad, el 85 por 100 de las obras que corresponden al Estado se ubican en la cuenca del Duero.

Las actuaciones previstas en el documento de Castilla y León al que se hace referencia son de dos tipos: a) la construcción de 38 depuradoras para localidades con más de 2.000 h-e. b) la realización

²⁶ Recientemente, Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª) de 10 de febrero de 2012.

de obras 19 asociadas a la eliminación de nutrientes en depuradoras, que ya están ejecutadas. La financiación regional de estas inversiones no se apoyará en la recaudación de canon del saneamiento, porque todavía no ha alumbrado dicha figura tributaria en esta CA.

En resumen, las tarifas sobre el agua que perciben las CCLL, más los cánones de control de vertidos, que recaudan los Organismos de cuenca, y los cánones de saneamiento que recaudan las CCAA son las fuentes de financiación de los gastos de explotación de las instalaciones al servicio de la política española de saneamiento y depuración de aguas. La suma de estos recursos debe asegurar la recuperación de los costes en que se hay incurrido para la provisión del agua en las aglomeraciones urbanas, de acuerdo a las exigencias del artículo 9 de la DMA.

Hay estudios que revelan cual es en España la relación entre las inversiones destinadas a las obras e infraestructuras para la recogida y tratamiento de aguas residuales y el conjunto de los ingresos devengados por los conceptos antes señalados. El estudio de Errejón y Gallego ofrece una serie histórica de ratios entre inversiones e ingresos corrientes por todos aquellos conceptos, entre 1996 y 2010, por CCAA distribuidas en cuatro grandes zonas: Septentrional-Noroccidental; Central; Mediterráneo y Archipiélagos-Ceuta y Melilla²⁷. Estos datos se incluyen en la Tabla 7.

TABLA 7
COEFICIENTE (por 100) ENTRE GASTOS DE INVERSIÓN EN RECOGIDA Y TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES Y CUOTAS TOTALES DE SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN, POR CCAA

SEPTENTRIONAL-NOROCCIDENTAL															
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Galicia	—	—	1,39	1,68	0,27	0,01	0,03	0,05	0,07	0,02	0,04	0,18	0,03	0,12	0,17
Principado de Asturias	0,00	0,14	0,44	0,33	0,48	0,00	0,02	0,16	0,19	1,86	0,01	0,25	0,27	0,13	0,15
Cantabria	1,73	1,35	1,11	1,29	0,62	0,00	0,00	0,00	0,37	0,32	0,00	0,00	0,08	0,05	0,00
País Vasco	0,20	0,20	0,20	0,20	0,32	0,97	0,66	0,40	0,08	0,67	0,47	0,01	0,17	0,17	0,09
Comunidad Foral de Navarra	—	—	—	2,58	0,42	0,15	0,09	8,79	0,40	0,56	0,59	0,04	0,45	0,30	0,25
Aragón	1,14	1,14	1,14	1,13	0,35	0,04	0,01	0,01	0,05	0,03	0,03	0,26	0,51	1,07	0,87
AREA CENTRAL															
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Castilla-León	0,20	0,18	0,20	0,21	0,25	0,09	0,04	0,03	0,05	1,02	0,02	0,07	0,06	0,06	0,04
Castilla-La Mancha	1,83	1,87	1,72	1,30	0,72	0,04	0,26	0,53	0,50	0,19	0,03	0,02	0,03	0,05	0,15
Extremadura	—	—	—	2,18	0,02	0,01	0,04	0,03	0,08	0,07	0,08	0,05	0,02	0,04	0,11
La Rioja	—	—	—	0,00	1,49	0,73	7,50	0,35	0,56	0,23	0,65	0,08	2,56	0,31	0,59
Comunidad de Madrid	1,22	1,13	1,24	1,24	0,67	0,30	1,49	1,68	0,39	0,33	0,28	0,27	0,17	0,20	0,25
MEDITERRANEO															
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Cataluña	0,16	0,21	0,22	0,21	0,27	0,02	1,01	0,90	0,53	0,31	0,06	0,11	0,13	0,58	0,10
Comunitat Valenciana	0,72	0,62	0,55	0,37	0,01	0,00	0,01	1,13	0,00	0,17	0,00	0,40	0,42	0,46	0,27
Región de Murcia	0,18	0,49	0,42	0,03	0,11	0,06	0,02	0,11	0,43	0,02	0,04	0,24	0,20	0,06	0,06
Andalucía	0,14	0,17	0,23	0,37	0,27	0,33	0,06	0,15	0,18	0,18	0,20	0,07	0,13	0,20	0,14
ARCHIPIELAGO-CEUTA-MELILLA															
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Illes Balears	0,08	0,21	0,29	0,20	0,29	0,14	0,01	0,07	1,05	0,14	0,22	0,09	0,20	0,14	0,10
Canarias	0,74	0,74	0,79	0,89	2,42	0,10	0,01	0,20	0,08	0,08	0,16	0,05	0,16	0,25	0,08
Ceuta y Melilla	—	—	—	—	—	—	—	—	1,81	1,59	0,00	1,20	0,80	0,66	0,31

Fuente: Errejón y Gallego..., *op cit.*, en base al "INE y elaboración propia".

²⁷ ERREJÓN VILLACIEROS, J. A y GALLEGO MARTÍN, F., cuadro 9, *op cit.* Su fuente de información básica es la Encuesta sobre Suministro y Saneamiento del Agua del INE.

Desde la perspectiva de nuestra investigación, lo más relevante de los datos incluidos en la Tabla 7 es el valor del coeficiente. Si dicho ratio adquiere el valor 1, los ingresos anuales habrán sido de igual importe que las inversiones de la CCAA en instalaciones de recogida y tratamiento de aguas residuales; valores superiores a la unidad implican mayores ingresos ordinarios que las inversiones en dicho año y valores del ratio inferiores a 1, indican lo contrario.

Pues bien, los datos de la citada Tabla tienen en general valores muy cercanos a cero. Excepcionalmente, Ceuta y Melilla ofrecen valores entre 1,59 y 1,81 en los años 2005 y 2004 respectivamente, lo que indica que en ambos periodos, en estas ciudades autónomas se realizaron inversiones significativas en infraestructuras de saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas. Aragón ofrece 4 años con valores del ratio superiores a la unidad, pero nunca mayores que 1.14 (años 1996 a 1999). También ocurre lo mismo en Castilla La Mancha, en el mismo periodo cuatrienal, con valores del ratio entre 1,30 y 1,87. Es este también el caso de Madrid en los mismos cuatro años citados y además, en 2002 y 2003, con valores del ratio al inicio entre 1,13 y 1,24 y algo superiores en el segundo subperiodo, como el de 1,68 en el año. Por último, hay episodios aislados de valores de dicho ratio superiores a la unidad, como es el caso de Baleares en 2004 (valor = 1,05) o Asturias en 2005 (valor = 1,86). El caso más particular en este punto es el de Navarra, donde el ratio alcanza en 1999 el valor 2,58 y el valor de 8,79, en 2003.

Coincidimos con Errejón y Gallego en que, si atendemos a la información por territorios de la Encuesta sobre Suministro y Saneamiento del agua –realizada por el INE–, el mayor porcentaje entre los gastos de inversión en recogida y el tratamiento de aguas residuales y lo recaudado por cuotas correspondientes a saneamiento y depuración se da en las zonas de España con mayor escasez hídrica. En estos ingresos se ha integrado la recaudación por la aplicación de los cánones de saneamiento. Pues bien, de los datos puede concluirse que en todos los territorios, hay un amplio margen de recursos que pueden destinarse a las inversiones en saneamiento y depuración de las aguas residuales urbanas.

No obstante, las CCLL no parecen dispuestas al ejercicio de sus competencias en esta materia, quizás por la ausencia de una demanda ciudadana explícita de los servicios de depuración y saneamiento de las aguas residuales urbanas y también posiblemente por la costumbre de que otras AAPP, como las autonómicas o las estatales, cumplan con dicha función por las razones expuestas en este mismo trabajo²⁸. Esta situación fomenta la tentación de traspasar estas funciones a favor de corporaciones más o menos oligopolísticas que actúan en el mercado del agua, a la que apunta el borrador de la nueva Ley de régimen local, hoy en curso de elaboración. La adjudicación a corporaciones privadas podría realizarse en régimen de concesión administrativa o en cualquiera de las modalidades que la vigente Ley de Contratos del Sector Público habilita para la gestión externalizada de los servicios públicos (concesiones, contratos de arrendamiento gestión, modelos "construcción-explotación-transferencia", PPPs y otras).

Como Errejón y Gallego recuerdan en el trabajo citado, *la solución privatizadora para la provisión de infraestructuras de saneamiento y depuración experimentó un cierto auge en los años noventa del pasado siglo, sobre todo en países del este de Europa en transición a la economía de mercado, Sudáfrica, Filipinas, Indonesia, etc, pero experimenta en estos momentos un evidente retroceso con una acusada tendencia a la remunicipalización de la gestión de estos servicios. Solo en UK se ha llegado a transferir la titularidad de la red a empresas privadas (Thames Water). Incluso en Francia, cuna de las principales corporaciones que oligopolizan el mercado mundial del agua, y en dónde la fórmula concesional ha estado vigente durante casi dos siglos, se registra esa tendencia a la remunicipalización, estando París entre las ciudades de más de 100 millones de habitantes promotoras de la Iniciativa Ciudadana Europea contra la privatización de los servicios del agua. En España, esta tendencia global parecería estar cobrando fuerza con algunas resoluciones judiciales como la anulación de la privatización del servicio de aguas en Tenerife por el TS ó la admisión a trámite por el TC del recurso de inconstitucionalidad contra la ley de la Comunidad de Madrid por la que se da entrada al capital privado en el accionariado del CYII.*

²⁸ En este sentido, hay que destacar que en el caso de algunas instalaciones de tratamiento, tanto colectores como estaciones depuradoras, los ayuntamientos se han negado a recibir las obras y asumir su titularidad, alegando insuficiencia de las partidas presupuestarias locales para garantizar su mantenimiento, así como las amortizaciones de alto volumen al que ascendió la inversión inicial.

Dentro de este nuevo modelo de prestación del servicio, desde el ámbito privado²⁹, las empresas concesionarias podrían encargarse de la función cedida por amplios periodos, lo que conllevaría elevaciones considerables de los “precios del agua” –como en todo caso parecen necesarios– pero, esta vez, fuera del control directo de la ciudadanía que supone el ejercicio del mandato político por periodos de cuatro años y donde los incentivos al ahorro de agua irían en contra de los intereses de los concesionarios –lo que contraviene, al mismo tiempo, los principios generales de la DMA–. Asimismo, ello va en contra de las recomendaciones de los organismos internacionales, que enfatizan la importancia de la participación de los usuarios en el diseño y la gestión de las políticas de aguas y en su empoderamiento, a través de las administraciones más próximas a los ámbitos dónde se desenvuelve su vida cotidiana.

Es difícil estimar cuanto por encima de la tarifa promedio en España en 2009 –igual a 1,5 euros/m³ en el ciclo integral conjunto– sería preciso aumentarla para que la estructura de los costes unitarios de producción del servicio integral del agua pudiera satisfacerse hoy y hasta 2015 con las tarifas pagadas por los usuarios; tampoco es este el objeto de esta investigación, pero parece razonable pensar que la tarifa habría de elevarse muy sustancialmente para incentivar también el uso eficiente del agua, en consistencia con los objetivos de la DMA. También es complejo dilucidar las principales causas del paso atrás dado por las CCLL y del poco interés de los ciudadanos en la implementación de las políticas de saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas, pero seguramente colaboran a explicar este déficit de participación la falta de recursos de los municipios para ejercer efectivamente las competencias que les atribuye la Ley de Bases del Régimen Local, que a su vez no es plenamente coherente con el esquema de distribución de competencias y el vigente en materia tributaria.

7. CONSIDERACIONES FINALES

Si bien los costes de la depuración de aguas residuales urbanas son muy elevados hay que tomar muy en cuenta el riesgo del incumplimiento de España en 2015 de la Directiva Marco del Agua y sus objetivos de calidad. El problema del retraso tradicional de España en el cumplimiento de la Directiva 91/271/CE se ha agravado con la crisis económica actual que ha reducido los fondos estatales, autonómicos y locales, previstos en los documentos de planificación generales y regionales para esta finalidad y los fondos financieros necesarios son, ahora, más difíciles de reunir, dadas las restricciones presupuestarias.

Si bien la distribución de competencias entre las AAPP hace responsables a los Ayuntamientos de las obligaciones de depuración de las aguas residuales urbanas, el Estado y las CCAA abordan la cobertura de estos costes de forma coordinada; no obstante y dado que el escenario financiero público ha sufrido tan considerables cambios, existe una tendencia a recurrir a fórmulas privadas de financiación de las inversiones en infraestructuras de depuración de las aguas residuales urbanas. Ello exige a los poderes locales y también a los autonómicos correr con el coste político del actualmente impopular aumento de “la factura del agua”, que ha retrasado siempre en nuestro país tanto la planificación adecuada pero sobre todo la implantación de sistemas para la recuperación de los costes financieros de la construcción y explotación de EDAR; así pues, parece necesario introducir cánones finalistas específicos consistentes con los costes de la depuración en cada caso y zona de España.

Dado que, no obstante, es preciso garantizar el cumplimiento urgente de la Directiva 91/271/CE ha de generarse con celeridad y sin tardanza, en forma participativa, una nueva estrategia integrada entre las AAPP, las empresas (sector de infraestructuras de agua) y los hogares e industrias, que son quienes realizan en último término son los causantes de la producción y los vertidos de aguas residuales urbanas. Sin embargo, no debe olvidarse que el desarrollo sostenible y la deseada salida del proceso de crisis económica que sufre España, serían favorecidos con la realización de las inversiones necesarias para adecuarse a las exigencias de las Directivas europeas.

En dicha estrategia integrada, nuevos instrumentos económicos y/o tributos existentes de mayor eficacia recaudatoria han de estar presentes, respetando los principios de suficiencia y equidad, gobernanza e información completa a la ciudadanía.

²⁹ GARCÍA-RUBIO, M. A.; GONZÁLEZ-GÓMEZ, F. y JORGE GUARDIOLA WANDEN-BERGE, J. (2011): *La gestión del servicio de abastecimiento de agua en las ciudades: ¿empresa pública o privada*. Universidad de Granada. Según este estudio, la privatización no mejoraría la eficiencia del servicio ni, menos aún, la calidad democrática en el ámbito local.

BIBLIOGRAFÍA

- AEAS (2009): *Tarifas de agua en España. Precio de los servicios de abastecimiento y saneamiento*. (Asociación española de abastecimiento de agua y saneamiento).
- (2011): *Guía de Tarifas de los Servicios de Abastecimiento y Saneamiento de Agua*. <http://www.femp.es/files/566-1135-archivo/GUIA%20TARIFAS%20DEFINITIVOS.pdf>.
- ARROJO AGUDO, P.: “España –California: un contraste de modelos de planificación y gestión hidráulicas diferentes”. *OP*, n.º 37, Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
- BBVA, F. (2006): “La capitalización de la economía española”. *Cuadernos de Divulgación, Capital y Crecimiento*, n.º 1/ 2006.
- CIS (2000): Medioambiente (International Social Survey Programme). Estudio n.º 2.390.
- (2007): *Barometro CIS*. Estudio 2682.
- (2010): Medioambiente II (International Social Survey Programme). Estudio n.º 2.837.
- COMUNICACIÓN SOBRE LA POLÍTICA DE TARIFICACIÓN Y USO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS HÍDRICOS (COM/2000/0477).
- CONVENCIÓN HIDRONÓMICA, (2006): Agencia Catalana de l’Aigua. <http://directivamarco.es/2006/11/convincin-hidronmica-2006-en-barcelona> p.177.
- DE VICENTE GARCÍA, J. y ADAME MARTÍNEZ, F. (2008): *Régimen fiscal del agua. Tributos estatales, autonómicos y locales*, VI Congreso Nacional de Medio ambiente. GT25. FISCALIDAD AMBIENTAL. <http://www.conama.es/viconama/gt/pdf/25.pdf>, pp. 343 y ss.
- DIRECTIVA 2000/60/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación de la política de aguas. *DOCE* L 327, de 22 de diciembre de 2000.
- DIRECTIVA 91/271/CEE, SOBRE TRATAMIENTO DE LAS AGUAS RESIDUALES URBANAS. Manual de interpretación y elaboración de informes.
- DIRECTIVA DEL CONSEJO de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.
- ERREJÓN VILLACIEROS, J. A. y GALLEGO MARTÍN, F. (2013): *La política de Saneamiento y Depuración en el ámbito local, necesidad de su evaluación*, http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/actualidad/130227_P1._Errejxn_y_Gallego.pdf.
- ESPLUGA, J. S. (2008): *Participación ciudadana en las políticas de agua en España*. IGOP - Universitat Autònoma de Barcelona.
- (2008): *Reflexiones sobre los procesos de participación en curso*. IGOP - Universitat Autònoma de Barcelona.
- ESPLUGA, J.; BALLESTER, A.; HERNANDEZ-MORA, N. y SUBIRATS, J. (2011): “Participación pública e inercia institucional en la gestión del agua en España”. *REIS*, abril-junio, pp. 3-26.
- EEA (2012): “European Waters-Assessment of Status and Pressures”, n.º 8.
- FUNDACIÓN NUEVA CULTURA DEL AGUA. *El agua en el medio urbano*: <http://www.congresoiberico.org/guia-nueva-cultura-del-agua/el-agua-en-el-medio-urbano>.

- GARCÍA-RUBIO, M. A.; GONZÁLEZ-GÓMEZ, F. y GUARDIOLA WANDEN-BERGE, J. (2011): *La gestión del servicio de abastecimiento de agua en las ciudades: ¿Empresa pública o privada?*. Universidad de Granada.
- INE (2012): Encuesta sobre suministro y saneamiento del agua/ 2010. <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?L=0&type=pcaxis&path=%2Ft26%2Fp067%2Fp01&file=inebase>
- INFORME DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRIBUTOS, de 26 de octubre de 2007.
- LEY 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.
- LIBRO BLANCO DEL AGUA EN ESPAÑA (2008): Documento síntesis. Diciembre, 1998.
- LUCHENA MOZO, G. M. (2010): "Sostenibilidad de los recursos hídricos e instrumentos fiscales: el canon catalán del agua". *Crónica Tributaria*, 137, p.135.
- MAGADAN, M. (2009): "Distribución territorial de la tributación ambiental y el consumo de agua". *CIM Economía*, n.º 15.
- MAGRAMA, Dirección General del Agua (2011): Informe de Autorizaciones de Vertido a 31 de diciembre de 2010. DOMINIO PÚBLICO HIDRAULICO, junio 2011.
- MAGRAMA, *Memorias, años 2009, 2010, 2011*.
- (2007): *El Agua en la Economía Española: situación y perspectivas*. "Informe integrado del análisis económico de los usos de agua", Artículo 5 y anexos II y III de la DMA.
- MHAP (2011): Capítulo III: Impuestos propios. Tributación Autonómica. Medidas.
- MINISTERIO DE MEDIOAMBIENTE. *Autorizaciones de Vertido 2006*. Junio 2007.
- PAGÉS I GALTES, J. (2001): "El canon del agua creado por la Ley Catalana 6/1999". *Revista de Derecho Financiero*, 259.
- PLAN NACIONAL DE REUTILIZACION DE AGUAS. Versión preliminar del Plan, diciembre de 2010.
- PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2013: *Presupuesto por programas y memoria de objetivos*. Tomo XI (Sección 23), Programa 456A, http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2013/Proyecto/MaestroTomos/PGE-ROM/doc/L_13_A_G13.PDF, consultado el 23 de abril, 2013.
- PROGRAMA AGUA. Plan Nacional de Calidad de las Aguas: Saneamiento y depuración 2007 - 2015.
- PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS 2012 (PNR 2012). Medida 87: Modificación de la normativa en materia de agua y otras disposiciones ambientales.
- REAL DECRETO 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas, regula esta materia en España.
- REAL DECRETO-LEY 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas.
- REAL DECRETO 1290/2012, de 7 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, y el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, de desarrollo del Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas.
- REAL DECRETO 1383/2009, de 28 de agosto, por el que se determina la composición, estructura orgánica y funcionamiento del Consejo Nacional del Agua.
- REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.
- RESOLUCIÓN de 30 de junio de 2011, de la Secretaria de Estado de Medio Rural y Agua, por la que se declaran zonas sensibles en las cuencas intercomunitarias.
- SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (Sala octava), de 14 de abril de 2011, asunto C-343/2010, por la que se declara el incumplimiento del Reino de España de la Directiva

91/217/CEE, de saneamiento y depuración de las aguas residuales urbanas. Sentencias del Tribunal Supremo 102/2005, de 20 de abril y 121/2005, de 10 de mayo, STC (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª) de 10 de febrero de 2012.

SOTELO NAVALPOTRO, J. A. y otros (2010): *La huella hídrica española en el contexto del cambio ambiental*. Fundación MAPFRE.

VÁZQUEZ COBOS, C. (2006): *Fiscalidad de las aguas en España*. VI Congreso Nacional de Medio ambiente. GT25. FISCALIDAD AMBIENTAL. <http://www.conama.es/viconama/gt/pdf/25.pdf>.