



## I Jornadas de ADSG de Trucha de Galicia

Vilagarcía, Sep 2005

### PONENCIAS



# Ecotasas y competitividad empresarial: el Canon de Saneamiento de la Xunta de Galicia

## INTRODUCCIÓN.

El objetivo último de toda política ambiental es la de conciliar desarrollo económico y conservación del medio. Es lo que desde hace años se denomina *desarrollo sostenible*.

Los instrumentos adoptados dentro de las distintas políticas ambientales se basan en combinaciones variables de:

- Prevención de acciones lesivas para el medio natural mediante la intervención o autorización administrativa.
- Represión de dichas acciones mediante sanciones administrativas o penales.
- Promoción de acciones y procesos respetuosos con el medio ambiente.
- Reparación de daños producidos en el medio natural mediante políticas públicas o por acciones civiles.

## CONCEPTO DE ECOTASAS.

Un instrumento nuevo es la llamada tributación ambiental o ecotasas. Se trata de un mecanismo de carácter tributario que pretende la corrección de determinados hechos o conductas que tienen un efecto ambiental negativo. Son tributos cuyo hecho imponible está constituido por acciones lesivas para el medio ambiente y por tanto no deseadas.

Los objetivos de toda ecotasa son básicamente dos.

1. Disuadir de la producción de hechos perjudiciales para el medio natural mediante su gravamen. Se trata de incentivar al sujeto pasivo a adoptar medidas correctoras que al minimizar el hecho nocivo reduzcan o eliminen al mismo tiempo la carga tributaria.
2. Obtener ingresos destinados a financiar políticas de reparación ambiental.

Las ecotasas son hoy en día un novedoso instrumento de política ambiental cuyo uso se generaliza cada vez más en los países

avanzados. Así los primeros Estados en adoptarlos fueron Canadá, Dinamarca, Finlandia, y Noruega. La evolución en el uso de estos tributos es continua. Así la OCDE en 1989 informaba de la existencia de 81 gravámenes de este tipo. En la actualidad (2001) el número de ecotasas en el área OCDE es de 176. Este proceso es lo que se ha venido denominando como la *reforma fiscal verde*.

Otra característica de este tipo de tributación es su implantación a nivel descentralizado, es decir que son establecidos y/o recaudados por administraciones locales, autonómicas o federadas. Así, del total de tributos ambientales en el conjunto de la OCDE, al menos el 45% son de carácter descentralizado. Los hechos imponibles más comunes de las ecotasas suelen ser la energía, el transporte, los vertidos líquidos y gaseosos, y más recientemente los residuos, el turismo y ciertas acciones urbanísticas.

La fiscalidad ambiental en España está en línea con los países de su entorno. La misma comenzó en 1981 con el canon de saneamiento de Cataluña. A día de hoy existen ya 22 ecotasas que gravan nueve hechos imponibles en catorce comunidades autónomas. La razón por la que en España proliferan estos tributos a nivel autonómico está en las limitaciones financieras que establece la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) que genera la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos por parte de las CC.AA.

Por lo que respecta a Galicia en la actualidad existen tres tributos ambientales o ecotasas; El impuesto sobre contaminación atmosférica, sobre combustibles y el canon de saneamiento.

## EL CANON DE SANEAMIENTO DE GALICIA

El Canon de saneamiento de Galicia fue establecido a raíz de la adopción por parte de la Xunta de Galicia del modelo de administración hidráulica del Estado, que se reserva la gestión de las cuencas intercomunitarias, siendo de competencia autonómica las cuencas que discurren íntegramente por el territorio de la comunidad. Así hoy Galicia posee una

## Ecotasas y competitividad empresarial: el Canon de Saneamiento de la Xunta de Galicia

cuenca hidrográfica propia denominada *Galicia Costa* que comprende íntegramente a la provincia de A Coruña, la mayor parte de la de Pontevedra y el norte de Lugo. Este modelo de administración hidráulica se estableció en la Ley 8/1993 que a su vez creó el Canon de Saneamiento (desarrollado reglamentariamente por el Decreto 8/1999) como tributo de carácter finalista afecto a la financiación del organismo de cuenca autonómico Augas de Galicia, así como a la Empresa de Obras y Servicios Hidráulicos creada igualmente por dicha norma.

Los objetivos del CS como ecotasa, son la reducción (vía incentivo fiscal) de la contaminación y el consumo de agua, y la generación de ingresos para financiar los planes y obras de saneamiento y depuración en la comunidad autónoma.

El CS grava los vertidos contaminantes a las aguas continentales y marítimas y entiende que dicho hecho imponible se produce directa o indirectamente en cualquier caso por el consumo de agua. Los sujetos pasivos son los usuarios domésticos e industriales. Se consideran usuarios industriales a todos aquellos que tengan un consumo superior a 3000 m<sup>3</sup> o inferior si producen vertidos contaminantes. Las modalidades de liquidación son dos: Carga contaminante y volumen de agua consumida.

Están exentos del CS los núcleos de población que no dispongan de red de saneamiento y en todo caso los núcleos con población de derecho no superior a 2.000 hbs.

### RESULTADO DE LA APLICACIÓN DEL CS.

Desde el punto de vista financiero y finalista, según el Consello de Contas (Informe de fiscalización de la administración hidrológica de Galicia del año 2000) el CS ha recaudado desde su aplicación en 1995 la cantidad de 5.375 millones de Ptas. y destaca las siguientes conclusiones:

1. La recaudación ha sido territorialmente muy desigual.
2. El CS solo contribuye en un 10% del importe total del gasto en

obras de saneamiento y depuración. En otras CC.AA este porcentaje alcanza el 40%

Es necesario destacar que el Estado español y Galicia en particular ha estado incumpliendo (de modo especial en poblaciones con carga contaminante superior a 15.000 habitantes equivalentes) la Directiva europea 91/271/ del Consejo, de 21 de mayo de 1991 sobre saneamiento.

Esta Directiva (de obligado cumplimiento) establece unos plazos para realizar obras de saneamiento y depuración. Aunque legalmente la realización de estas obras correspondería a las administraciones locales, lo cierto es que bien por falta de presupuesto, o bien por asignaciones presupuestarias deficientes, los ayuntamientos no invierten mucho en este tipo de obras. Por esta razón es la Xunta de Galicia quien financia estas obras a través de Augas de Galicia. Esta circunstancia está en la raíz de que se hayan incrementado notablemente las tarifas del CS para los ejercicios de 2004 y sucesivos.

Como instrumento ambiental, la eficiencia del CS ha sido bastante limitada. Es decir no se puede realmente afirmar que la implantación del CS haya contribuido a reducir la contaminación de las aguas continentales.

Desde este punto de vista los profesores Gago y Labandeira, de la Universidad de Vigo, destacan que la escasa eficiencia ambiental del CS se debe a que grava dos hechos imponderables distintos, consumo de agua y contaminación, y no necesariamente relacionados entre sí, presumiendo que en todo caso se contamina por consumir agua limpia. Esta forma de configurar el hecho imponible está lejos de la realidad ya que contaminar no tiene relación ni directa ni automática, con el consumo de agua.

Por otra parte la liquidación en la modalidad de carga contaminante es más compleja, lenta y costosa, frente a la liquidación por consumo de agua, lo que da como resultado un mayor número de liquidaciones en esta última modalidad. Esta opinión se ve reforzada por el hecho de que la recaudación por consumo de agua representa el 75% del total,

## **Ecotasas y competitividad empresarial: el Canon de Saneamiento de la Xunta de Galicia**

correspondiendo el resto (25%) a carga contaminante.

En resumen podemos afirmar que el CS no cumple adecuadamente su doble finalidad como ecotasa.

### **EFFECTOS DE LA APLICACIÓN DEL CANON DE SANEAMIENTO EN LA ACUICULTURA.**

Tal como indicamos, el CS grava indistintamente tanto la contaminación como el consumo de agua. Esta circunstancia hace que la aplicación del canon de saneamiento pueda ser especialmente controvertida en el caso de ciertas industrias en las que ambos hechos imponderables se producen con especial intensidad y continuidad en el tiempo. Tal es el caso de la acuicultura en general y de la continental en particular. Las razones para ello son las siguientes:

1. Estas instalaciones son grandes consumidoras de agua. Además sus captaciones están intervenidas mediante concesiones en las que figuran los volúmenes de agua consumidos, que son los que la administración toma como base de cálculo (salvo estimación directa mediante contadores)
2. Por lo general la acuicultura produce vertidos contaminantes muy altos en materia oxidable y sales solubles, parámetros muy gravados en la tarifa del CS. Hasta ahora las instalaciones de depuración de la industria o no eran muy adecuadas o estaban en mal estado.
3. Desde la implantación del CS la industria acuícola no toma en consideración la posible trascendencia que dicho tributo podría tener en el sector y no adopta medidas correctoras para minimizar su impacto tales como reducir consumos de agua y mejorar la depuración.
4. En muchos casos no se actuó adecuadamente por parte del sector ante las liquidaciones en orden a aprovechar al máximo las posibilidades reglamentarias existentes para minimizar las

cuotas resultantes. Esto es especialmente patente en todo lo que se refiere al proceso de medición inicial, recogidas en los artículos 27, 28 y de declaración de carga contaminante del artículo 29 del reglamento.

El resultado ha sido bastante desalentador con situaciones realmente paradójicas, tales como liquidaciones exorbitantes y fuera de toda lógica económica junto con otras realmente ridículas. Así se dan situaciones en que la incidencia del CS por tonelada de producto va de 4 a 16 centimos de euro/tonelada (7 – 26 Pts). Esta circunstancia tiene un efecto demoledor en el marco competitivo del sector no solo dentro de la propia comunidad autónoma sino especialmente en el marco nacional e internacional. Esta situación se vera agravada en el futuro con las nuevas tarifas del CS a partir de 2004.

De cara al futuro es absolutamente necesario que el sector consiga una mayor eficiencia ambiental aprovechando las nuevas tecnologías en depuración y consumo de agua. Ya no solo por la existencia de ecotasas que graven en mayor o menor medida la actividad acuícola, sino también ante el evidente cambio climático que creara tensiones y riesgos con relación al agua.

D. Carlos Fernández Montero  
ECOBUFETE abogados consultores.  
Licenciado en derecho. Miembro de la Asociación de Derecho Ambiental Español (ADAME)