

José Manuel Castillo López  
Profesor Titular de Universidad

Noelina Rodríguez Ferrero  
Profesora Titular de E.U.

Departamento de Economía Aplicada de la  
Universidad de Granada

## **EL CANON DE VERTIDOS: EVALUACIÓN DE SU GESTIÓN FINANCIERA Y ALGUNAS IDEAS PARA SU REFORMA**

### **1.-INTRODUCCIÓN.**

Como nos ha recordado la última sequía padecida, nuestra sociedad tiene serios y creciente problemas por resolver en materia de aguas, que dadas las características hidrológicas de nuestra geografía, entorpece el desarrollo de multitud de actividades productivas y deterioran el medio ambiente.

Sin embargo, en España, como en otros muchos países, el agua no es un recurso escaso, al menos, en términos absolutos. Con todas las precisiones que el uso adecuado del término escaso exige, en realidad, nos enfrentamos con una escasez relativa, provocada por una distribución espacio-temporal de la oferta que no se ajusta a la distribución espacio-temporal de la demanda, agudizada con la pérdida de calidad del agua ocasionada por la contaminación.

La gestión de la calidad del agua representa un reciente reto para la ciencia económica sobre la que por consiguiente, no existe todavía una asentada doctrina generalmente admitida. Téngase en cuenta que el propio concepto de contaminación, sin explicitar sus dimensiones sociales, resulta bastante evasivo o que, en el caso del agua, por ejemplo, la contaminación o toxicidad es, en realidad, un problema de concentración, por la que en bastantes ocasiones altas concentraciones son nocivas, pero no así bajas. O que descontextualizar el concepto de calidad de sus potenciales usos carece de operatividad.

El análisis de los instrumentos económico-financieros con fines de protección ambiental, al caso de las aguas continentales, arroja resultados similares a los generales de la contaminación.

El instrumento más antiguo y divulgado en la gestión de la calidad del agua ha sido la regulación directa, sin embargo, la economía también ha aportado una serie de instrumentos que persiguen la

internalización de los efectos externos negativos producidos por las actividades contaminantes y que, en consecuencia, los precios del mercado reflejen sus auténticos costes sociales.

Entre las ventajas que presentan los instrumentos económicos frente a la regulación directa se encuentran la de que son más equitativos y eficientes, introducen mayores incentivos para que los agentes económicos reduzcan la contaminación, necesitan menores costes de control, minimizan la influencia en las distorsiones privadas, etc.

Pero, pese a que los controles directos han sido tan criticados en los últimos tiempos, en realidad, aportan a la gestión ambiental algunas características que desaconsejan su total erradicación: mayor aceptabilidad social, eliminación de gran parte de las dificultades frecuentemente existentes en la medición y control de la contaminación, mayor adaptabilidad a las condiciones ambientales cambiantes, mayor idoneidad para el control de contaminantes muy peligrosos, que, incluso, pueden ser suprimidos completamente, etc.

Ninguno de los dos sistemas generales de gestión mencionados son ideales, presentando, en consecuencia, ambos ventajas e inconvenientes. Puede sostenerse que, en general, sin el más mínimo interés por las soluciones eclécticas, un sistema mixto podría contener la mayor eficiencia que presentan los instrumentos económicos, junto a las ventajas en la función de control que ofrece la regulación directa, especialmente en situaciones extremas. En última instancia, las negociaciones podrían dotar de mayor flexibilidad a estos sistemas mixtos.

En el Ordenamiento Tributario español, con la excepción del "Impuesto sobre Instalaciones que inciden sobre el Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Baleares, no existen tributos típicamente "ecológicos", sin embargo, en realidad, las repercusiones ecológicas explícitas o implícitas, directas o indirectas, han estado presentes en numerosas figuras tributarias y en algunas normas complementarias de los distintos niveles de la Administración española.

En particular, la Ley de Aguas de 1.985 regula el Canon de Vertidos. Se trata, en realidad, de un tributo ecológico de carácter finalista, puesto que su recaudación está afectada a la "protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica".

A presentar resumidamente los resultados arrojados por su gestión, con ellos, la influencia que ha tenido en el estado medioambiental de las aguas continentales, así como a apuntar algunas direcciones de su deseable reforma, dedicamos las páginas que siguen.

## 2.-LA REGULACIÓN DEL CANON DE VERTIDOS.

La legislación española viene mostrando desde hace ya más de un siglo su preocupación por la calidad del agua. Aunque el gran objetivo perseguido por la Ley de Aguas de 1879 fue su demanialización, en algunos de sus preceptos se atisba ya una cierta inquietud por los vertidos de las industrias que pudieran perjudicar el estado de pureza de este elemento.

Desde entonces y con anterioridad a la promulgación de la Ley de Aguas de 1.985 se fié desarrollando una legislación que pretendió, si bien en un estado embrionario, regular los agentes contaminantes y los estándares de calidad del agua, según sus usos.

En términos generales, la legislación sobre calidad del agua anterior a 1.985 se mostró inoperante. En primer lugar, porque en los principios inspiradores de la misma subyace un "fatalismo ecológico", por el que, entre la disyuntiva existente entre intereses privados industriales y calidad de las aguas, se decanta nítidamente por los primeros. Consecuentemente, en segundo lugar, la no afectación de instrumentos jurídicos adecuados y tampoco de suficientes medios técnicos, humanos y financieros para el control de la calidad de las aguas o, en su caso, poner en marcha los sistemas adecuados de depuración.

La mayor parte de la normativa española vigente sobre calidad de las aguas tiene su fuente originaria en la legislación comunitaria. No obstante, el régimen jurídico español presenta algunas peculiaridades.

La ley de Aguas de 1.985 establece unos estándares mínimos de calidad que deben ser respetados por los planes de cuenca. En particular, en el art. 84 se establece que los objetivos de protección del dominio público hidráulico son: "conseguir y mantener un adecuado nivel de calidad de las aguas, impedir la acumulación de componentes tóxicos o peligrosos en el subsuelo, capaces de contaminar las aguas subterráneas y evitar cualquier otra situación que pueda ser causa de su degradación". No obstante, esta Ley remite a los planes de cuenca para la regulación concreta de los vertidos y otros agentes contaminantes.

Junto a la regla general de prohibición de vertidos que contaminen las aguas, la Ley establece un sistema de autorización previa, que concrete en cada caso singular los extremos cualitativos y cuantitativos a los que los vertidos tienen que ser sometidos y, en su caso, las instalaciones depuradoras necesarias.

El artículo 105 de la Ley 29/1.985 de Aguas, desarrollado en el Capítulo II del Título IV del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, con carácter general para todo el Estado español, sujeta a los vertidos autorizados al pago de un canon a los Organismos de Cuenca, resultado de multiplicar la carga contaminante del vertido, expresada en unidades de contaminación, por el valor que se le asigne a la unidad. La recaudación de este canon debe de ser destinada a la protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica.

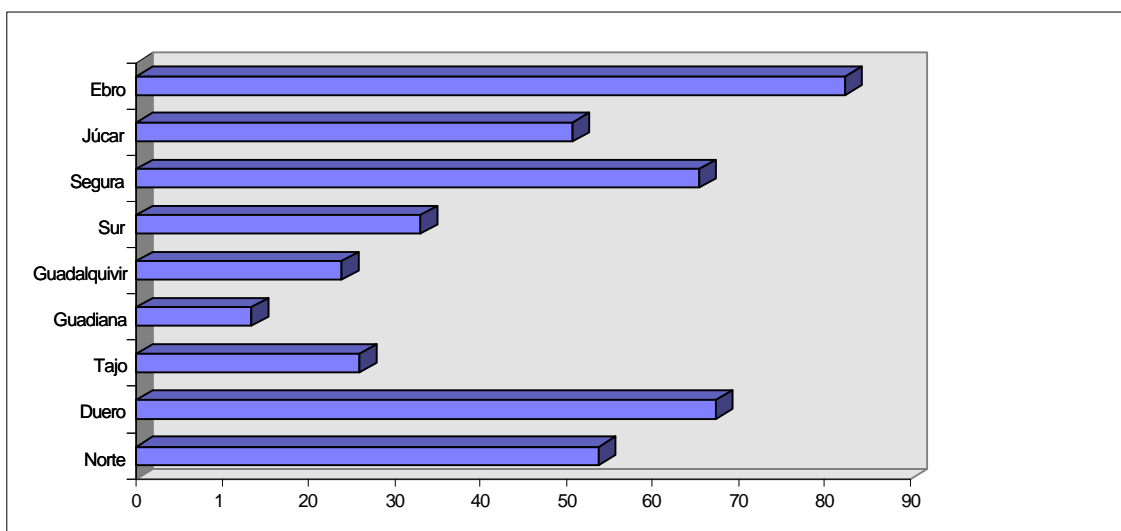
### 3.-RESULTADOS FINANCIEROS DE LA GESTIÓN DEL CANON DE VERTIDOS.

Los principales resultados de la gestión del Canon por Vertidos autorizados, en el ámbito nacional, por cuencas y referidos a los años de vigencia, se recogen en el siguiente cuadro.

**CUADRO 1. CANON DE VERTIDOS AUTORIZADOS (millones de pesetas)**

CUENCA	1988		1989		1990		1991		1992		1993		Total		Cobrado sobre facturado (%)
	Facturado	Cobrado	Facturado	Cobrado	Facturado	Cobrado	Facturado	Cobrado	Facturado	Cobrado	Facturado	Cobrado	Facturado	Cobrado	
Norte	713,8	492,7	1051,8	608,3	1714	1567,8	1699	887,2	1828,9	918,1	2126	432,8	9133,5	4906,9	53,72
Duero	393,4	251,3	782,5	483,5	409,8	252,7	715,2	590,1	522,3	362,2	394,6	230,5	3217,8	2170,3	67,45
Tajo	305,4	62,8	437,5	65,9	769,5	89,2	793,6	367,3	801,4	238,8	803,6	191,7	3911	1015,7	25,97
Guadiana	187,6	168,8	328,8	24,4	333,5	19,5	506,7	35,1	448,6	24,2	377,4	22,4	2182,6	294,4	13,49
Guadalquivir	970,3	423,2	1379,4	501,5	1353,3	412,4	1252,1	84,3	1118,3	49,1	142,1	14,3	6215,5	1484,8	23,89
Sur	72	51,9	99,7	75,8	161,2	72,8	148,9	62,1	173,2	6,7	170	3,6	825	272,9	33,08
Segura	51,4	50,7	135,1	124,1	255,8	183	125,3	104	131,1	59,2	127,6	20,2	826,3	541,2	65,50
Júcar	403,4	319,2	623,5	452,6	1003,7	619,1	940,2	527,4	892,1	322,7	741,6	97,5	4604,5	2338,5	50,79
Ebro	346,8	286,7	513,3	496,9	852	827,5	846	790,8	924,1	823,5	939,5	417,7	4421,7	3643,1	82,39
Total	3444,1	2107,3	5351,6	2833	6852,8	4044	7027	3448,3	6840	2804,5	5822,4	1430,7	35337,9	16667,8	47,17

**GRÁFICO 1 :CANON DE VERTIDOS COBRADO, SOBRE TOTAL FACTURADO (%)**



En 1987 Y 1988, primeros años en que se aplica este canon, el número de solicitudes de autorizaciones recibidas y, por consiguiente, de notificaciones de Canon de Vertidos es muy elevado, puesto que se refieren a un gran número de empresas que venían realizándolos. Lógicamente, en los años siguientes este número desciende considerablemente, refiriéndose únicamente a solicitudes de nuevos vertidos.

En cuanto a los ingresos obtenidos de la recaudación por este Canon, el primer año de su aplicación, esto es, 1987, las cantidades recaudadas efectivamente sólo representaban el 61% de las facturadas. Pero, además, aunque la facturación aumenta hasta el año 90, el porcentaje mencionado se mantiene muy constante e, incluso, a partir de aquí desciende espectacularmente, llegando a reducirse en el año 1993 al 25%.

Los descensos espectaculares de la recaudación se han debido a razones de variadísimos tipos, esto es, técnicas, administrativas, jurídicas, etc. Entre estas últimas merece la pena resaltar que numerosos ayuntamientos han recurrido, por cierto, con bastante grado de aceptación por los Tribunales, los importes liquidados, arguyendo su desacuerdo en que en la determinación monetaria de la unidad de contaminación no se tiene en cuenta el tipo de municipio. El Canon correspondiente a los ayuntamientos representa aproximadamente el 90% del total facturado y, además, el ritmo del descenso de recaudación es mayor que en la industria.

Por otro lado, el valor de la recaudación potencial también se ha reducido. Téngase en cuenta que la unidad de contaminación se estableció en el Reglamento de 1986 en 500.000 ptas y que desde entonces no ha sido modificada, por lo que aquél ha disminuido en términos reales.

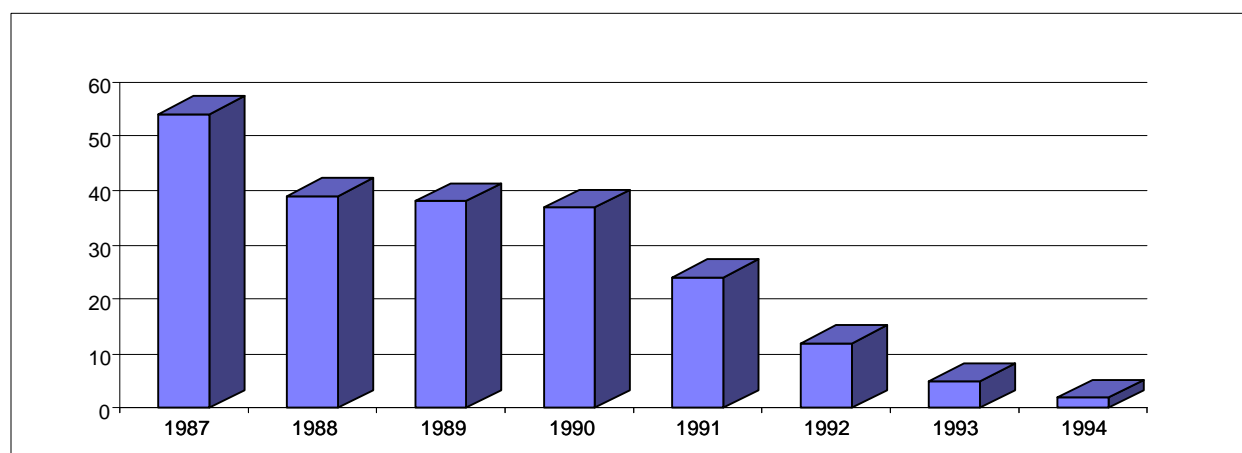
## CUADRO 2: CANON DE VERTIDOS AUTORIZADOS EN LA CUENCA DEL GUADALQUIVIR

AÑOS	SOLICITUDES RECIBIDAS	AUTORIZACIONES EXPEDIDAS	NÚMERO DE NOTIFICACIÓN	FACTURADO			COBRADO			APREMIADO			AYUNTAMIENTOS
				AYUNTAMIENTOS	RESTO	TOTAL	AYUNTAMIENTOS	RESTO	TOTAL	AYUNTAMIENTOS	RESTO	TOTAL	
1987	1.247	427	1.377	721.190.838	163.953.078	885.143.916	342.489.650	134.979.098	477.468.748	203.710.376	25.037.680	228.748.056	174.990.812
1988	11.666	668	1.207	1.036.552.602	186.818.838	1.223.371.440	343.210.740	127.805.805	471.016.545	324.388.998	35.517.759	359.906.757	368.952.864
1989	77	671	1.162	1.340.243.020	177.240.625	1.517.483.645	478.200.040	102.234.230	580.434.270	520.476.515	34.326.825	554.803.340	341.566.465
1990	128	246	1.146	1.295.562.205	162.252.140	1.457.814.345	453.386.195	90.942.970	544.329.165	615.597.885	31.480.795	647.078.680	226.578.125
1991	174	100	970	1.149.642.535	128.870.400	1.278.512.935	237.765.075	65.911.320	303.676.395	632.007.175	52.735.540	684.742.715	279.870.285
1992	98	119	901	1.221.711.760	91.592.430	1.313.304.190	106.266.605	46.830.275	153.096.880	655.308.705	22.095.525	677.404.230	460.136.450
1993	198	112	901	1.361.764.330	78.364.195	1.440.128.525	23.298.610	54.491.915	77.790.525	842.349.390	10.413.810	852.763.200	496.116.330
1994	166	182	949	1.224.038.135	84.477.715	1.308.515.850	6.294.745	22.157.825	28.452.570	0	0	0	1.217.743.390
1995	281	164	1.034	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

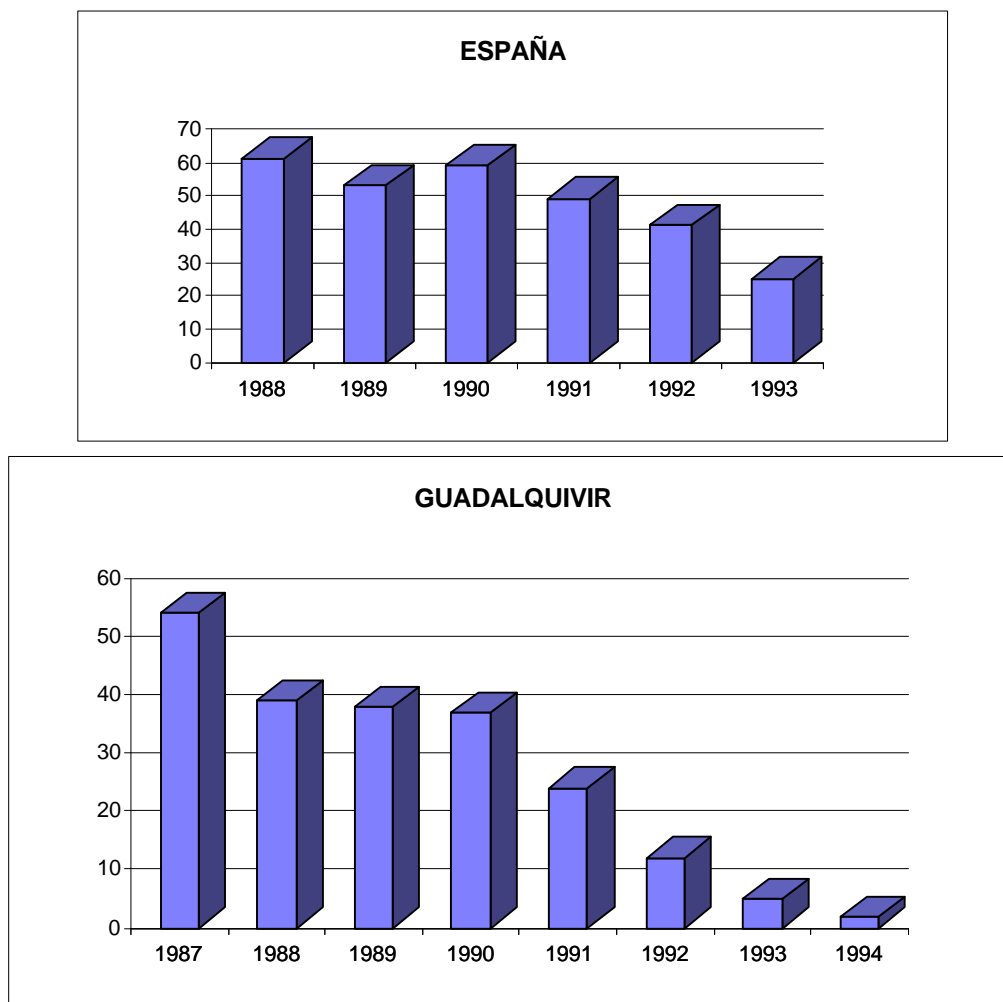
FUENTE: Confederación Hidrográfica del Guadalquivir. Elaboración propia

## GRÁFICO 2: CANON DE VERTIDOS AUTORIZADOS EN LA CUENCA DEL GUADALQUIVIR

Cobrado sobre facturado (%)



**GRÁFICO 3 COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN DEL CANON DE VERTIDOS ENTRE LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADALQUIVIR Y EL TOTAL NACIONAL.**



De la comparación de los resultados de las recaudaciones obtenidas en la Cuenca del Guadalquivir y en el resto de Cuencas, podemos observar que la evolución de los porcentajes que representan las cantidades efectivamente ingresadas sobre las facturaciones de los Órganos de Cuenca de todo el Estado discurren casi en paralelo con los correspondientes a los la Cuenca del Guadalquivir, pero en este último caso a un nivel ligeramente inferior y además, sufre un descenso mucho más espectacular en los últimos años, que conduce a que en 1994 apenas alcance el 2% (5% en 1993), en tanto que el correspondiente al total nacional es del 25% en el año 1993.

La liquidación total por el conjunto de Confederaciones fié en 1994, provisionalmente, de 6.500 millones de pesetas, lo que representa únicamente el 1,3% del recibo pagado por los usuarios del agua, que evidencia nítidamente la insignificante influencia que este Canon tiene en la protección del medio ambiente, que, además, deviene en absolutamente nula si se tiene en cuenta que del importe total liquidado, efectivamente únicamente se recauda aproximadamente el 25%.

#### 4.-LAS INFRACCIONES POR VERTIDOS ILEGALES.

Las deficiencias mostradas en la configuración técnico-jurídica o en la administración se refieren exclusivamente a las mostradas en la recaudación de los cánones sobre los vertidos autorizados, pero no se han mencionado, en absoluto, los potenciales ingresos provenientes de los vertidos no autorizados, bien porque no cumplen los estándares legales o bien, simplemente, porque no han sido autorizados. Téngase en cuenta que los primeros resultados obtenidos de la aplicación de las nuevas tecnologías al control de vertidos (SAICA) desvelan que únicamente el 20% de los vertidos que se realizan en España cuentan con la preceptiva autorización. Pero, es más, de las cuencas administradas por el Estado, de los 56.400 vertidos directos (aproximadamente 300.000 puntuales), únicamente disponen 2.890 de autorización definitiva. O sea, que en España únicamente el 5,12% de los vertidos están debidamente regulados y controlados.

En el cuadro siguiente se recogen las infracciones que afectan a la calidad de las aguas o a las condiciones ambientales de los cauces (vertidos, etc) en el periodo 1986-1994.

**CUADRO 3 INFRACCIONES QUE AFECTAN A LA CALIDAD DE LAS AGUAS.**

AÑO	NORTE				DUERO				TAJO (*)				GUADIANA				GUADALQUIVIR (*)				SUR				SEGURA			
	T	C	I	P	T	C	I	P	T	C	I	P	T	C	I	P	T	C	I	P	T	C	I	P	T	C	I	P
1986	10	4	0		1077	1077	34		2	2	0		45	42	1		167	66	1		48	26						
1987	39	25	1		965	965	42		3	3	1		9	7	0		1038	168	1		51	24						
1988	21	11	3		900	900	27		9	9	2		102	99	17		378	139	3		46	32						
1989	34	19	3		639	639	17		47	47	10		212	183	34		279	98	4		55	33						
1990	126	68	33		418	418	12		147	147	33		102	80	14		383	178	4		50	21						
1991	186	91	38		528	528	10		201	201	31		144	118	20		378	251	8		62	21						
1992	225	191	43		407	407	8		120	120	28		246	206	18		372	142	4		66	29			983	334		
1993	277	220	69		447	385	13		153	153	30		133	44	0		386	186	6		68	31			68	227		
1994	206	213	15	76	275	186	9	89	171	171	34	0	160	7	0	153	384	77	1	307	85	21		64	70	145		415
TOTAL	1124	842	205	76	5656	5505	172	89	853	853	169	0	1153	786	104	153	3765	1305	32	307	531	238	0	64	1121	706	0	415

FUENTE: Ministerio de Obras Públicas. Elaboración propia

T: Número de expedientes iniciados

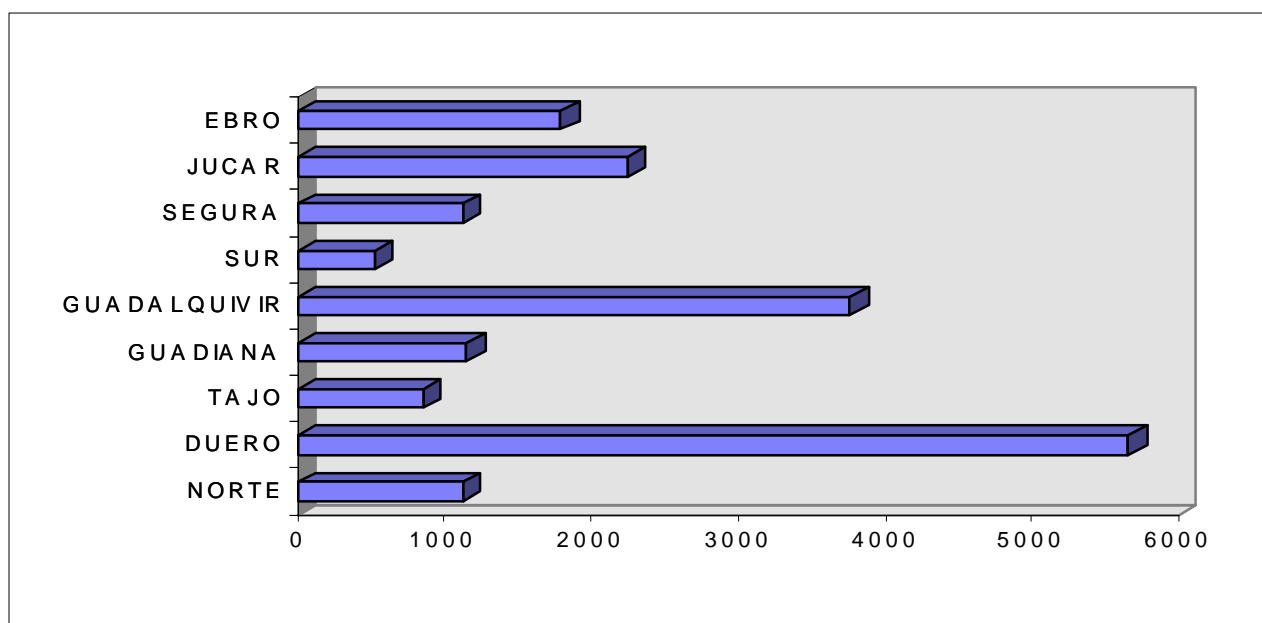
C: Número de expedientes concluidos

I: Número de expedientes impugnados

P: Número de expedientes pendientes

(\*) Cifras estimadas a partir de distribución global

#### GRÁFICO 4 INFRACCIONES QUE AFECTAN A LA CALIDAD DE LAS AGUAS.



Del cuadro anterior podemos extraer las siguientes conclusiones generales:

1.-En materia de calidad de las aguas, se observa una mayor eficiencia sancionadora en el periodo 1991-1994, respecto al 1986-1990. Esta mejora ha estado motivada fundamentalmente por la creación de la Dirección General de la Calidad de las Aguas en 1991 y también, probablemente, por la consecuente asunción por parte de la Administración de la mayor conciencia social sobre las cuestiones relacionadas con el agua, espoleada por las últimas sequías, y el consecuente mayor celo en la persecución de los infractores.

2.-Por cuencas, se observa la imposición de un mayor número de sanciones, por este orden, en la del Duero y en la del Guadalquivir. Entre ambas inician aproximadamente el 40% del total de expedientes, que queda suficientemente explicado por la gran extensión de territorio que abarcan.

Sin embargo, son las cuencas en las que existen mayores problemas de escasez relativos (Guadiana, Júcar y Segura) las que muestran mayores índices sancionadores, es decir, relacionando el número de sanciones impuestas con la superficies territoriales que ocupan.

3.-Se observa en los últimos años un estancamiento de los expedientes iniciados en torno a los 11.000. Al mismo ha contribuido significativamente la escasez e, incluso, congelación de la plantilla de guardias fluviales, entorno a 500, y su consecuente incapacidad para detectar mayor número de infracciones. Es probable que la puesta en marcha del S.A.I.C.A. (Sistema Automático de Información

de la Calidad del Agua), junto al deseable incremento de la plantilla de guardias fluviales, incremente el número de sanciones, al menos, en proporción a las longitudes de las cuencas existentes.

## 5.-AVANCE DE ALGUNAS LINEAS DE INVESTIGACIÓN DIRIGIDAS A LA ARTICULACIÓN DE UNA PROPUESTA DE REFORMA DEL CANON DE VERTIDOS.

Las deficiencias mostradas por el Canon de Vertidos evidencia con claridad que se requiere una reforma de este tributo. En primer lugar, una reformulación de su estructura jurídica, particularmente dirigida a su simplificación al igual que a la articulación de mecanismos más ágiles y eficientes para su gestión y cobro. En segundo lugar, dotar de mayores cantidades de medios asignados a su administración y más cualificados, con la finalidad intermedia de conseguir un aceptable nivel de cumplimiento tributario en este Canon y, con ello, de la preservación de la calidad de las aguas continentales en consonancia con los niveles socialmente deseables.

Algunas de las líneas de reforma que sería preciso investigar deberían tener por objeto:

1.-La disyuntiva entre eficiencia y equidad que se plantea constantemente en la aplicación práctica de los principios inspiradores de los sistemas tributarios, debe resolverse en éste caso, en favor de la eficiencia. En primer lugar, por los niveles ínfimos que aquí ésta alcanza y, en segundo lugar, por el carácter predominantemente extrafiscal de este Tributo.

La plasmación de la prioridad de este principio llevaría, entre otras cuestiones, a la sustitución del complicadísimo mecanismo de liquidación de este Canon por otro más simple, basado únicamente en el volumen de vertidos y en una reducidísima tipología de los mismos, atendiendo, por ejemplo, al número de habitantes del municipio o al tipo de industria vertedora.

2.-Dejando al margen la ineficacia recaudatoria de la Administración en este Canon, por la que se ingresa únicamente el 28% de los 6.500 millones de pesetas liquidados por el conjunto de Confederaciones, en realidad, éstos representan únicamente el 1,3 % del total pagado por los usuarios del agua. No ha de olvidarse, en este sentido, que este tributo tiene una carácter finalista, esto es, que su importe tiene que destinarse a la mejora del medio receptor, por lo que el cumplimiento de la finalidad mencionada es muy defectuoso.

Estos amplios márgenes delatores de ineficacia recaudatoria, junto a las consecuentes deficiencias en su finalidad reparadora, sin olvidar, por supuesto, el cumplimiento del carácter extrafiscal como instrumento de carácter preventivo al servicio de la protección medioambiental, aunque éste no estuviera expresamente perseguido en el diseño de esta norma, muestran que un análisis coste-beneficio en términos sociales de la elevación de los tipos arrojaría valores nítidamente positivos.