

LA FISCALIDAD AMBIENTAL SOBRE EL AGUA: EXPERIENCIAS AUTONÓMICAS

Alejandro Arizkun Cela
Universidad Pública de Navarra

Introducción

La utilización de instrumentos fiscales para abordar problemas ambientales, también en el caso del agua, requiere la reflexión previa sobre el carácter del problema ambiental de que se trate, de la evolución espacial y temporal de ese problema y de las políticas aplicadas hasta este momento. Requiere, asimismo, la conciencia de que los instrumentos fiscales no son sino un instrumento más, no siempre los más adecuados y, por tanto, requiere otra reflexión sobre el papel que estos instrumentos van a cumplir dentro de una política ambiental más amplia.

Durante la mayor parte de la historia de la Humanidad el agua ha sido utilizada por los seres humanos para beber. Pero en los últimos milenios hemos dependido de ella para regar los cultivos, para lavar nuestros cuerpos y las cosas que utilizamos. Más recientemente la hemos utilizado para mover máquinas y para producir energías secundarias: la electricidad. La economía ha considerado durante muchos años exclusivamente esta función productiva del agua.

La función productiva del agua:

Cuentan que en 1908 Winston Churchill contemplando el lago Victoria y las cataratas que vertían su agua sobre el Nilo se quedó extasiado por la grandiosidad del lugar. El político británico escribió los pensamientos que le produjeron aquel espectáculo:

“¡Tanto poderío desperdiciado! (...) una palanca como aquella para el control de las fuerzas de África sin que nadie la aferrara no podía menos de desconcertar y estimular la imaginación. ¡Qué divertido sería hacer que el Nilo inmemorial comenzará su viaje zambulléndose en una turbina!”

Cuarenta años más tarde el sueño productivista de Churchill era una realidad en marcha: el lago Victoria se transformaba en un embalse y Uganda y Kenia producían 150.000 kws. de energía eléctrica. Este pensamiento productivo ha predominado durante el siglo XX: el agua es un recurso cuyo aprovechamiento produciría un futuro mejor.

Ya antes de nuestra era el agua era utilizada como energía para producir movimiento. La combinación de la calor solar, que hacía ascender el agua mediante evaporación, y la fuerza de la gravedad, que la hacía descender por las corrientes fluviales, daban por resultado una fuerza energética que era aprovechada para mover molinos. También otras máquinas eran movidas por energía hidráulica: batanes, martinets...

En el siglo XIX surgió la posibilidad técnica de transformar la energía hidráulica en electricidad y se amplió su utilización productiva.

Además el agua fue utilizada para disolver los residuos que la actividad productiva generaba y desplazarlos del lugar en que se realizaba la producción.

Pero la actividad productiva más importante que la especie humana ha realizado con el agua ha sido el riego de cultivos. En 1900 el 90% del agua dulce utilizada lo era para riegos. En el año 2000 se utilizaba el 64% para riegos, el 25% para actividades industriales y sólo un 11% para otros usos.

La utilización del agua ha crecido de forma espectacular en los últimos tres siglos:

Año	Toma (km ³)	Toma (per capita)
1700	110	0,17
1800	243	0,27
1900	580	0,36
2000	5.190	0,87

La función vital del agua:

Pero el agua es mucho más que un recurso productivo. El agua es la base de la vida: en el organismo humano representa alrededor del 70% de su peso y en algunos vegetales puede alcanzar hasta el 95%. El agua forma la mayor parte del medio interior de los organismos y sirve de vehículo a las sustancias nutrientes y a los desechos eliminados por la orina. Otra parte del agua está unida a los coloides formando el protoplasma de las células e interviene en los procesos metabólicos celulares y en las reacciones enzimáticas, a la vez que hace posibles los fenómenos de ionización. Además cumple un papel esencial en los fenómenos de regulación térmica. Sin agua la vida no sería posible. Por el organismo humano pasan, a lo largo del año varios cientos de litros de agua y cualquier elemento químico anómalo que contenga el agua es detectado por el organismo, altera su funcionamiento y en un plazo más corto o más largo termina afectando a la vida.

En esta función vital del agua resulta importante tanto la cantidad de agua, de tal modo que sea suficiente para mantener la vida, como su calidad, para evitar alteraciones que pueden llegar a ser irreversibles en los organismos vivos.

Por otra parte, el agua en los ríos, en los lagos, en las zonas pantanosas, en el mar... es una parte sustancial de ecosistemas en los que infinidad de seres vivos forman complejos equilibrios dinámicos entre sí en la cadena trófica.

Además para los humanos el agua tiene un valor simbólico y estético. La importancia del agua para la vida ha conducido a sacralizarla: en muchas culturas se han designado como sagrados determinados ríos. Además forma parte del paisaje y de la relación emocional de los humanos con la naturaleza.

El uso humano del agua: escasez y contaminación

La utilización productiva del agua data, por lo tanto, de hace muchos siglos: los riegos, los molinos y las norias son anteriores a nuestra era. También la utilización de los ríos como depósito de nuestros residuos. Pero durante mucho tiempo esa utilización era muy pequeña en relación con el agua disponible y la capacidad de regeneración natural de ríos y embalsamientos de agua permitía recuperar la función del agua para la vida sin intervención humana.

La industrialización, con un crecimiento acelerado de la actividad productiva, introdujo desde el siglo XIX una creciente utilización del agua como basurero de los residuos industriales. También ese crecimiento impulsó la concentración de la población en ciertos núcleos ampliando la urbanización y los ríos cumplieron un papel clave para el depósito de los residuos humanos y para el abastecimiento del agua de boca. Desde finales del siglo XIX la utilización de las corrientes de agua para la producción

hidroeléctrica desecaron tramos de ríos conduciendo el agua por tuberías y canales. En el siglo XX las grandes obras hidráulicas constructoras de presas de hormigón han elevado a niveles desconocidos la capacidad del ser humano para embalsar el agua, romper las corrientes fluviales con su arrastre de sedimentos, de conducir el agua fuera de su cauce natural hasta donde era utilizada productivamente, la sobreexplotación de corrientes subterráneas ha generado hundimientos de terrenos, salinización de suelos, eutrofización...

Este conjunto de actuaciones humanas ha interrumpido las crecidas que actuaban como reparadoras de las funciones fluviales, ha contenido el transporte de sedimentos que reproducían la capacidad generadora de vida de la tierra y de los mares en las zonas próximas a las desembocaduras, ha impedido la penetración de la luz solar por la turbiedad de las aguas, ha envenenado las corrientes con productos incompatibles con la vida...

La orientación productivista, e ignorante de las otras funciones del agua, ha producido dos grandes problemas que están en la raíz de los efectos negativos para la vida: la escasez que rompe el equilibrio de los ecosistemas y la contaminación que dificulta la vida.

Las políticas hidráulicas: de la construcción de infraestructuras para satisfacer la “demanda” a la nueva cultura del agua.

Podemos considerar tres grandes concepciones sobre el papel del agua que han dado lugar a políticas distintas de tratamiento sobre el agua: la concepción hidráulica, la concepción hidrológica y la concepción ecosistémica.

Concepción hidráulica: que considera el agua y los ríos como un recurso para ser explotado al servicio de las necesidades consuntivas humanas. De esta concepción se derivan acciones para retenerla allí donde fluye, para controlar sus crecidas y estiajes, para la construcción de infraestructuras de almacenamiento y transporte que proporcionen agua allí y donde las apetencias humanas lo requieran. Esta política se centra en desarrollar una oferta sin reflexionar sobre la demanda, confundiendo ésta con cualquier apetencia humana que se manifieste, sin considerar otros límites que la capacidad técnica y material de abastecimiento y control. Esta actitud encuentra un campo favorable cuando el Estado asume la realización de las grandes obras hidráulicas y en zonas con pocas disponibilidades de agua se disparan proyectos con grandes necesidades de agua presionando a los poderes públicos para su abastecimiento.

Concepción hidrológica: que piensa el agua y los ríos dentro del gran ciclo hidrológico del agua, toma en cuenta el comportamiento del agua y concibe los ríos no sólo como corrientes de agua, sino también con las sales y sedimentos que transportan. Considera que el agua en movimiento tiene sus crecidas y estiajes, que no son perturbaciones que hay que evitar, sino manifestaciones del buen funcionamiento de los ríos. Sabe de las limitaciones que los mecanismos de defensa tienen frente a las avenidas y piensa que las actuaciones sobre las corrientes de agua introducen factores de tensión en el sistema natural. De ahí se deriva una política **prudente** que realiza infraestructuras como un mal menor y que actúa prudentemente intentando ahorrar agua aunque sea barata e intenta afectar lo menos posible a los sistemas naturales. La política sobre el agua que se deriva de esta concepción piensa en su conjunto la cuenca hidráulica en la que se desarrolla y plantea alternativas que combinen la obtención de aguas de los ríos y de las corrientes subterráneas, con la reutilización, el reciclado, el control de la demanda, la

desalinización, el ahorro, la redistribución de usos..., en definitiva, que sabe de los límites de la actuación humana sobre las aguas y que actúa con precaución para afectar en la menor medida posible a los sistemas naturales.

Concepción ecosistémica: que cree e integra la visión hidrológica, pero incorpora también la reflexión sobre el conjunto de flora y fauna que vive en cauces, orillas, litorales y espacios marinos que se ven afectados por las actuaciones humanas sobre el agua. Sabe que cualquier actuación sobre el agua por pequeña que sea (una barrera, una pequeña presa, un encauzamiento...) es un obstáculo para el desarrollo de la vida. Además considera los aspectos emocionales que el agua tiene para el ser humano a través de todos sus sentidos: la visión de un río o del mar, los sones que nos aportan, el gusto de un agua u otra, el tacto del agua fresca o los aromas de una zona húmeda..., en suma de las resonancias simbólicas que la cultura humana ha ido creando en torno a un elemento que es clave en la misma existencia de la vida. Las actuaciones que se deducen de esta concepción consideran los mínimos de cantidad y de calidad física y química del agua que son necesarios para no afectar irreversiblemente al ecosistema, del conjunto del soporte físico, de la fauna y la flora, del que forma parte; busca la mejora del agua hasta alcanzar niveles de máxima calidad; procura la recuperación de funcionamientos naturales que se han visto alterados por actuaciones anteriores; y aborda la gestión del agua con criterios de conocimiento, prudencia y consenso social.

La política sobre el agua en España durante el siglo XX ha venido marcada por la concepción hidráulica que hemos explicado antes. A fines del siglo XIX comenzó a abrirse paso un nuevo paradigma para abordar la gestión del agua. La “crisis agraria” que puso en cuestión el modelo agrario anterior basado en el cereal, la viña y el olivo fue el marco en el que se formularon las ideas de la corriente *regeneracionista* liderada por Joaquín Costa. Su propuesta fue potenciar los cultivos cítricos y hortofrutícolas de mayor valor añadido y mayores posibilidades exportadoras. Pero esta opción exigía la puesta en regadío de un número creciente de hectáreas y para ello era necesaria una política de obras hidráulicas que aportara el agua necesaria. El Estado adquirió un protagonismo central para el desarrollo de esas obras en el planteamiento regeneracionista.

Sus planteamientos calaron pronto entre los principales partidos del momento que vieron en estos planteamientos una posibilidad de esquivar el agudo problema de la desigual distribución de la tierra. También calaron entre los grandes terratenientes que vieron en ellos la posibilidad de aumentar el valor de sus propiedades y de calmar la conflictividad agraria. A su vez los grandes empresarios y la banca apoyaron aquellas propuestas por el gran volumen de obra pública que generaban y por permitir que se combinaran con el aumento de la producción hidroeléctrica.

Esta orientación “hidráulica”, de construcción de grandes obras de embalsamiento y transporte de agua para regadíos y producción energética, han presidido la gestión del agua en España en los diferentes regímenes políticos que se han sucedido en España durante el siglo XX, es verdad que acompañadas de medidas sociales de orientación muy diferente.

Dentro de esas actuaciones surgieron pronto las organizaciones administrativas que iban a gestionar esa política: las Cuencas Hidrográficas, que se encargaban de coordinar en cada cuenca, o conjunto de pequeñas cuencas, la construcción de las infraestructuras.

La construcción efectiva de infraestructuras hidráulicas avanzó muy lentamente en la primera mitad del siglo XX por razones presupuestarias, en el franquismo experimentó un avance sustancial y este avance continuó en el último cuarto del siglo XX, que han

llevado a España a ser el país del mundo que tiene una mayor superficie inundada en relación con la total. Los grandes debates sobre los Planes Hidrológicos y sobre trasvases de cuencas entre el PP y el PSOE han sido de matices en el marco de esa misma concepción “hidráulica”.

En los últimos años aquel paradigma productivista ha entrado en crisis. Las presiones de diferentes grupos ecologistas, la crítica científica de determinados profesores universitarios y las orientaciones de la Unión Europea han puesto en cuestión aquellos planteamientos abriendo paso a un nuevo paradigma centrado en la “Nueva Cultura del Agua”, que encuentra su punto de referencia en la visión “ecosistémica” que comienza a encontrar algún eco en las administraciones central y periféricas.

En las líneas que siguen analizaremos el papel que los instrumentos fiscales pueden desempeñar en el desarrollo de esa nueva política y cuáles han sido las experiencias de fiscalidad ambiental en las administraciones autonómicas.

Los principios de la fiscalidad

Los impuestos tienen su origen en la necesidad de las administraciones públicas de obtener recursos para financiar sus actividades, pero, además, estas actuaciones, cobrando impuestos y su empleo a través del gasto público, tienen influencia sobre la economía de tal manera que es preciso considerar esa influencia para construir los sistemas fiscales concretos.

La teoría hacendística se apoya en unos principios generales que orienta la construcción de esos sistemas fiscales. Estos principios generales son: suficiencia, equidad, economía, neutralidad e intervención en la economía que se ha dirigido sobre todo hacia la redistribución de las rentas y la política anticíclica.

La **suficiencia** persigue que los ingresos públicos resulten suficientes para atender los necesarios gastos públicos. Un mal diseño de los principales impuestos, una deficiente puesta en marcha administrativa o el fraude fiscal pueden conducir a la insuficiencia. Un nuevo impuesto requiere un tiempo de rodaje para su plena efectividad y, por tanto, una reforma radical y rápida del sistema impositivo pudiera conducir a la insuficiencia.

La **equidad** propone que se grave igual a los sujetos fiscales que estén en la misma situación. La clave está en la consideración que se haga sobre el contenido de esa situación. ¿Qué es estar en la misma situación? ¿Qué factores tendremos en cuenta para valorar la situación de los sujetos fiscales?

La implantación de cualquier impuesto tiene unos costes administrativos de diseño, de puesta en marcha, de recaudación, de seguimiento y de control que será bueno minimizar. La decisión sobre el tipo de impuesto, su grado de complejidad y los esfuerzos administrativos que exige tendrá consecuencias sobre la **economía** de gestión del impuesto para la administración pública que lo establezca.

Las posiciones defensoras del mercado como regulador de la economía, han insistido en la necesidad de la **neutralidad** de los impuestos para no afectar al funcionamiento del mercado, para no influir sobre la libre actuación de los agentes económicos. Si aceptamos que el mercado es el encargado de tomar las decisiones sobre la asignación de recursos, es decir, de decidir qué cantidad y cuantos factores se dedican a la producción de cada bien, y si aceptamos que el mercado por sí solo conducirá a una situación de máxima eficiencia, un sistema impositivo que grave más a unos sectores

que otros, a unos factores de producción más que otros, alterará el funcionamiento regulador del mercado y nos alejará del punto de máxima eficiencia.

Sin embargo, la experiencia ha mostrado que la incapacidad del mercado para regular satisfactoriamente la economía exige una actuación de los poderes públicos para corregir esas deficiencias. La crisis económica que siguió a la Gran Depresión de 1929 quebró la confianza en el poder absoluto del mercado para gobernar la economía y abrió paso a la necesidad de la **intervención en la economía** por parte de los poderes públicos. En los años cincuenta se generalizan dos formas de actuación fiscales para compensar los defectos del mercado: la fiscalidad anticíclica para reanimar la demanda e impulsar el crecimiento y la fiscalidad redistribuidora de la renta para reducir, a través de impuestos directos progresivos, las crecientes desigualdades que el mercado genera.

La creciente visualización de los problemas ambientales ha abierto otro plano para la intervención pública en la economía. Los problemas ecológicos requieren una intervención pública para ser corregidos y encuentran en la fiscalidad ambiental un instrumento más que facilita esa intervención. Abandonados los mitos de la suficiencia del mercado para resolver los problemas económicos, la neutralidad no puede ser un principio supremo de actuación fiscal y debe subordinarse a la consecución de objetivos de política económica, entre ellos el tratamiento de los problemas ecológicos.

Esto no significa que deban abandonarse los principios de suficiencia y de equidad en la construcción de sistemas fiscales, esto no significa que deban abandonarse los objetivos de empleo y redistribuidores, pero es necesario abordarlos en una perspectiva diferente que considere una política ecológica.

En la implantación de un sistema fiscal, que persiga adecuarse a esos principios, aparecen contradicciones y esto obliga a realizar opciones. La simplicidad de un impuesto facilita la economía en su aplicación, pero puede hacer resentirse a la equidad o a la consecución de algunos objetivos; la excesiva complejidad puede afectar a la suficiencia del impuesto y malograr sus fines... La combinación de ese conjunto de objetivos no puede hacerse renunciando a la fiscalidad ecológica y debe abordarse a través de una reforma fiscal verde global que diseñe nuevos impuestos, y modifique otros, cuidadosamente para evitar sus posibles efectos negativos y que sea aplicada con prudencia para ir corrigiendo los problemas que pudieran surgir.

La fiscalidad ambiental: objetivos, potencialidades y problemas

Los objetivos de la fiscalidad ecológica pueden resumirse en dos grandes apartados:

- Modificar el comportamiento de los agentes.
- Obtener fondos para financiar actuaciones ecológicas.

La modificación de los costes empresariales o de los precios finales de los productos alterará en alguna medida los comportamientos de los empresarios o de los consumidores. Desde el punto de vista de los empresarios el aumento de costes, al ser gravados por un impuesto en la utilización de un recurso, puede conducirle a la sustitución de ese recurso por otro o a modificar los procedimientos productivos para reducir su utilización. Si el impuesto grava una práctica contaminadora, el aumento de costes puede conducirle a introducir técnicas que la eviten o la aminoren.

Un objetivo que se ha propuesto, aceptando la lógica de funcionamiento de las economías de mercado, es la “internalización de los costes ecológicos”. Se trata de

incorporar el principio, reconocido ampliamente en la Unión Europea, de “Quién contamina paga” o entendido de forma más general de “Quién provoca presiones ambientales paga”.

Sin embargo no siempre pueden estimarse adecuadamente los costes ambientales. ¿Cómo valorar aquellas afecciones ambientales que son irreversibles, por ejemplo, la desaparición de una especie? ¿Cómo valorar la privación que hacemos a nuestras futuras generaciones por el agotamiento de un recurso? Por eso, en algunos casos cabe utilizar los impuestos directamente con el objetivo de la reorientación de la producción hacia producciones con menos afecciones ecológicas, más allá de la estimación de los costes ambientales.

Desde el punto de vista del consumidor, el mayor precio del producto puede conducirle a dirigir su demanda hacia otros bienes con menor afección ambiental o renunciar a su consumo.

Hay impuestos que no se diseñan para condicionar el comportamiento de los agentes orientándoles hacia prácticas con menos afecciones ambientales, sino, exclusivamente, para obtener fondos con los que financiar otras políticas ambientales. En mi opinión estos impuestos no pueden ser considerados propiamente impuestos ecológicos ya que renuncian a incorporar el objetivo principal ambiental de propiciar prácticas más respetuosas con el medio ambiente. Sin embargo puede tener mucha utilidad pedagógica práctica en el momento de su implantación. De esta manera si se establecen impuestos ecológicos “finalistas”, que determinan con claridad el destino para financiar determinadas políticas ambientales con los fondos que se obtengan, el aumento de carga fiscal sobre el sujeto será de más fácil aceptación si éste percibe que va dirigido a financiar un objetivo que comparte.

Reflexionando sobre los objetivos de una fiscalidad ambiental hay que considerar que aquellos impuestos que impulsen prácticas empresariales de ahorro de recursos o de empleo de tecnologías menos contaminadoras pueden tener una aceptación con menos dificultades o, incluso, un apoyo empresarial si conducen a una disminución de los costes de la empresa. Sin embargo muchos de los problemas ambientales con que nos tropezamos tienen su origen unas prácticas de aumentos continuados de la producción, apoyados en incrementos inducidos del consumo, y aquellos impuestos que se propongan moderar esos aumentos de producción y de consumo tendrán muchas más resistencias para su implantación al afectar al corazón del funcionamiento de la economías actuales: la dinámica de maximización de beneficios y de acumulación capitalista.

La utilización de instrumentos fiscales presenta algunas ventajas sobre otros instrumentos de política ambiental que les hace más útiles para perseguir algunos objetivos. Los instrumentos fiscales no tienen la rigidez de las reglamentaciones que sólo pueden autorizar o prohibir, en un juego de blanco y negro, y pueden condicionar el comportamiento de los agentes económicos con premios o penalizaciones. Muchas de las afecciones ambientales no están relacionadas con el carácter nocivo o peligroso en sí mismo de los elementos utilizados, sino en el exceso de su uso o de su emisión, en este caso la utilización de mecanismos prohibitivos resulta menos adecuada que una política económica de condicionamiento.

Por otra parte el empleo de instrumentos fiscales no tiene la laxitud de la información o la formación que todo lo deja a la buena voluntad de las decisiones individuales y permite influir en su comportamiento.

En suma, los instrumentos fiscales mantienen la libre decisión individual en las actividades productivas o de consumo, pero con penalizaciones o incentivos que condicionan esas decisiones.

Sin embargo la fiscalidad ambiental presenta algunos problemas que hay que tener en cuenta. Se pueden citar distintos posibles inconvenientes derivados de la implantación de impuestos con finalidad ecológica:

En primer lugar, se ha señalado que la aplicación de impuestos que encarecen los costes, tiene una repercusión en la competitividad cuando gravan las actividades productivas y esto puede reducir la actividad en algunas regiones o en algunos sectores. Si esto se produce puede verse afectado el empleo.

También se han señalado posibles conflictos entre impuestos autonómicos, impuestos estatales y reglamentaciones comunitarias. Más adelante se hacen algunas consideraciones sobre este aspecto basado en la experiencia.

Otro elemento que se ha indicado es el conflicto entre la obtención de los objetivos de cambio de comportamiento y mantenimiento de los ingresos fiscales. En efecto, un impuesto ecológico puede morir de éxito. Si se persigue el objetivo de reducir o eliminar un comportamiento ecológicamente inadecuado gravándolo fiscalmente y se consigue hacer desaparecer ese comportamiento, al desaparecer la base imponible desaparece la fuente de ingreso y, sin medidas compensatorias, se reducirían los ingresos fiscales.

Los impuestos ecológicos son impuestos indirectos y, por tanto, tienen efectos redistribuidores negativos sobre la distribución de la renta. Por esta razón resulta preciso compensar esos efectos negativos con una modificación de los impuestos directos o con la prestación generalizada de servicios que corrijan esa redistribución negativa.

Por otra parte, los impuestos ambientales pudieran conducir, en algunos casos, a una situación de ineficiencia ambiental. Imaginemos que el cambio de comportamiento empresarial conduce a un ahorro en la utilización del recurso gravado y que esto genera una disminución de los costes y un aumento del beneficio empresarial. En esta situación resulta probable que la empresa invierta los beneficios obtenidos para aumentar su producción y, como consecuencia de este aumento, a pesar de la disminución en el uso unitario del recurso gravado, aumente en su conjunto el volumen de su utilización.

También se ha indicado que la política de apoyo al crecimiento económico ha puesto en marcha multitud de subvenciones y disposiciones que tienen efectos negativos para el medio ambiente y resultan contradictorias con una política ecológica coherente.

Pero la mayoría de estas dificultades son superables y, por tanto, no desautorizan la utilización de impuestos ecológicos, aunque condicionan el desarrollo de una fiscalidad ecológica y deben ser tomadas en cuenta para mitigar y superar los problemas que se plantean. La Agencia Europea de la Energía (EEA, 1999) considera que la mayoría de estos obstáculos pueden superarse con:

- La supresión de subvenciones y disposiciones negativas.
- El diseño minuciosos de los impuestos y medidas de mitigación.
- El uso de impuestos ambientales como parte de paquetes de políticas y reformas fiscales verdes.
- La aplicación gradual.
- Amplias consultas.

- Amplia información.
- Mejora de la competitividad general con impuestos que incentiven la innovación y estimulen el cambio estructural.

El conflicto de distintas fiscalidades superpuestas.

En el momento actual pudiera plantearse un conflicto de actuaciones entre las normas de la Unión Europea, la normativa estatal y las actuaciones fiscales autonómicas¹. La Unión Europea no tiene un marco fiscal propio, pero sí un conjunto de directivas generales que adquieren su plena vigencia jurídica cuando son incorporadas por los Estados Miembros. No existe, por tanto, un conflicto jurídico previsible con la normativa europea y la implantación de una fiscalidad ecológica autonómica. Este hipotético conflicto sólo podría producirse en el terreno político, sin embargo en este momento las recomendaciones europeas insisten en el interés de “utilizarse (los impuestos ambientales) de manera más amplia (...) para cambiar las pautas de producción y de consumo” (EEA; 1999).

La LOFCA (Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas) establece un marco para evitar el conflicto entre los impuestos estatales y autonómicos que establece las siguientes limitaciones para los impuestos autonómicos:

- No podrán establecer tributos sobre hechos imponible gravados por el Estado.
- No podrán gravar elementos situados, rendimientos generados o gastos realizados fuera del territorio de su Comunidad.
- No podrán gravar negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio de su Comunidad.
- No podrán gravar la transmisión o ejercicio de bienes, derechos y obligaciones que hayan nacido ni hubieran de cumplirse en territorio de fuera de su Comunidad o cuyo adquirente resida en el mismo.
- Los tributos o recargos que establezcan no podrán comportar cargas trasladables a otras Comunidades Autónomas.
- No podrán suponer obstáculos para la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales.
- No podrán afectar a la fijación de residencia de personas o a la ubicación de empresas y capitales dentro del territorio español.

La interpretación de competencias ha dado lugar a algún conflicto competencial, que sigue abierto, ante la experiencia de algunos impuestos ecológicos puesto en marcha por algunas Comunidades Autónomas. Es conocida la peculiaridad del reparto de competencias entre Navarra y Euskadi y el Estado que abre un marco más amplio de actuación fiscal para estas comunidades.

La Ley castellano-manchega sobre contaminación atmosférica y actividades nucleares fue impugnada por el gobierno central alegando invasión de competencias y su

¹ No considero aquí las posibles actuaciones de fiscalidad ecológica municipal que requieren un tratamiento especial.

duplicidad fiscal con el Impuesto de Actividades Económicas local. La admisión a trámite de la impugnación por el Tribunal Constitucional paralizó momentáneamente la aplicación de la ley, pero meses más tarde, en septiembre de 2001, esa suspensión fue levantada por el mismo tribunal.

Del mismo modo, la ley andaluza sobre residuos peligrosos fue recurrida por el gobierno central y estuvo suspendida su aplicación hasta que fue levantada por el Tribunal Constitucional en julio de 2004.

Existe una discusión teórica sobre el marco político más adecuado para la aplicación de políticas ecológicas. Es conocido que cada afección ambiental tiene un alcance geográfico distinto, mientras que las emisiones de CO₂ muestran sus efectos a nivel mundial las ocupaciones excesivas del territorio tienen efectos locales. Con esta consideración se defiende el principio de aplicar políticas ecológicas diferenciadas para atajar los problemas que afecten exclusivamente al ámbito geográfico que se vea afectado por esa política. A pesar de esto, en un momento en el que comienzan a aplicarse algunas políticas ecológicas de forma parcial y dubitativa, experiencias audaces de políticas ecológicas en algunos territorios, aunque los efectos ambientales que se quieren tratar desborden sus límites geográficos, han tenido un efecto de experimentación y de estímulo que ha resultado muy positivo.

Una parte importante de las actuaciones sobre el agua, su suministro y depuración, se realizan en el ámbito local y por esa razón las normativas autonómicas resultan más cercanas y apropiadas. Con todo, en algunos casos aparece un desfase entre el marco administrativo autonómico y el ámbito geográfico de cuenca que resulta más adecuado para realizar una política global sobre el conjunto de interrelaciones que existen en cada cuenca. La forma de abordar estos desfases exige una coordinación entre las políticas autonómicas y las de las Confederaciones.

Los criterios de implantación de una política fiscal ecológica:

El conjunto de posibles problemas que puede generar una fiscalidad ecológica y el desconocimiento previo de algunos de sus efectos aconsejan poner en marcha su implantación teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- Gradualismo: la implantación gradual de impuestos ecológicos permitirá ir detectando y corrigiendo los problemas que se vayan planteando y permitirá a los agentes ir acomodando suavemente su comportamiento a la nueva situación de costes. También comenzar con tipos bajos permitirá suavizar sus efectos, la condición de éxito de esta política es que estén previstas futuras subidas en los tipos hasta alcanzar efectos reales sobre el comportamiento de los agentes económicos.
- Transparencia: la información clara y veraz de los objetivos de estos impuestos y de sus ritmos de implantación permitirá suavizar las resistencias a su implantación y podría adelantar el cambio de comportamiento de los agentes.
- Participación: la interacción con los agentes afectados en las fases de elaboración técnica, de implantación y de seguimiento de su cumplimiento facilitará la detección de problemas y su corrección. Además puede permitir articular los apoyos sociales necesarios para su puesta en marcha.

La fiscalidad ambiental sobre el agua

Puede deducirse de las consideraciones que hemos hecho más arriba sobre el papel del agua en la vida humana y la del Planeta que las políticas a aplicar para mejorar la calidad de las aguas y de los ecosistemas relacionados con las corrientes y embalsamientos naturales afectan a un conjunto amplio de aspectos. También que la aplicación de durante el siglo XX de políticas de suministro de agua apoyadas en una visión “hidrológica” han producido rupturas significativas de las corrientes naturales del agua y afecciones llamativas a los ecosistemas de tal manera que un objetivo importante de la política de gestión del agua es la recuperación de espacios afectados por aquellas actuaciones. Este aspecto corresponde prioritariamente a los poderes públicos en las actuaciones sobre infraestructuras. La eliminación de presas y de canalizaciones que resultan innecesarias forman parte de estas políticas de recuperación; la planificación de los asentamientos de población para evitar los riesgos de inundaciones en lugar de canalizar las corrientes forman parte de las políticas de prevención; la prohibición de vertidos peligrosos que complica la actuación recuperadora de la calidad de las aguas; la organización de una efectiva participación pública en la toma de decisiones sobre la gestión del agua forma parte de una actuación que considere el amplio conjunto de intereses y de visiones que afectan a la utilización del agua...

Pero dentro de este complejo conjunto de actuaciones ¿qué papel cabe a la fiscalidad? Como ya ha sido analizado la mayor potencialidad de la fiscalidad reside en su capacidad para influir sobre el comportamiento de productores y consumidores en dos planos fundamentales: eliminar el uso excesivo del agua para evitar la sobreexplotación del recurso y reducir el vertido de residuos en el agua para ir dando un papel cada vez mayor a los procesos naturales en la recuperación de la calidad de las aguas.

El análisis de los instrumentos fiscales sobre el agua, desde una perspectiva ambiental, deberá centrarse en su capacidad para conseguir efectivamente esos cambios de comportamiento. Pero este análisis no puede olvidar los principios de equidad, suficiencia y economía de gestión que deben iluminar cualquier actuación fiscal.

Las experiencias de fiscalidad autonómica sobre el agua

Distintas Comunidades Autónomas han establecido desde los años ochenta algunos tratamientos fiscales sobre el agua. Sistematizaremos estos impuestos y realizaremos algunas valoraciones de ellos desde un punto de vista ambiental. Esta es la relación de leyes fiscales sobre el agua:

- Canon de saneamiento:
 - o Navarra (Ley Foral 10/1988, de 29 de diciembre)
 - o Catalunya (Ley 19/1991, de 7 de noviembre y Ley 7/1994, de 18 de mayo) (Integradas en la Ley 6/1999)
 - o Baleares (Ley 9/1991, de 27 de noviembre)
 - o País Valenciano (Ley 2/1992, de 26 de marzo)
 - o Galicia (Ley 1/1994, de 21 de febrero)
 - o La Rioja (Ley 7/1994, de 19 de julio)
 - o Aragón (Ley 91/1997, de 7 de noviembre)
 - o Murcia (Ley 3/2000, de 12 de julio)

- Castilla-La Mancha (Ley 12/2002, de 27 de junio)
- Canon de infraestructuras hidráulicas:
 - Catalunya (Ley 5/1990, de 9 de marzo) (Integrada en la Ley 6/1999)
- Canon sobre el agua:
 - Catalunya (Ley 6/1999, de 12 de julio, de Ordenación, gestión y tributación del Agua).

Como puede observarse el impuesto más generalizado es el canon de saneamiento, aunque no está implantado en todas las Comunidades Autónomas. Realizaremos una valoración de este canon centrándonos en el caso navarro, con algunos matices comparativos en otros casos.

Cataluña desde 1999 ha dado un paso más allá en la fiscalidad ambiental sobre el agua con el establecimiento de un canon más general sobre el agua que recibirá también una valoración.

La Ley de Saneamiento de Navarra.

Se trata de una Ley aprobada en 1988 que se propone abordar de conjunto los problemas de calidad de las aguas en Navarra y aunque incluye un impuesto (canon de saneamiento) no aparece como un impuesto propiamente ecológico por las consideraciones que siguen.

Propósito: “...garantizar la defensa y restauración del medio ambiente de los cauces fluviales (...) así como la efectiva implantación de los servicios de depuración de aguas residuales (...) a fin de completar la capacidad regeneradora de los ríos donde ésta no sea suficiente para asegurar los niveles de calidad exigibles. Para ello se considera imprescindible la elaboración de un plan de infraestructuras y servicios que formule el esquema y las directrices básicas de saneamiento, determinando los niveles de calidad que se deben alcanzar, los ámbitos temporales y espaciales en los que se ejecutará, las obras precisas ordenando las actuaciones de las diferentes Administraciones competentes en esta materia”.

A pesar del ambicioso objetivo de “la defensa y restauración del medio ambiente de los cauces fluviales”, los objetivos concretos se limitan a la realización de obras de saneamiento.

Finalidad: Art. 9º “Se crea un canon de saneamiento (...) cuya recaudación se destinará exclusivamente a la realización de los fines previstos en esta Ley Foral”.

Se trata de un impuesto finalista, sin objetivos de incidir sobre los comportamientos de las personas, y de tipo recaudatorio, pues se propone obtener los fondos necesarios para la realización de las obras previstas. Esta consideración no evita que el establecimiento del canon de saneamiento haya tenido ciertos efectos ahorrativos sobre el recurso. Efectivamente, a partir de la implantación del canon ha podido observarse que diferentes industrias han reducido sustancialmente su consumo de agua.

Hecho imponible: Art. 10º *El canon de saneamiento se exigirá por los vertidos residuales al medio ambiente, ya sea directamente o a través de las redes de alcantarillado de las Entidades Locales.*

Base imponible: Sin embargo, (Art. 12º) *La base del canon estará constituida por el volumen de agua consumida por los usuarios.* De tal manera que no se gravan los

vertidos por su efecto contaminador sino por su volumen total. Su medición es directa, a través de contadores, excepto en los *abastecimientos procedentes de aguas subterráneas o instalaciones de recogida de aguas pluviales, u otros similares, que no sean susceptibles de medición por contador (en los que) el factor volumen de agua consumida será determinado por la fórmula que a tal objeto se apruebe*".

Existen unas excepciones, que no estarán sujetas al canon de saneamiento, con los abastecimientos a entidades suministradoras de agua; con la alimentación de fuentes públicas y bocas de riego de incendios, *siempre que se viertan el agua sin contaminar fuera de las redes de aguas residuales*; y con las aguas para riego ya que a estas aguas, sólo se les aplicará el canon *si los vertidos de las aguas residuales sobrepasan los niveles de contaminación por abonos, pesticidas o materias orgánicas que reglamentariamente se determinen*.

Tipo de gravamen: Se establece un cobro lineal en dinero por m³ de agua consumido.

Sujeto pasivo: Personas físicas o jurídicas e instituciones que realicen vertidos contaminantes.

Subvenciones: Está contemplado en la Ley la posibilidad de otorgar subvenciones a las entidades privadas que realicen inversiones dirigidas a cumplir la finalidad de los criterios y prioridades que establezca el Plan Director de Saneamiento.

La **valoración** de este canon desde el punto de vista medioambiental es que resulta manifiestamente insuficiente. Ni por su finalidad, ni por el hecho imponible sobre el que recae el impuesto, ni por el tipo de gravamen que se aplica resulta suficiente para influir sobre el conjunto de afecciones ambientales que el uso humano del agua genera.

Como la finalidad del impuesto es la obtención de fondos para financiar las obras de saneamiento la presión fiscal no se eleva hasta conseguir efectivos cambios de comportamiento, sino que se limita a la recaudación necesaria para aquellos fines.

El hecho imponible es la contaminación de las aguas y, aunque ésta se aproxima por el consumo de agua, no se incluyen todas las aguas utilizadas sino sólo aquellas que pudieran incorporar en su uso elementos contaminantes. Se excluyen aquellas utilidades que no suponen su uso como depósito de residuos, aunque pudieran tener otros efectos sobre el medio ambiente.

Un ejemplo muy característico de esta exclusión es el uso del agua que realizan las centrales hidroeléctricas. Éstas toman agua de las corrientes fluviales, con ella mueven las turbinas que producen la electricidad y la devuelven a su cauce natural hectómetros o kilómetros más abajo. En esos tramos intermedios el cauce del río se ve desprovisto del caudal habitual, que en ocasiones es inferior al caudal mínimo necesario, y modifica drásticamente las condiciones de supervivencia de los seres vivos que tienen hábitat en cauces y orillas. Además, en muchos casos, se construyen presas que rompen el fluir natural del agua, bloquean el discurrir de los sedimentos en la corriente y frenan las avenidas de agua con sus efectos depurativos en el cauce.

Como ya fue señalado están excluidas del alcance de este canon las aguas de riego, excepto en algunos casos límite. Si tomamos en cuenta que estos usos son los más abundantes, pues el uso del agua para riego significa un 80% de todos los usos humanos, podrá detectarse el alcance de esta exclusión. Se pierde, de esta manera, la posibilidad de estimular un uso más eficiente del agua en los regadíos impulsando al regante a utilizar únicamente el agua precisa y a emplear técnicas más ahorrativas sustituyendo riegos de inundación por otros como el "gota a gota".

Este impuesto grava el consumo final de los usuarios y deja fuera de su alcance el suministro en alta. De esta manera se renuncia a actuar sobre las pérdidas de agua en las canalizaciones de transporte que alcanzan en algunos casos el 50%.

El tipo de gravamen, establecido linealmente, renuncia a penalizar progresivamente más a quienes más consumen introduciendo estímulos añadidos al ahorro.

La aplicación del canon de saneamiento ha mostrado, a pesar de sus insuficiencias, algunos efectos positivos. Lo es sin duda su finalidad principal: la construcción y mejora de instalaciones de saneamiento de las aguas. También, como ya fue señalado, ha tenido algunos efectos parciales sobre el ahorro industrial de agua. En último lugar ha tenido efectos homogenizadores de las tarifas. Como el suministro, y la determinación de tarifas, es competencia local la dispersión tarifaria presentaba una horquilla muy amplia. La sustancial subida en el precio final del agua que la aplicación del canon significó ha suavizado notablemente aquella dispersión.

Estas características y valoraciones del canon de saneamiento navarro son de aplicación a los cánones de saneamiento de otras Comunidades Autónomas que, con pequeños matices, responden a ese esquema general. Una excepción a esta generalidad es la Ley 12/2002 castellano manchega de “reguladora del ciclo integral del agua” que establece un canon de depuración, equivalente a los cánones de saneamiento, y otro de aducción. En este caso, los sujetos pasivos son las entidades locales, aunque pueden repercutir el canon en los usuarios del agua. La base imponible en el canon de aducción es el volumen de agua que sale de las infraestructuras de abastecimiento en alta y en el canon de depuración es el volumen de aguas residuales que entran en las instalaciones de depuración.

La Ley de de ordenación, gestión y tributación del agua de Cataluña.

Se trata de una Ley, aprobada en 1999, que integra y completa anteriores normas entre las que cabe destacar las leyes de saneamiento del agua de 1991 y 1994 y la ley de infraestructuras hidráulicas de 1990. El canon sobre el agua que se recoge en ella tiene unos rasgos claros de fiscalidad ecológica aunque presenta algunos aspectos claramente mejorables.

Principios básicos: *“...la consideración del agua como un recurso material escaso e indispensable para el desarrollo armónico y sostenible de las actividades económicas, que debe ser optimizado y que requiere una gestión eficiente mediante la introducción de técnicas de ahorro de agua y de fomento de la reutilización planificada del recurso.”*

El agua se considera un recurso económico en la declaración de principios, aunque el desarrollo de la ley abre otras consideraciones como veremos.

Finalidad: El artículo 37 define la naturaleza jurídica del impuesto como “impuesto con finalidad ecológica”. Efectivamente los fondos recaudados con cargo a ese canon van íntegramente a financiar a la Agencia Catalana del Agua, organismo encargado de desarrollar la política sobre el agua de la Generalitat.

Hecho imponible: El uso real o potencial de agua y la contaminación que su vertido puede producir, incluyendo los usos de tipo indirecto provenientes de aguas pluviales o escorrentías, asociados o no a un proceso productivo.

Base imponible: El volumen de agua consumido en baja medido directamente o, si se desconoce, estimado por procedimientos directos o indirectos. Están excluidos del

canon los usos agrarios y el uso de las administraciones públicas para riegos de parques y jardines, para apagar incendios...

Tipo de gravamen: Existe una diferenciación entre el consumo doméstico y el consumo industrial. Para el primero se establecen tres tramos de consumo mensual por hogar, según el tamaño familiar, que tienen un tipo por m³ progresivamente más elevado. Los tipos correspondientes al año 2005 según tramos se muestran en el cuadro siguiente:

Nº de personas	Primer tramo	Segundo tramo	Tercer tramo
1-3	<10	10-18	>18
4	<13	13-24	>24
5	<16	16-30	>30
6	<19	19-36	>36
n	<n*3+1	(n*3+1)-(n*6)	>n*6
€/m ³	0,3167	0,6456	1,2912

Como puede observarse se considera un mínimo de tres personas por hogar y el tipo de gravamen se dobla cuando vamos pasando a tramos de mayor consumo.

Además hay unos coeficientes reductores que hay que multiplicar por el tipo establecido de tal manera que disminuye el tipo si el municipio tiene un tamaño menor de población. El siguiente cuadro muestra estos coeficientes en el año 2005:

Población de municipio	Coefficiente corrector
<2.000	0,662
2.000-10.000	0,819
10.000-50.000	0,978
>50.000	1,000

En lo que se refiere a los usos no domésticos existen dos componentes que se suman para establecer el canon a pagar. El primero se refiere al consumo de agua y el segundo a la contaminación.

El tipo a aplicar al **consumo** de agua es inferior al que se aplica al consumo doméstico, en 2005 era de 0,1022 €/m³, y además existen unos coeficientes que modifican este tipo para algunas actividades industriales. En el cuadro que sigue pueden observarse estos coeficientes:

Actividad o situación geográfica	Coficiente
Centrales hidroeléctricas	0,00053
Centrales térmicas	0,00053
Acuicultura	0,00050
Envasado de agua	1,20000
Producción de nieve artificial	Recargo sin determinar
Cuenca del Ebro	0,00000

Como puede observarse en el cuadro la producción de energía eléctrica por agua o vapor de agua, así como la acuicultura, pagan un tipo muy reducido después de aplicar el coeficiente. Por el contrario las actividades de embotellamiento de agua ven subir un 20% su tipo. Además están excluidas de pagar este componente las actividades situadas en la cuenca del Ebro.

Por otra parte, las empresas que son grandes utilizadoras de agua, aquellas que usan mas de 50.000 m³ de agua al año, se ven beneficiadas por una implantación progresiva de este componente del canon que puede facilitar su adaptación a este nuevo coste y estimular sus políticas ahorradoras de agua.

En el cuadro que sigue puede verse esa incorporación progresiva a los tipos normales según los tramos de su consumo anual:

Consumo (miles m³/año)	2005	2006	2007	2008	Sucesivos
50-500	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0
500-5.000	0,3	0,5	0,7	0,9	1,0
>5.000	0,2	0,4	0,6	0,8	1,0

Existe otra posibilidad de reducir los coeficientes para aquellas empresas que ajusten sus consumos de agua a unos hipotéticos usos eficientes según unos parámetros establecidos para cada tipo de actividad.

El componente relativo a la **contaminación** se establece con la voluntad explícita de hacer pagar más a quien más contamina. Existen dos modalidades de pago de este componente, una que establece un tipo específico por volumen de agua utilizada, que en 2005 estaba establecido en 0,4005 €/m³, y otra modalidad que establece tipos individualizados según la carga contaminadora de determinados parámetros (materias en suspensión, materias oxidables, sales solubles, materias inhibidoras, nitrógeno y fósforo). La cantidad a pagar se determina por el sumatorio del producto de la carga de cada elemento contaminador multiplicada por su tipo individualizado:

$$C_p = \sum (T_i * C_c) \quad \text{donde}$$

C_p= Cantidad a pagar por el componente de contaminación.

T_i= Tipo individualizado de cada parámetro de contaminación.

C_c= Carga contaminadora de cada parámetro de contaminación.

Esta modalidad exige una medición directa de esas sustancias contaminadoras y una declaración de la carga contaminante.

Además los tipos resultantes se ven corregidos por diversas circunstancias de la actividad productiva: se ven aumentados cuando los vertidos se realizan en redes de alcantarillado, en colectores públicos o en emisores de los servicios públicos de saneamiento; también se ven aumentados cuando los momentos punta de emisión de contaminantes se separan mucho de los valores medios; por el contrario se eliminan cuando la emisión de sales solubles, de nitrógeno o de potasio se vierte directamente al mar (los tipos individualizados se reducen a cero); o se reducen en un 80% si la emisión de sales solubles se produce en aguas superficiales cuando su caudal mínimo, en época de estiaje, supera los 100 m³ por segundo.

Estamos en presencia, por tanto, de un intento muy matizado de perseguir con rigor el cumplimiento del principio “quien contamina paga”, tanto desde el punto de vista de la carga contaminante como de las características del medio receptor.

Sin embargo, no todas las empresas están obligadas a someterse a esta modalidad. Por razones de economía de gestión del impuesto muchas empresas pueden acogerse a la primera modalidad de pago según el volumen de agua utilizada.

Están obligadas a pagar según la segunda modalidad de medición directa las siguientes empresas:

- Aquellas que superen una utilización de agua superior a los 6.000 m³ anuales si su actividad está comprendida entre las más consumidoras de agua².
- Aquellas, dentro de esas mismas actividades, si su consumo de agua supera los 1.000 m³ anuales y se encuentran en alguno de los siguientes casos:
 - o Su nivel de contaminación supera determinados niveles establecidos normativamente.
 - o Si disponen de un sistema propio de depuración.
 - o Si las aguas vertidas no superan el 50% de su consumo de agua.
- Aquellas que, independientemente de cual sea su actividad, superando el consumo de agua los 1.000 m³ al año, sean requeridas por la Agencia Catalana del Agua para hacerlo.
- Aquellas que voluntariamente se acojan a esta modalidad.

Naturalmente la capacidad de influencia de esta modalidad de pago del componente del pago dependerá del alcance que tenga el número de empresas incluidas en ella y del volumen global de emisiones contaminantes que recoja dentro del volumen total.

La **valoración** global de este impuesto resulta comparativamente positiva, desde el punto de vista ambiental, tanto respecto a la situación anterior de la fiscalidad del agua en Cataluña³ como de la de otras Comunidades Autónomas⁴. Sin embargo, existen algunos aspectos mejorables en este canon después de la experiencia de siete años desde su implantación⁵.

² Estas son la acuicultura, las industrias extractivas, las industrias manufactureras y las actividades de producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua.

³ Existían un canon de saneamiento y un canon de infraestructuras hidráulicas.

⁴ Como hemos visto existe exclusivamente un canon de saneamiento en algunas y ninguna fiscalidad sobre el agua en otras.

⁵ Sigo en este aspecto las líneas generales del análisis de Roca, Jordi y otros (2005).

Con respecto al gravamen del consumo doméstico puede mejorarse la determinación de los tramos ya que el primero tramo supone que, como mínimo, habitan tres personas en cada domicilio y resulta poco equitativo, y poco incentivador, que paguen lo mismo por m^3 un unidad en la que vivan tres personas que otra en la que sólo viva una. Esto resulta especialmente relevante si tenemos en cuenta que en la gran mayoría de los hogares catalanes viven tres o menos personas. Aquí puede haber primado la economía en la gestión del impuesto, pero resulta del máximo interés intentar evitar esa simplificación para atender al principio de equidad y perfeccionar el estímulo al ahorro en el consumo de agua. Por otra parte, aunque es un aspecto exterior al canon, resultaría interesante una actuación que eliminara, o al menos redujera, el carácter regresivo en la fijación de las tarifas⁶.

Respecto del gravamen a usos no domésticos existen algunas exenciones que resultan de poca justificación como la que se refiere a los usos agrarios, especialmente llamativo es el caso de la ganadería que vierte residuos muy afectantes.

También las administraciones públicas están exentas del impuesto en el consumo de agua y su inclusión, además de colaborar en incentivar el ahorro del recurso, tendría un efecto ejemplarizante de mucha potencialidad pedagógica.

Por otra parte, resulta de poca justificación teórica la reducción de tipos a las empresas con más consumo de agua. Sí pudiera tener sentido el argumento que justifica esa reducción en la implantación progresiva de esa parte del canon para las empresas, pero en ese caso, resulta poco defendible la puerta abierta que se deja para reducciones específicas a las empresas que mantengan un nivel de consumo que se considere aceptable.

La modalidad de pago específico por contaminación, que es la que tiene en el impuesto una estructura mucho más fina para perseguir objetivos ambientales, ha encontrado en su puesta en práctica un elemento que le hace perder efectividad: el descenso del número de empresas afectadas por esta modalidad. En los cuatro primeros años de vigor del canon, el porcentaje de empresas en esa modalidad ha descendido del 22% al 12%. Para obtener mayores efectos dentro de la política ambiental el porcentaje debería ir aumentando siempre que esto no complique excesivamente su gestión, ni resulte demasiado costosa.

El canon en esta modalidad tiene una flexibilidad notable que permitiría incluir nuevos parámetros contaminadores entre los que se ven gravados, además los tipos pueden ser modificados periódicamente en la búsqueda de un ajuste mayor a los objetivos perseguidos.

Por último, hay que señalar una carencia que ya fue señalada cuando analizábamos los cánones de saneamiento: no está incluido en la base imponible el suministro en alta. Esto pudiera resolverse con un nuevo componente en el impuesto: el canon de disponibilidad. Con ello las empresas suministradoras deberían pagar por el agua captada y no servida a los consumidores. De esta manera, se les introduciría un incentivo que conduciría a mejorar y mantener en buen uso las canalizaciones, entubados y distribuidores para evitar los escapes y las pérdidas de agua.

⁶ La determinación de las tarifas corresponden a las entidades suministradoras y son muy desiguales por zonas y municipios. Puede comprobarse que los precios medios por m^3 tienden a descender cuando aumenta el consumo.

Conclusiones

La situación actual de la fiscalidad ambiental autonómica resulta notablemente insuficiente. En muchas comunidades no existe ningún tributo sobre el uso del agua, en ocho comunidades existen exclusivamente cánones de saneamiento y sólo en Cataluña se ha elaborado una normativa que establece un impuesto, el canon del agua, que intenta aproximarse a un tratamiento fiscal global del uso del agua.

Los cánones de saneamiento, ni por su objetivo, ni por la base imponible, ni por la cobertura del hecho imponible, ni por la forma de establecer el tipo de gravamen resultan efectivos para alterar significativamente los comportamientos de productores y consumidores. A pesar de esto, se han detectado algunos efectos positivos que hay que considerar: cierto efecto reductor del consumo de agua para usos industriales, un efecto homogenizador de los precios finales, compensando la dispersión de tarifas y, sobre todo, la financiación de obras de saneamiento de las aguas.

La normativa catalana resulta una experiencia interesante a valorar por otras comunidades ya que realiza un intento más ambicioso de gravar más globalmente los usos del agua y su contaminación. Con todo hay aspectos claramente mejorables en lo que se refiere a la determinación de los tramos del consumo doméstico, a determinadas exenciones poco justificables y a una ampliación de las empresas sometidas a la determinación directa de sus niveles de contaminación.

Bibliografía

Arrojo, Pedro (2006): *El nuevo reto ético de la nueva cultura del agua. Funciones, valores y derechos en juego*, Ed. Paidós Ibérica, Madrid.

Autores varios (2004): *El agua en España. Propuestas de futuro*, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Madrid.

Confédération Européenne des Syndicats (1999): *Réforme fiscale environnementale. Document de discussion*.

European Environment Agency (1996): *Environmental taxes. Implementation and Environmental Effectiveness*, Environmental issues series nº 1, Copenhagen.

European Environment Agency (1999): *El Tributo Ambiental. Aplicación y efectividad sobre el medio ambiente*, Environmental issue report nº 1.

European Environment Agency (2000): *Environmental taxes: recent developments in tools for integration*, Environmental issues series nº 18.

European Environment Agency (2000): *Recent developments in the use of environmental taxes in the European Union*.

Lanz, Klaus y Greenpeace España (1997): *El libro del agua*, Ed. Debate, Madrid.

Macadán, Marta y Jesús Rivas (2004): *Fiscalidad y medio ambiente en España*, Septem Ediciones, Oviedo.

Martinez Alier, Joan y Jordi Roca (2001): *Economía ecológica y política ambiental*, FCE, México.

Roca, Jordi y otros (2005): *Fiscalitat ambiental. Experiències autonòmiques de fiscalitat ambiental y propostes per a Catalunya*, Temes de Medi Ambient y Habitatge nº1, Generalitat de Catalunya.

Vergés, Joseph C. (1998): *Una política económica para el agua*, Círculo de Empresarios, Madrid.

ANEXO

Segue a continuación unos cuadros que contienen la estructura y contenido de los diferentes cánones de saneamiento establecidos en las nueve Comunidades Autónomas tomados del libro Macadán, Marta y Jesús Rivas (2004).