

El canon de vertido estatal y los cánones de saneamiento autonómicos: el canon de saneamiento valenciano.

Breve apunte de Derecho comparado alemán

Marta Oller Rubert

Becaria del Instituto Euromediterráneo de Hidrotécnica
Departamento de Derecho Público. Área de Derecho Administrativo
Universidad Jaume I (Castellón de la Plana)

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. RÉGIMEN JURÍDICO DEL NUEVO CANON DE CONTROL DE VERTIDOS ESTATAL. III. CONCURRENCIA ENTRE EL CANON ESTATAL Y LOS CÁNONES DE SANEAMIENTO AUTONÓMICOS. IV. EL ORDENAMIENTO DE LAS AGUAS RESIDUALES VALENCIANAS: EL CANON DE SANEAMIENTO. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA. ABREVIATURAS.

I. INTRODUCCIÓN

Ante la situación actual del estado cualitativo de nuestras aguas, que llegó sobre todo, en décadas pasadas, no muy lejanas, a su nivel máximo de degradación¹, y que parece ser se está recuperando gracias a la actual y notable conciencia ecológica popular, se hace imprescindible, dado el elevado gasto que ello comporta, considerar la importancia de los instrumentos, económicos y financieros como único de los medios, puede afinarse, de los que hasta ahora se han mostrado efectivos para incentivar a los usuarios a producir una menor cantidad de residuos y obtener una consiguiente reducción de los. mismos, alcanzándose, de este modo, un nivel de calidad aceptable y a la par exigido, con una máxima perentoriedad desde instancias europeas². Justamente este deficiente nivel cualitativo de las aguas le ha valido denuncias por parte de la Comisión, no sólo a nuestro país³, quien, junto con Bélgica y el Reino Unido, y en base al artículo 226 del Tratado fue llevado ante el Tribunal

¹ Ejemplo de ello fue la utilización el Rin como vertedero común en Europa central. Así lo señala expresamente el Ministro federal de Medio Ambiente Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear, Jürgen Trittin, en *Der Wassersektor in Deutschland, Methoden und Erfahrungen*, p. 1 www.umweltbundesamt.or/wsektor.

² Merece ser destacada la misma inquietud que el profesor EMBID IRUJO manifiesta en relación con los aspectos económicos a la utilización del agua, en «Evolución del Derecho y, de la política del agua en España» publicado en *RAP*. N.º 156. Septiembre-diciembre 2001. p. 86 y ss.

³ A pesar del intento de solucionar esta situación por parte de nuestro país que a fin de paliar la posible sanción remitió un proyecto por parte de esta legislación requerida.

de Justicia por incumplir con el plazo de diciembre de 2000 para incorporar la nueva Directiva sobre las aguas destinadas al consumo humano⁴, sino también a otros países como Francia⁵ o Alemania⁶, que han supuesto a los Estados Miembros sus correspondientes resoluciones negativas por parte de la Comisión Europea. Ésta es, pues, la línea seguida e impuesta a los Estados Miembros desde la Unión Europea. Es por ello, dada la actualidad del tema y dado que la existencia de estos instrumentos económicos los encontramos en nuestro ámbito, tanto a nivel nacional, como autonómico, y en el resto de los Estados Miembros, que se trata a continuación de ofrecer algunas reflexiones sobre estas figuras tributarias, los cánones de saneamiento.

Se toma como referencia la República Federal Alemana debido a la alta, una de las mayores a nivel europeo, contaminación de sus ríos y también por su gran sensibilidad y preocupación, desde hace muchas décadas, por la protección del medio ambiente. En consecuencia, este país ha desplegado un sistema de protección del medio ambiente notablemente desarrollado acompañado, a su vez, por un sistema de responsabilidad y sancionador que podríamos calificar de muy estricto. Así, cualquier persona que contamine el agua sin la correspondiente autorización está sometida a las penas fijadas en su Código Penal. A ello hay que sumar las responsabilidades civiles, donde, por una parte, se contemplan las responsabilidades por daños a las aguas y, por otra, las responsabilidades por daños al medio ambiente, reguladas cada una en sus leyes correspondientes.

En cuanto al desarrollo de este artículo, el estudio de los cánones que gravan el mal uso y la disminución de la calidad de las aguas, requiere en primer lugar realizar una breve reseña acerca de sus orígenes para definir cuál es la situación actual. Así, la positivación de las figuras impositivas, los cánones, en las legislaciones nacionales responde a las recomendaciones internacionales y europeas, como ya adelantábamos. Siguiendo dichos

⁴ Dtva 98/83/CE del Consejo, de 3 de noviembre de 1998, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano.

⁵ Que ha sido objeto de tres pronunciamientos de la Comisión. El primero de ellos relativo al incumplimiento de los plazos de diciembre de 2000 para incorporar a su legislación nacional la nueva directiva sobre aguas destinadas al consumo humano, el segundo se debió a la no entrega de los informes relativos a los resultados de los análisis de las aguas de baño durante el año 1999, y el tercero de los pronunciamientos por el cual se llevó a Francia ante el Tribunal de Justicia, en virtud del artículo 226 del Tratado, se refería a los contaminantes que causaron deterioro en el lago salad de Berres (Bouches du Rhone).

⁶ Donde, la Comisión consideró que la legislación federal alemana relativa a la Directiva sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas no contempla de forma adecuada las medidas de tratamiento de las aguas residuales.

postulados, España, ya en la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985, estableció un régimen de vertidos, que contemplaba la figura del canon. Régimen que se vio notablemente modificado por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, a partir de la cual se estableció una regulación más estricta del mismo, refundiéndose, todas estas innovaciones, en el vigente Real Decreto Legislativo 2/2001, de 20 de julio. A estas normas hay que añadir los respectivos reglamentos de desarrollo, y la normativa autonómica correspondiente. Por parte, en la República Federal alemana, existen dos leyes marco estatales, que conforman los dos pilares fundamentales de derecho de aguas en aquel país, la *Wasserhaushaltgesetz*⁷ y la *Abwasserabgabengesetz*⁸, esta última, de forma expresa desde 1976 y de modo similar a como lo han hecho nuestras leyes autonómicas de saneamiento, regula la figura el canon de aguas residuales (*Abwasserabgabe*). Sin embargo hemos de aclarar que se establece únicamente un régimen jurídico mínimo de esta figura, de forma que cada *Länder* posee además disposiciones relativas a los cánones de saneamiento que concretan la *Abwasserabgabengesetz*, y también pueden aprobar sus propias Leyes del Agua válidas en su ámbito territorial.

Seguidamente, se ofrecen unas reflexiones sobre algunos de los muchos temas y cuestiones que plantea tanto la naturaleza jurídica de estos tributos y la conducta gravada a través de los mismos, así como se trata también la incardinación del canon estatal con los cánones autonómicos.

Finalmente, se dedica especial atención, en este comentario, al canon valenciano, referencia que queda justificada por los rasgos que caracterizan la Comunidad Valenciana: destacada importancia del turismo y de los regadíos, pero a la vez escasez de agua y mala distribución de los recursos hídricos, y que por tanto presentan la Protección de la calidad de sus aguas como eje fundamental para el desarrollo social y económico de esta región.

Adelantamos desde esta introducción que el estudio particular dedicado al canon valenciano puede extenderse en su mayor parte al resto de tributos autonómicos, dado que la mayoría de figuras creadas por las restantes Comunidades Autónomas presentan rasgos muy similares, salvo en el caso

⁷ En adelante WHG, de 27 de junio 1957. nueva redacción de 19.8.2002, *BGBI. I.* P. 3245.

⁸ En adelante *AbwAG*, de 13.09.1976, entró en vigor el 1.01.1978, exigiéndose la obligación de satisfacer el canon, por primera vez, a partir de 01.01.1981. Esta Ley dictada en base a lo dispuesto en el art.75.1.4 GG, ha sido modificada en varias ocasiones, la primera de ellas en 1984, posteriormente en 1986, 1990, 1994, 1996, 1997 y recientemente en el 2001, *vid.* Art. 19 de la versión modificada el. 09.09.2001 publicada en el *BGBI. I.* P. 2331. El texto vigente es, el publicado el 3.11.94 (*BGBI. I.* P. 3371).

de Comunidades como Cataluña, con una larga tradición propia en ámbitos medioambientales. En ésta se ha afrontado la concurrencia de su propio canon y el estatal⁹, optándose por una solución contraria a la hasta ahora por una contemplada en la antigua Ley de Aguas de 1985. En este sentido, en caso de coincidencia, se establece que se realizarán al canon de agua catalán aquellas deducciones de impuestos que pudieran presentar una concurrencia con aquél, resolviendo, de este modo, la problemática planteada ante la posible simultaneidad de hechos imponible entre el canon estatal y el canon autonómico; sin embargo ante tal opción es necesario precisar que a pesar de ser una alternativa, y buena, es de aplicación a, las características propias de la Comunidad Catalana¹⁰. Esta concurrencia problemática que se plantea en España no se plantea en el ámbito alemán, pues como hemos visto se establece únicamente a nivel estatal la existencia de unos parámetros mínimos del *Abwasserabgabe*, parámetros que actúan como marco, de forma, que son los Estados, federales (*Länder*) los que concretan con sus propias Leyes en su ámbito territorial la regulación de sus figuras impositivas, así no existe un canon estatal y otro regional, sino sólo estos últimos, de modo equiparable a los cánones de saneamiento autonómicos. Dicho canon grava en Alemania la realización de vertidos directos en las aguas.

La organización federal de dicho Estado, en tanto en cuanto existe una organización territorial que se organiza en varios niveles, uno central y estatal responsable de la elaboración de las leyes en sus respectivos ámbitos¹¹, y unos *Länder* a los que compete la aplicación y concreción de las mismas, presenta rasgos de organización similares a nuestro Estado de las Autonomías, existiendo, un nivel, inferior a los dos anteriores, que de modo similar a nuestros Entes Locales desempeña un papel fundamental en la tarea del saneamiento de las aguas residuales, las *Gemeinde/Kommune* que actúan mediante, diferentes modelos de gestión. Es interesante destacar el gran papel, que desempeñan en Alemania los Municipi-

⁹ Téngase en cuenta que actualmente el texto vigente es el Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre por el que se aprueba el Texto refundido de legislación en materia de aguas de Cataluña, cuya Disposición derogativa afectar a alguna de las normas más relevantes de ordenación de los recursos hídricos, entre ellas la Ley 6/1999, que regulaba, los aspectos comentados, pero cuyo contenido se reproduce literalmente en la nueva norma.

¹⁰ En este sentido B. Setuáin: *El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español, Régimen jurídico*. Ed. Lex Nova. Valladolid. 2002. P. 694, señala cómo Cataluña establece en el art. 37.5 de la Ley 6/1999 que «el supuesto de cuentas intercomunitarias, cuando el sujeto pasivo de canon del agua esté obligado a satisfacer algún otro tributo vinculado a los vertidos, el importe correspondiente de este último tributo puede reducirse o deducirse del importe a satisfacer por el concepto del agua».

¹¹ En este caso el componente es el Ministerio Federal del Medio Ambiente (*Bundesministerium für Umwelt/ BMU*).

pios, facilitando esta circunstancia un alto grado de participación ciudadana en la toma de decisiones relativas al abastecimiento de aguas y tratamiento de las aguas residuales. Y ello, debido a que el mecanismo político de decisión se caracteriza por un estrecha colaboración que une al Consejo municipal, con el Parlamento rural, el Parlamento federal... participando también en la toma de decisiones agrupaciones científicas en representación de intereses particulares, cuya actuación se canaliza mediante las influyentes consultas y audiencias que se les conceden, ocasionando frecuentemente que los estándares de descontaminación que debe cumplir una planta purificadora pueden, en base a las decisiones del Gobierno municipal, determinar valores muchos más estrictos que las exigencias mínimas previstas por las leyes federales o del Estado federado.

II. RÉGIMEN JURÍDICO DEL NUEVO CANON DE CONTROL DE VERTIDOS ESTATAL

El Texto Refundido de la Ley de Aguas ha mantenido la figura del canon de vertido, como único testigo a nivel estatal que recogía en nuestro ordenamiento jurídico¹², desde 1985, el principio «quien contamina paga»¹³. Igualmente este principio aparece, ya desde 1971, anunciado en el primer Programa de Medio Ambiente del Gobierno Federal alemán¹⁴ como elemento de la nueva política de protección del medio ambiente.

El régimen de vertidos en nuestro país situación se ha visto, sin embargo, afectado por dos factores: la entrada en vigor de la Ley

¹² Fue el originario art. 105 de la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985, el que positivizó esta figura.

¹³ El origen de este principio se encuentra en la Decisión de la OCDE de 1972. Según F. FUENTES BODELÓN, este principio no se configura como la típica responsabilidad civil sino como un aseguramiento de que los costes de las medidas ambientales no recaigan sobre la Administración. puesto que el contaminador desde esta perspectiva sólo vienen obligado a controlar la contaminación hasta el límite que fije el Gobierno o la Administración, asignando al sujeto pasivo, el coste de reducir la contaminación al nivel fijado por la Administración. *Vid.* «Incentivos medioambientales en la CEE», en *Revista de Derecho Ambiental*, n.º 6. 1990. P. 31. Mas recientemente la Directiva 99/31/CE relativa al vertido de residuos, considera que en virtud del principio de «quien contamina paga» es necesario tener en cuenta, entre otros factores, el daño al medio ambiente que causan los vertidos, obligando expresamente a los estados a que garanticen todos los costes que ocasione el establecimiento y explotación de vertederos incluyendo el coste de la fianza, del cierre y mantenimiento posterior. *Vid.* el *Consideramos 5*, y el art. 10 de la Directiva 99/31/CE del Consejo de 26 de abril de 1999 relativa al vertido de residuos. DOCE 16/7/99 Serie L n.º 182.

El Parlamento europeo aprobó, en su sesión de 31 de marzo de 2004, la Directiva 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y el Consejo de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. DOCE 30/04/04 serie L 143/56.

¹⁴ *Vid.* BT-Drucks VI/2710, 11, 35 y 37.

16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación¹⁵ (LIPPC), y la aprobación y necesaria transposición¹⁶ de la Directiva Marco de Agua aprobada en octubre de 2000 (DMA) que, en nuestro Derecho de aguas, ha supuesto la reforma del Reglamento de dominio público hidráulico de 1986, por Real Decreto 606/2003 de 23 de mayo¹⁷ y del Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001. Reformas de las que también se tiene constancia en la adaptación a los mandatos europeos del ordenamiento jurídico de las aguas alemán, reflejadas en la 6^a¹⁸ y 7^a *Novelle* de la WHG¹⁹. Las anteriores normas van a influir, notablemente, en varios aspectos, especialmente en el régimen administrati-

¹⁵ Publicada, en el BOE de 2/7/02. En trasposición, con más de dos años de retraso, de la Directiva 96/61/CE relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, que dictó el Consejo en octubre de 1996. Se incorporan también los principios Esta Ley ha, sido calificada en España como la «Ley General del Medio Ambiente». La ley obliga a las instalaciones industriales existentes a una profunda adaptación tecnológica, que supone la incorporación de las mejores técnicas disponibles (MTD) en cada sector de actividad, que permitirán cumplir los valores límite de emisiones contaminantes. Sobre esta Directiva *vid.*, G. VALENCIA MARÍN, «El régimen jurídico de control integrado de la contaminación» *CISS, Noticias de la Unión Europea*, n.º 153, 1997, y PÉREZ FERNÁNDEZ, «La Directiva relativa a la prevención y control integrado de la contaminación (IPPC) 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre: su contenido» en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Diciembre 2000, entre otros.

La Directiva 96/61, en un intento de superar la sectorialización que existe en esta materia, trata la contaminación de origen industrial desde una perspectiva global, dando así cumplimiento al mandato del art. 130.R del Tratado (que recoge la tutela ambiental), ya que la prevención sectorializada, lo que hace es que los riesgos se trasladen de un sistema a otro. Se trata, de esta forma, de conseguir una mayor protección en todos los frentes: aire, agua y suelo. En nuestra legislación, un ejemplo de este tratamiento integral de prevención de la contaminación, se encontraba en la derogada Ley 20/1986, de 14 de mayo, básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos (actualmente esta Ley esta derogada por la Ley 10/1998), de 21 de abril, de Residuos. *BOE* n.º 96, de 22 de abril de 1998), que aunque excluía de su ámbito de aplicación el tema de los efluentes y vertidos al alcantarillado o a los cursos de agua regulados en la Ley de Aguas, su art. 3.2, en conexión con el art. 6.3, imponía que las operaciones de gestión de dichos vertidos, no se trasladase la contaminación o el deterioro ambiental a otro medio receptor, puesto que, efectivamente, con el tratamiento y depuración del agua no terminan los problemas ambientales relativos a la eliminación de residuos, sino que éstos, más bien, se trasladan o se transforman, como puede ser el caso de los lodos generados por la depuración de aguas urbanas, que son almacenados cuando se ha investigado el carácter orgánico de su composición, y que permitiría su reutilización en el sector agrario como fertilizantes.

¹⁶ El art. 24 DMA, establece un plazo de trasposición en las legislaciones nacionales que se agotó el 22.12.2003 Finalmente ha sido incorporada al Decreto español a través, a través de la Ley 62/2003, de 30 diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, quedando afectados diversos artículos del TRLAg.

¹⁷ Que como el mismo señala «...tiene en cuenta la Directiva-Marco del Agua de la Unión Europea y el Plan Hidrológico Nacional».

¹⁸ Modificación que entró en vigor en noviembre de 1996.

¹⁹ La reforma de la WHG se dispuso por el art. 1 de la Ley de 18.06.2002, que entró en vigor el 25.06.2002 (BGBl I, p. 2711). Y que supuso una nueva redacción de la WHG publicada el 19.08.2002 *BGBl* I, p. 3245, que entró en vigor el 21.08.2002.

vo español de los vertidos de aguas residuales, sobre todo por lo que respecta al nuevo sistema de autorizaciones. En efecto, con la aprobación de la nueva LIPPC, sólo va a existir una única autorización^{20,21} (denominada «autorización integral») de carácter ambiental, que incluye expresamente las autorizaciones de vertidos a las aguas continentales y al dominio público marítimo terrestre, desde tierra al mar²². La trascendencia de las autorizaciones es evidente pues, como veremos, si bien la existencia de éstas no es requisito indispensable para resultar sujeto activo del canon, sí lo será para determinar cuestiones tan trascendentes como el importe del mismo. La figura de la autorización en Alemania también ha tenido que adaptarse a los nuevos mandatos europeos, fruto de ello, fue necesario modificar el BimSchV²³, regulándose el procedimiento integral para la concesión de dichas autorizaciones en los artículos 4 y 13 de la BImSchG²⁴, en los que se excluye de este proceso integral al régimen de aplicación general de los artículos 7 y 8 de la WHG²⁵

²⁰ El art. 3.a) de la Ley define la AAI como «la resolución del órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los solos efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumple el objeto y las disposiciones de esta Ley. Tal autorización podrá ser válida para una o más instalaciones que tengan la misma ubicación y sean explotadas por el mismo titular». Sobre la AAI realiza un análisis detallado C. CHINCHILLA MARTÍN, en su artículo «La autorización ambiental integrada: La Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación» en *Revista Andaluza de Administración Pública*. Julio-Agosto. 2002, en concreto *vid.* pp. 51 y ss.

²¹ La Ley prevé en la Disp. Transitoria primera, un periodo de adaptación para las *instalaciones ya existentes* (*Vid. art. 3.d*), que se extiende hasta el 30 de octubre de 2007.

²² El art. 11. 1.b) de la LIPPC dice: «1. La finalidad de la autorización ambiental integrada es: disponer de un sistema de prevención y control de la contaminación, que integre en un solo acto de intervención administrativa todas las autorizaciones ambientales existentes en materia de producción y gestión de residuos, incluidas las de incineración de residuos municipales y peligrosos y, en su caso, las de vertido de residuos; de vertidos a las aguas continentales, incluidos los vertidos al sistema integral de saneamiento, y de vertidos desde tierra al mar, así como las determinaciones de carácter ambiental en materia de contaminación atmosférica, incluidas las referentes a los compuestos orgánicos volátiles».

²³ *Verordnung zur Durchführung des BImSchG* (Reglamento para la aplicación de la BImSchG) Nueva redacción de 11 de septiembre de 2002 (BGBl. I Nr. 71 de 04.10. 2002. P. 3830), las últimas modificaciones se publicaron en *BGBl. I* de 21.8.2002. P. 3322 y de 11.9.2002. P. 3622. Téngase en cuenta también la nota n.º 20.

²⁴ *Bunde-Immissionschutzgesetz*: Ley federal de inmisiones. Nueva redacción vigente desde el 26.09.2002. (*BGBl. I* Nr. 71 de 04.10.2002. P. 3830).

²⁵ Aunque desde algunas voces se reclama la trasposición también en dicho ámbito (arts. 7 y 8 WHG) del art. 7 de la Directiva 96/61, dado que el proceso regulado en estos artículos no participan las autoridades autorizatorias establecidas en el ordenación de inmisiones. *Vid.* B. BADER: «Die Umsetzung der IUV-Richtlinie in deutsches Recht. Probleme und Chancen» *Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde einer Hohen Rechtswissenschaftlichen Fakultäten der Universität zu Köln*. 2002. P. 99.

y, en particular, en cuanto al ordenamiento hídrico se hizo necesaria la aprobación de la 6ª *Novelle* de la Ley de aprovechamientos del agua²⁶, que afectó al contenido del artículo 7.a) WHG²⁷ relativo a las autorizaciones para la realización de vertidos de aguas residuales, tanto directos como indirectos. Así, en la Ley de aprovechamientos del agua alemana existe una parte importante de su articulado dedicado a ordenar estas figuras, en concreto los artículos 6 a 13 WHG, posteriormente desarrollados reglamentariamente por la Ordenanza de aguas residuales²⁸, que establece que sólo se concederá dicha autorización si se comprueba que la carga de contaminación de las aguas residuales se mantiene tan baja como es posible usando la *mejor tecnología posible* (*Beste verfügbare Technik*)²⁹. Dos son, pues, las figuras, comunes a nuestro ordenamiento, que se contemplan en el ordenamiento jurídico alemán de las aguas acerca de los posibles usos de las aguas: las autorizaciones (art. 7 WHG, *Erlaubnis*) y las concesiones (art. 8 WHG, *Bewilligung*), y una tercera, en particular, que contempla la necesidad de una autorización para realizar vertidos [art. 7.a) WHG]. Una primera aproximación, a estas categorías permite afirmar que las autorizaciones (*Erlaubnis*) vienen condicionadas por la existencia de un fin determinado y porque están sujetas a una serie de medidas que limitan el uso de las aguas. Conceden así una facultad real pero también revocable. Las autorizaciones tienen una duración ilimitada y, son en cualquier momento revocables. En todo caso, la figura por la que se opta más frecuentemente es la de las autorizaciones (*Erlaubnis*). No obstante, en determinados supuestos, caso de vertido de aguas residuales, es necesario que, además, se cumplan unos requisitos mínimos, como, es el de poseer «la mejor tecnología disponible», requisito que debe ser cumplido y satisfecho en toda Alemania independientemente de la calidad de las aguas. Asimismo, se prevén otros requisitos más rigurosos e individuales que preservan la calidad de las aguas en función de su aplicación y uso posterior.

²⁶ A través de esta modificación se traspuso en el ordenamiento jurídico de las aguas alemán las Directivas 85/337/CEE, y 96/61/CEE y otras de carácter medioambiental.

²⁷ *Vid.* los comentarios realizados por M. Kotulla, en *Wasserhaushaltgesetz. Kommentar*. Stuttgart. Kohlhammer. 2003. Pp. 195 y ss, y, por Reinhardt Czychowski en *WHG. Wasserhaushaltgesetz. Kommentar*. 8 Aufl. Verflag. C.H.Beck. München. 2003. Pp. 348 y ss.

²⁸ *Abwassertechnik* (AbwVO), de 21 de marzo de 1997. Nueva redacción de 15 de octubre de 2002 (*BGBI. I. P.* 4047).

²⁹ *Vid.* art. 7. a). Abs. 5 WHG, cuya nueva redacción responde a la trasposición de la Directiva 96/61/Cee (*Vid.* *BGBI. I.* Pp. 1950 y ss.). A pesar de que se emplea el concepto *Stand der Technik* que ser interpretado este criterio de acuerdo con el art. 2.11 de la Directiva 96/1, en la que se utiliza el concepto de *Beste Technik*.

Antes de continuar con el tratamiento del canon de control de vertidos estatal español hay que ampliar el contenido, aunque sea de forma escueta, de esta *Ley General Ambiental*, la Ley 16/2002, de 1 de julio, que, como expresamente señala, deroga, en particular, las autorizaciones de vertidos a las aguas continentales de cuencas intercomunitarias reguladas en el Texto Refundido de 2001, introduciendo en nuestro ordenamiento jurídico la denominada «autorización ambiental integrada» (AAI) y excluye, del ámbito de aplicación de esta Ley, las cuencas intercomunitarias en cuanto no modifica el régimen económico financiero previsto por la legislación de aguas ni el resto de competencias que corresponden a la Administración General del Estado en materia de protección del dominio público hidráulico. No se alteran tampoco las competencias relativas a vigilancia e inspección, ni la potestad sancionadora. Así, la novedad más importante que afecta al Título V «De la protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas continentales» del TRLAg, supone que la autorización de vertidos, otorgada hasta la entrada en vigor de dicha Ley por las Confederaciones Hidrográficas, recordemos, de ámbito estatal, van a ser ahora otorgadas por las Comunidades Autónomas, a través justamente de la «autorización integral», pero como la propia Ley se encarga de aclarar, ello no va suponer en ningún caso un desapoderamiento de las competencias que se le atribuyen al Estado de acuerdo con el artículo 149.1.2T CE, en relación con las cuencas intercomunitarias, ya que el Organismo de Cuenca estatal debe emitir un informe acerca de la admisibilidad del vertido o, en su caso, sobre las características, condiciones y medidas correctoras, que tendrán carácter vinculante para el organismo autonómico competente para otorgar la autorización ambiental integrada.

Retomando el tema de este epígrafe, cuando nos referimos al canon de vertidos regulado en el artículo 113 TRLAg estamos, sin duda, ante un tributo de carácter estatal, creado por la Ley de Aguas siguiendo experiencias iniciadas con anterioridad en alguna Comunidad Autónoma, y que R. MARTÍN MATEO califica de tasa parafiscal³⁰, por cuanto su destino no es un ingreso en el Tesoro, sino que es un tributo finalista cuyo devengo tiene carácter periódico y anual³¹, al igual que el *Abwasserabgabe*, cuyo período de estimación coincide con el año natural, concordando su periodicidad y devengo en este caso con el canon estatal español. Este carácter

³⁰ Vid. R. MARTÍN MATEO: *Manual de Derecho Ambiental*. Ed. Trivium. Madrid. 1995. P. 227.

³¹ Con el nuevo régimen, el canon del vertido se devenga el 31 de diciembre de cada año, si coincide el período impositivo con un año natural y en caso contrario, se calcula el importe de dicho canon dependiendo del número de días de vigencia de la autorización, en relación con el total de días del año. Además se exige, que el pago del año anterior se liquide durante trimestre de cada año natural.

finalista de los tributos ecológicos ya fue introducido en 1976, en la República Federal Alemana, con la aprobación de la Ley de tributos de las aguas residuales (*AbwAG*), donde basándose en el «principio de cobertura de costes», no se pretendía obtener un beneficio para las arcas del Estado, sino destinar la cantidad por el tributo recaudada al tratamiento de las aguas residuales, así como a la mejora de las instalaciones y de los medios técnicos. Este canon, al igual que el canon estatal español y los diferentes autonómicos, presenta también una clara función incentivadora. De este modo se pretende que a través de él se ofrezcan incentivos económicos a los sujetos que realizando el vertido de aguas residuales, lo hagan disminuyendo, en lo posible, la carga contaminante de dichos vertidos. Por ello, la *AbwAG* prevé una reducción del importe del canon en aquellos casos en que el sujeto obligado a satisfacer la cuota del canon cumpla con determinados requisitos mínimos fijados en el artículo 9.5 y 6 de esta Ley³². Además, determinadas inversiones realizadas para el mejoramiento de las instalaciones de las depuradoras pueden ser también compensadas y deducidas de la cuota del canon (art. 10.3 y 5 *AbwAG*). El canon debe ser satisfecho ante los *Länder*, que utilizarán dichos ingresos con fines de mantener el estado cualitativo de las aguas. Una nota que diferencia este canon con el nuestro es que, a través del mismo, se gravan los vertidos directos en las aguas y no los indirectos, mientras que en nuestro ordenamiento jurídico, recordemos, únicamente se establece que «los vertidos al dominio público hidráulico estarán gravados con una tasa destinada al estudio, control, protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica, que se denominará canon de control de vertidos», enunciado que permite entender que se incluyen tanto los vertidos directos como indirectos.

En cuanto al canon español un importante cambio fue introducido tras la aludida reforma de 1999, de forma que la obligación de contribuir nace no en el momento en que concedida la autorización del vertido, como se establecía en la Ley de Aguas de 1985³³, sino en el momento en que se inicie el vertido, aunque en el cálculo de la cuota que implica este tributo sí continúe relacionado con los datos que contenga la autorización. De la misma forma en el canon de saneamiento impuesto por la Ley de tributos

³² Estas reducciones se elevaban hasta 1997 al 75%. A partir de 1999 esta reducción se ha visto disminuida hasta el 50%. El incentivo respondía precisamente a que la depuración de las aguas se realizase conforme al estado de la técnica exigido en el art. 7.a) WHG.

³³ De forma que no era el vertido en sí, sino la autorización del mismo lo que hacía aparentemente obligatoria su satisfacción y lo que planteaba una serie de interrogantes, ya que suponía que los vertidos no autorizados no abonaban este canon, con independencia de que pudiera ponerse en marcha *a posteriori* un sistema sancionador por la falta de la autorización.

por aguas residuales alemana, la carga que supone el canon nace con independencia de la autorización para realizar el vertido de aguas residuales.

Vistas las características que definen este tributo, y si analizamos su evolución desde 1985, queda constatado cómo en la antigua Ley de Aguas el canon de vertidos se configuraba, del mismo modo que en el actual Texto de 2001, como una tasa parafiscal; no obstante, existían diferencias substanciales sobre todo en lo que al hecho imponible se refiere, que en aquella no era otro que la realización de un vertido autorizado. Aparecía, de este modo, en un primer momento, el concepto de autorización³⁴ como elemento de tal importancia que legitimaba, bajo las premisas de la antigua Ley de Aguas, y era suficiente para gravar una determinada conducta. Junto con esta diferencia inicial, otra, también evidente, según se desprende de la lectura del Texto Refundido, es la relativa a la convivencia, ya anunciada, entre el canon estatal y los autonómicos. Así, mientras en la Ley de 1985 se contemplaba la deducción del canon de vertido estatal de las cuotas que, en concepto de canon de saneamiento aplicado por las Comunidades Autónomas, viniera obligado a soportar el sujeto pasivo, esta apreciación fue suprimida en el nuevo Texto. Aun así, debemos aclarar planteado este supuesto, que dicho procedimiento de deducción, en sentido estricto, nunca llegó a aplicarse de la manera legalmente establecida, sino que se recurrió a convenios entre las Confederaciones Hidrográficas y las diferentes Comunidades Autónomas.

De forma general en el seno del Derecho ambiental, y el nuestro no es una excepción, se prohíbe cualquier actividad que pueda suponer un peligro de contaminación de las aguas o degradación del dominio público hidráulico, tanto si se realiza de forma directa o indirecta, cualquiera que sea la naturaleza del residuo, o el lugar dónde éstos se depositen. En base a esta prohibición, cualquiera de estas actividades posiblemente contaminantes van a necesitar de una autorización de la autoridad competente³⁵, ya que de lo contrario se prevén sanciones y responsabilidad administrativa para el sujeto infractor. El régimen de disciplina establecido en la nueva Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación tipifica, dentro de sus infracciones, ejercer actividades sin la preceptiva autorización ambiental, infracciones que se califican a su vez como muy graves, graves o leves según el grado de daño producido tanto al medio

³⁴ *Vid.* en *La Reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*. A. EMBID IRUJO (dir.), Civitas Monografías. 2000, la ponencia presentada por E. ROMÁN BARREIRO, que trata las modificaciones del sistema de autorizaciones llevado a cabo por la Ley 46/1999. Pp. 399 a 406.

³⁵ *Vid.* art. 100 TRLAg (anteriormente Art. 92 de la LAg.) y art. 245 del RDPH. Téngase en cuenta la vigencia de la nueva autorización integral.

ambiente como a la seguridad o a la salud de las personas³⁶, todo ello sin perjuicio de las infracciones que, en su caso, establezca la legislación sectorial y de las que puedan establecer las Comunidades Autónomas.

Como ya anunciábamos, el canon de control de vertido estatal se incardina dentro del sistema de recaudación estatal y, de la misma forma que las figuras impositivas autonómicas, está vinculado, fundamentalmente, a la prestación pública de realización de obras o actividades de tal naturaleza saneadora. La polémica distinción, al calificar el canon de vertido, entre tasa y precio público es de indudable trascendencia a la hora de determinar las consecuencias jurídicas de cada uno de ellos en general, y del canon en particular. Así, las tasas sólo pueden establecerse por o en virtud de ley, lo que determinará su validez posterior, permitiendo esta característica la posterior concreción mediante, ahora sí, disposiciones reglamentarias o administrativas; amén de no exigirse para las tasas la existencia de una contraprestación jurídica, como ocurre con los precios públicos. El hecho generador de la misma es la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente y cuyo producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye la razón de ser de la obligación.

En relación con estos conceptos propios del Derecho tributario y financiero, podemos enunciar, de forma breve y meramente aclaratoria, que la diferencia radica en que con el impuesto se pretende que las personas contribuyan al sostenimiento de las cargas públicas en relación con su capacidad contributiva, y con las tasas, sin embargo, se persigue que los que provocan especialmente un gasto o un perjuicio, valorable económicamente, a la colectividad, contribuyan también especialmente al sostenimiento de las cargas públicas abonando ese gasto o perjuicio, a través de una sustitución tributaria distinta de las demás, la tasa. La contribución especial, por otra parte, instrumento también a tener en cuenta para evitar posibles confusiones, se legitima en la obtención por parte de los sujetos pasivos de un beneficio individual o de grupos sociales, consecuencia de la ejecución de una obra pública o de la implantación de un servicio público.

Acerca de la clasificación de este tributo también se plantea en la doctrina alemana³⁷, al igual que en la española, problemas sobre su naturaleza jurídica. Entiende WOLF, en base la Teoría de los bienes públicos

³⁶ *Vid.* en la Ley 16/2002, el Título IV «Disciplina ambiental», y en cuanto a las infracciones y sanciones correspondientes los arts. 31 y 32.

³⁷ Sobre esta polémica, *vid.* WOLF, *Umweltrecht*. Verlag C.H.Beck. München. 2002. P. 355.

ambientales, que la introducción de aguas residuales en las aguas supone un uso individual del agua. El usuario con la realización del vertido, legal o ilegal, queda exonerado de la obligación legal de eliminación de las aguas residuales, que le corresponde como dueño de las mismas. De forma que ello justifica que el disfrute de ese benéfico económico pueda ser exigido como una tasa por el uso del recurso (*Ressourcennutzungsgebühr*). NISIPEANU señala, por otra parte, que el canon de saneamiento alemán, no es ni un impuesto, ni una tasa por la utilización de las instalaciones de aguas, ni una contribución especial, sino que debe considerarse como una «exacción especial» (*Sonderabgabe*)³⁸, es decir, un tributo específico vado de un determinado uso, que supone el realizar vertidos de aguas residuales, y que no se incluye dentro del ámbito de aplicación del reglamento tributario general, de este modo la carga que representa el canon nace con independencia de una autorización para realizar el vertido y tampoco representa contraprestación alguna por la utilización de las instalaciones del Municipio³⁹. Para completar esta alusión a la doctrina alemana, debemos evocar también la calificación jurídica que realiza SAUTTER⁴⁰. En principio este autor parte del carácter más bien jurídico que fiscal de este canon. SAUTTER destaca la excepcionalidad, frente a los impuestos, de las exacciones especiales (*Sonderabgabe*), no obstante, reconoce que en un primer momento la calificación de este canon como *Sonderabgabe*, excluida su naturaleza como impuesto, puede ser válida, advirtiendo, no obstante, que el amplio concepto fiscal de impuesto (*Steuer*) contenido en la Constitución alemana, permite aceptar que los impuestos con un fin de control sean adecuados para la afectación de la recaudación obtenida a un determinado fin. La calificación del *Abwasserabgabe* como tasa (*Gebühr*) es la preferida por los representantes de la *praxis* jurídico-hídrica, que destacan además el carácter de uso especial que supone el vertido de aguas residuales, en el sentido según este autor de los usos enumerados en los artículos 2 y 3 VMG, concretando que el correcto encuadramiento del mismo sería como una tasa por uso especial (*Sondernutzungsgebühr*), por tanto, ni impuesto, ni tampoco exacción

³⁸ Remitiéndonos para ello a las definiciones que de estas figuras se realizan en el art. 1 de la *Abgabeordnung* (AO) de 1977, art. 14 *AbwAg* (Abwasserabgabengesetz). Vid. «Abwasserrecht» cit. autor. Verlag C.H. Beck. P. 522. Y al pronunciamiento BVerfG, *DÖV* 1981, 135, y *DÖV* 1981, 755. Vid. también con efectos aclaratorios, voz *Abgaben* en *Rechtswörterbuch*. Weber, K. (Hrsg.). 16 Aufl. Verlag. C.H.Beck. München. 2000. También como *Sonderabgabe* califica este caon, R. Breuer, en *Besonderes Verwaltungsrecht*. Schmidt-Aßmann (Hrsg.). 12 Aufl. De Gruyter Recht. Berlin. 2002. P. 568.

³⁹ Vid. *Abwasserrecht*. Verlag. C.H. Beck. 1991. P. 523

⁴⁰ Vid. *Einführung in das Abwasserabgabenrecht*. Töpner (Hrsg.). Deutscher Fachschriften-Verlag. Wiesbaden. 1991. Pp. 100 y ss.

especial, evitándose así la necesidad de una continua y periódica revisión sobre la legitimidad de su existencia. Vistas todas estas divergencias doctrinales, que lejos están de aportar una unánime solución a esta discusión, el logro de este impuesto, radica, en todo caso, en que éste fue el primer eco-impuesto establecido a nivel federal y cuyo objetivo era y es influir sobre el comportamiento de los usuarios. Pues, aunque la cantidad que supone a los usuarios el pago de este tributo no es excesivamente elevada, el carácter incentivador del mismo se manifiesta en el establecimiento de multas adicionales para en el caso en que se sobrepasen los límites fijados, las instalaciones sean deficientes, o a pesar de la modernidad de las técnicas empleadas, éstas no se utilicen correctamente. De esta forma se aseguró, ya en tiempos tempranos, el principio «quien contamina paga»⁴¹ en el ordenamiento jurídico alemán, siendo los usuarios los que asumen parte de los costes que supone usar y contaminar el agua.

Aclarados los puntos anteriores, podemos concluir que el canon del vertido, tal y como lo regula el Texto Refundido de la Ley de Aguas española, es una auténtica tasa, como afirmábamos⁴²: Hay una utilización del dominio público especialmente intensa que obstaculiza su disfrute general e incluso privativo; hay, además, un servicio público, el de depuración o eliminación provocado por el vertido y, finalmente, hay un coste precisamente por causa del vertido contaminante. Así, se revela como fundamento básico del canon el coste provocado por la contaminación, por eso la fijación de la cuota tributaria tendrá por objeto repartir entre todos el coste total de las inversiones previstas en actividades de protección y mejora de la calidad de las aguas. Y también estará ligada esa cuota, como es lógico, a los parámetros de contaminación autorizados, ya que se sigue prohibiendo los vertidos contaminantes no autorizados.

Tal y como se apuntaba, el hecho imponible y, por tanto, la percepción del mismo, ya no se produce con la autorización del vertido, sino por el hecho de verter al dominio público hidráulico, ya que no parecía coherente que sólo éste se aplicara cuando se era titular de una autorización, que además debía solicitar el propio interesado. Esta nueva percepción del canon, también observada en el canon alemán, que define como obligados

⁴¹ *Verursacherprinzip o wer verschmutzt, zahlt.*

⁴² Además de su justificación por el contenido y finalidad del canon, con la nueva redacción del art. 113 TRLAg, se reconoce expresamente en el apartado primero que el canon de control de vertidos es una tasa que grava los vertidos al dominio público hidráulico. Apoyando esta calificación de tributo, es necesario mencionar también la Ley. 25/1998, de 13 de julio, de modificación del régimen legal de las tasa estatales y locales y de reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público, y la Sentencia de Tribunal Constitucional 185/1998.

por el mismo a «todos aquellos que realicen el vertido» (art. 9.1 *AbwAG*) sin referirse a ninguna autorización, unida a la mera existencia del vertido, ha dado lugar a una visión más realista y eficaz frente a la situación anterior en la que los vertidos no autorizados, a pesar de que contaminaban tanto o más que los autorizados, no se sometían al canon, al no existir hecho imponible, sino a otro tipo de medidas. De esta forma, el infractor debía pagar el importe de una sanción pecuniaria e, igualmente, la indemnización de daños y perjuicios ocasionados, entre los que normalmente se incluía el perjuicio a que atendía el normal importe de la cuota del canon, además de estar obligado a reponer las cosas a su estado anterior.

Sujeto activo del tributo son los Organismos de Cuenca⁴³. Es interesante al tratar este elemento, las repercusiones de la reforma de 1999, porque mientras en la antigua Ley de 1985, art. 105, no se decía en ningún momento que el canon de vertido, a diferencia del canon de ocupación y de saneamiento, sería gestionado y recaudado por los Organismos de Cuenca en nombre del Estado⁴⁴, tras la Ley 46/1999 se establece que el encargado de recaudar este canon es, en el caso de cuencas hidrográficas intercomunitarias, o bien el Organismo de Cuenca o bien la Agencia Estatal de la Administración del Estado en virtud de convenio con aquél, siendo, en este último caso, el Organismo de Cuenca el encargado de transmitir al Estado los datos y censos necesarios, frente a la obligación de éste último de informarle periódicamente de la gestión realizada. Mayores complicaciones surgen cuando nos referimos a cuencas intracomunitarias, dado que las Comunidades Autónomas asumen también competencias en materia de vertidos, de acuerdo con el mandato de la Disposición adicional segunda del Texto Refundido, relativa a la Administración hidráulica de las cuencas internas de una Comunidad Autónoma. Para ello es necesario que así lo establezca el respectivo Estatuto y que la cuenca hidrográfica esté comprendida íntegramente en su ámbito territorial, considerándose entonces como un tributo propio de la Comunidad Autónoma, que es titular de la potestad legislativa y de gestión sobre este tributo. Este sería el caso en que la propia Administración Hidráulica se encargase de la gestión del canon de control de vertido. Pero, si el encargado fuera la Administración Tributaria estatal, podrían plantearse ciertas dificultades,

⁴³ Para un estudio más amplio sobre las Confederaciones hidrográficas, *Vid.* A. FANLO LORAS, *Las Confederaciones hidrográficas y otras administraciones hidráulicas*. Civitas, Monografías. Madrid. 1996.

⁴⁴ Ni tampoco se especificaba que aquellos debían informar al Ministerio de Economía y Hacienda periódicamente, de forma que la diferencia entre los tres tributos radicaba en que para el caso de los vertidos era el propio Organismo de Cuenca el que actuaba como sujeto activo y no como mero delegado de la Administración de Hacienda del Estado.

ya puestas de relieve por la profesora B. SETUÁIN, precisamente por el hecho de que esas cuencas se caracterizan por situarse sólo en territorio autonómico. De la misma forma, podemos destacar aquí cierto paralelismo con la organización de la República Federal Alemana, en tanto que los encargados de recaudar la cuantía el tributo se produce precisamente a nivel de los Estados federados por los *Länder*.

Sujeto pasivo es, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 113 del TRLAg, quienes lleven a cabo el vertido, tengan o no autorización previa, ya que hasta ese momento sólo estaban sujetos al pago del canon de vertidos los titulares de autorizaciones. El aspecto de quién es el responsable del daño causado está directamente relacionado con la extensión y aplicación del principio «quien contamina paga» citado. Y determinar la responsabilidad de los sujetos, es una de las tareas más espinosas a las que se enfrenta la imputación de este impuesto. Cuatro son los posibles responsables: el que realiza directamente el vertido, el productor de bienes cuyos productos contaminan, todos los que participan en la cadena de sujetos contaminantes, y aquel que colabora a producir la contaminación pudiendo evitarla por sus propios medios y circunstancias. En base a este principio y a su carácter preventivo, el contaminador debe asumir los costes de las medidas de prevención de la contaminación, internalizando así los costes medioambientales asociados a un producto, de forma que éstos se reflejen en el precio final del producto al igual que ya lo están los costes de transporte o envasado. Ésta ha sido la visión defendida desde del V Programa Europeo, una visión más amplia y completa de este principio que la contenida en la Decisión de la OCDE de 26 de mayo de 1972⁴⁵, de modo que no sólo paga quien usa los recursos naturales, sino que se obliga también a la utilización racional de los mismos. En el caso alemán, obligados a satisfacer este tributo son pues, como adelantábamos, todos aquellos que realizan directamente vertidos de aguas residuales en las aguas superficiales o subterráneas. Estableciéndose en este caso que dichas aguas residuales están compuestas tanto de las aguas contaminadas como de las aguas provenientes de precipitaciones. Los diferentes Estados Federados pueden determinar, y así lo hacen mayoritariamente, que sean instancias intermediarias las obligadas a realizar el pago, y no directamente los particulares que realizan el vertido, que no por ello significa que estén eximidos del mismo, sino sólo que deben de satisfacerlo a las *Kommune*, Man-

⁴⁵ El Consejo de la OCM en sesión de 14 de noviembre de 1974, desarrolló este principio, precisando su campo de acción y poniendo de relieve la urgencia en su puesta en práctica. La introducción del principio no se hizo esperar, situación que aparece resumida en el informe del Comité de Medio Ambiente de la OCDE de 23 de noviembre de 1981. Actualmente regulado en la Directiva 2004/35/CE. *Vid.* Nota 13.

comunidades de aguas residuales, industrias o industria agrícolas⁴⁶. Se contemplan del mismo modo en las regulaciones autonómicas de nuestro entorno jurídico, como posteriormente veremos en el caso de la Ley Valenciana, posibilidades de excepciones a la sujeción del canon, cuando se trate de pequeños vertidos domésticos (menos de 8m³ por día), respondiendo en este caso por los vertidos las anteriores colectividades públicas.

La cuestión se complica, por tanto, a la hora de individualizar al sujeto infractor y de determinar qué y cuándo se contamina, puesto que uno de los rasgos actuales de las inmisiones a las aguas, en muchas ocasiones, es la difusión de las mismas. Por ello, dejando en un segundo plano el coste económico que suponen las medidas preventivas de los vertidos, lo que se intenta es, precisamente, particularizar y descubrir quién es el responsable de los mismos. Ante esta disyuntiva, surge a colación la función pública que el artículo 45.2 de la CE requiere para proteger la calidad de vida y del medio ambiente y, en consecuencia, de las aguas, que exige para su eficacia la colaboración de todos los ciudadanos, tal y como se deduce del reclamo a la solidaridad colectiva, que se exige en ese mismo precepto *in fine*, siendo precisamente esa apelación a la solidaridad colectiva⁴⁷, como eje básico de colaboración en la función pública de protección del medio ambiente, la que integra este principio «quien contamina, paga» en el ordenamiento español. Paradójicamente, en Alemania el reconocimiento constitucional de este derecho al medio ambiente fue introducido en 1994, en el artículo 20.a) GG⁴⁸, a pesar de la tradicional preocupación de este país por la protección de los recursos naturales, y de que el reconocimiento de dicho principio, como hemos visto, lo encontramos ya en la década de los setenta⁴⁹. Enlazando con lo dicho en el punto anterior, entre las últimas revisiones de la política de residuos, es interesante la reforma llevada a cabo en 1997 por el Consejo⁵⁰ donde se mostró la intención de ampliar el alcance del principio «quien contamina, paga», combinándolo con el principio de «responsabilidad compartida», ya que en opinión del

⁴⁶ *Vid.* art. 9.1, 2 y 3 *AbwAG*.

⁴⁷ Como señala ROSEMBUJ, la solidaridad colectiva no es otra cosa que el interés general. El mismo valor protegido en el art. 128 de la CE, reaparece en el art. 45 CE, en los términos de interés difuso colectivo al equilibrio ecológico y, también, asignado el coste social que este significa. *Vid.*, *Los tributos y la protección del medio ambiente*. Marcial Pons. Madrid. 1995. P. 43.

⁴⁸ *Vid.* J. Koch (Hrsg). *Umweltrecht*. Neuwied. Kriftel: Luchterhand. 2002. Pp. 63 y ss.

⁴⁹ *Cfr. supra*.

⁵⁰ *Vid.* Punto n.º 13. Resolución del Consejo de 24 de febrero de 1997, sobre una estrategia comunitaria de gestión de residuos. *DOCE* 97/C 76/01. *BOE* n.º 104 de 1 de mayo de 1998, c.e. *BOE* n.º 120 de 20 de mayo de 1998.

Consejo «todos los agentes económicos, incluidos los fabricantes, importadores, distribuidores y consumidores, deben cargar con su parte específica de responsabilidad en lo que se refiere a la prevención, valoración y eliminación de los residuos». No obstante, hemos de advertir, que, desde diferentes análisis⁵¹ acerca de la vertiente económica, financiera y tributaria del terna de la contaminación, se ha cuestionado hasta qué punto, la asunción del coste que la descontaminación plantea, debe ser considerada una carga económica a soportar por quien o quienes producen el deterioro de los recursos o esa carga debe ser asumida con carácter general por la comunidad mediante impuestos, ya que estos sujetos, sin beneficio alguno, han tenido incluso que soportar, con anterioridad, el deterioro medio ambiental. Otra de las opciones planteada, incluso curiosa, es la fórmula establecida en el sistema americano de los llamados «certificados de uso del medio ambiente»⁵². Recordar que en relación con la aplicación del principio que nos interesa, la diferencia fundamental de las medidas que éste supone y que lo caracteriza es como ya hemos tratado la individualización del sujeto responsable del hecho mismo de la contaminación.

El Organismo de Cuenca, aunque realice actividades contaminantes no estará sujeto al canon, ya que la concurrencia entre sujeto pasivo y activo no es posible, además de no operar, tampoco anteriormente, con respecto a él, el requisito de autorización administrativa para realizar vertidos, de forma que los suyos no generan hecho imponible. Ahora bien, el coste que genere su contaminación no será tenido en cuenta a la hora de fijar el valor de la unidad de contaminación, de modo que no recaerá sobre el conjunto de titulares de autorización del vertido.

En cuanto a la cuantificación del tributo, únicamente destacaremos la principal novedad que radica en el cálculo del precio unitario; éste se obtendrá, a partir de ahora, multiplicando un precio denominado básico por un coeficiente de mayoración o minoración, que será establecido en el Reglamento que desarrollará la Ley. La importancia radica en que a través de este coeficiente, que está condicionado por la naturaleza, características y grado de contaminación del vertido y por preservar la mayor calidad ambiental del medio físico en que se vierte, se persigue defender, particu-

⁵¹ Nos referimos sobre todo a planteamientos económicos neoliberales, que abordan el tema de la contaminación de las aguas, incluso desde un punto de vista del mercado. *Vid.* T.L. ANDERSON: *Ecología de mercado*. Leal. Madrid. 1993.

⁵² Esta última opción supone que la Administración fija de forma casuística los niveles máximos de contaminación permitidos en cada curso de agua. Conforme a ellos emite los correspondientes «certificados de uso de medio ambiente» que son títulos libremente negociables en el mercado y que permite contaminar en la cuantía en ellos establecida. *Vid.* S. MARTÍN-RETORTILLO, nota 94. P. 353 en *Derecho de Aguas*. Civitas. Madrid. 1997.

larmente, la calidad del curso donde se realiza el, vertido y, en general, la del dominio público hidráulico, en contraposición a la regulación anterior, donde el fin principal era que ante todo que se pagase por los, titulares de las autorizaciones el canon. De esta forma se consigue una mayor y mejor adaptación de nuestro ordenamiento jurídico a las directivas comunitarias vigentes en esta materia, pues a la vez que se basa en el principio, «quien contamina, paga» incentiva que quien contamine menos, pueda ahorrar. En el caso alemán, el impuesto referido grava también la «lesividad» que supone la producción de aguas residuales, «lesividad» que viene determinada en base a una «unidad de contaminación»⁵³, de forma que cuando menor sea el daño causado menor es también la cuantía del tributo. En este caso la cuota del tributo se calcula en base a la cantidad y a la nocividad de los componentes específicos vertidos en el agua.

En todo caso, la Ley de Aguas, a diferencia de lo que ocurre con el principio «quien contamina, paga», no recoge ninguna exención al canon de vertido, ya que es lógico que quien contamine deba colaborar con el coste de las actividades previstas en los Planes Hidrológicos para mejorar la calidad de las aguas. La Ley matiza, únicamente, el régimen del canon de vertidos, señalando que sí existe posibilidad de que existan supuestos excepcionales que den lugar a que se otorguen ayudas y subvenciones, pero no exenciones legítimas en sentido estricto. Al respecto presenta divergencias la solución alemana, ya que en su Ley de impuestos por aguas residuales, se prevé que determinados supuesto estén exentos del pago de este canon, supuestos que en el caso de los estados federados viene determinados por sus propias leyes, siempre dentro de los límites fijados, en el artículo 10.2 de la Ley de impuestos por aguas residuales estatal y que se concretan en los siguientes (art. 10.1):

- Agua contaminada que no supone, para la contaminación ya existente por el vertido, una mayor nocividad.
- Agua contaminada procedente de la supresión de materias primas minerales.
- Agua contaminada procedente de embarcaciones.
- Precipitaciones procedentes de superficies industriales y de las vías ferroviarias, cuando no se efectúen sobre la red pública de canalización.
- Y, aunque no se formule expresamente como una excepción, deben también entenderse incluidos, según el contenido de la ley, aquellos

⁵³ Cuyo valor, y desde 1997, es de 70 DM/ aproximadamente unos 35 Euros.

casos en que las concentraciones de contaminación sean tan escasas que el legislador considere oportuno la exención a este impuesto.

III. CONCURRENCIA ENTRE EL CANON ESTATAL Y LOS CÁNONES DE SANEAMIENTO AUTONÓMICOS

La polémica surgida en relación con este tema se hizo más evidente con la aprobación del Texto Refundido de la Ley de Aguas, y por tanto con el nuevo canon de control de vertidos estatal que regula. Ello porque, si bien anteriormente el hecho imponible venía determinado por la existencia de una previa autorización, en el Texto de 2001 el hecho imponible lo constituye el vertido de aguas residuales reflejado en el consumo de agua, que es precisamente la causa que da lugar al pago de los cánones autonómicos.

El canon del vertido del artículo 113 del TRLAg es de carácter estatal, pero en este mismo artículo, apartado 7º, se reconoce la existencia de otros, al referirse a los cánones de carácter autonómico y local, y de los que a su vez declara su total independencia. Se trata de exacciones establecidas para financiar el saneamiento, coincidentes por tanto, de forma parcial, con el canon estatal anteriormente visto.

Estos cánones autonómicos ya fueron establecidos, con anterioridad a la aprobación de la Ley de Aguas de 1985, por dos Comunidades. En primer lugar, por Cataluña, a través de la Ley 5/1981 sobre Desarrollo Legislativo en Materia de Evacuación y Tratamiento de Aguas Residuales⁵⁴ revisada substancialmente por la Ley 17/1987, en la que se disponía que «las obras y servicios de evacuación, tratamiento y recuperación de las aguas residuales correspondientes a los planes y proyectos aprobados, se financiarán con cargo a los recursos obtenidos por aplicación del régimen económico establecido en esta ley». El régimen económico establecido se nutría de dos impuestos: el incremento de tarifas de saneamiento y el canon de saneamiento para usos domésticos o industriales del agua, que serían aplicables en el territorio que, con esa finalidad, se hubiera determinado al aprobar los planes y proyectos de saneamiento⁵⁵. Por Decreto

⁵⁴ La constitucionalidad de la Ley catalana fue puesta en duda por M. Álvarez Rico, *vid.* «Reflexiones sobre la Ley de la Generalidad de Cataluña de 4 de junio de 1981 sobre desarrollo legislativo en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales» en *RAP*, 1981, n.º 96. Pp. 409 y ss.

⁵⁵ *Vid.* arts. 33, 39, 51, 53 y 57 de la Ley 17/1987, de 13 de julio. Esta Ley 17/1987, fue derogada por la Ley 6/1999 que asimismo sustituida por el Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre.

320/1990, de 21 de diciembre, se aprobó el Reglamento, regulador del incremento de tarifa y del canon de saneamiento. Además de estas exacciones la Ley 5/1990, de 9 de marzo, de infraestructuras hidráulicas de Cataluña, creó como ingreso específico del régimen económico-financiero de las obras y actuaciones reguladas en esa ley «el canon de infraestructuras hidráulicas» de posible aplicación a las obras relacionadas con los vertidos*.

Esta iniciativa fue seguida, en segundo lugar, por la Comunidad de Madrid, que aprobó la Ley 17/1984, reguladora del Abastecimiento y Saneamiento de Agua, donde se preveía una «cuota suplementaria»⁵⁶ a las tarifas de abastecimiento de agua y saneamiento, destinadas a la financiación de obras de infraestructura y actuaciones medioambientales relacionadas con la calidad del agua.

En la actualidad, casi la totalidad de Comunidades cuentan con tributos de tal naturaleza⁵⁷. Así, Navarra creó el canon, de saneamiento mediante la Ley Foral 10/1988, de 29 de diciembre, de Saneamiento de las Aguas Residuales, que se exige por el vertido de aguas residuales, ya sea directamente o a través de las redes de alcantarillado de las Entidades Locales⁵⁸; en la Comunidad Valenciana se aprobó la Ley 2/1992, de 26 de marzo, del Gobierno Valenciano, de saneamiento de las aguas residuales de la Comunidad Valenciana, en Galicia la Ley 8/1993, de 23 de junio, reguladora de la Administración Hidráulica, recoge también la figura del canon de saneamiento destinado a financiar los gastos de inversión y explotación de infraestructuras de evacuación «alta» y de tratamiento de aguas residuales⁵⁹. Otras Comunidades que han establecido estos cánones son la Comunidad Balear, por Ley 9/1991, de 27 de noviembre; el Princi-

* Estos cánones han sido sustituidos por el llamado «canon del agua», regulado en el D. 103/200, de 6 de marzo.

⁵⁶ *Vid.* art. 11.3 de dicha Ley. Esta Ley fue desarrollada por el Decreto 137/1985, de 20 de diciembre.

⁵⁷ De manera paradójica, Andalucía, una de las Comunidades más castigadas en nuestro país por la escasez de agua, y la falta de recursos económicos destinados a la inversión en obras hidráulicas que permitan una mayor y mejor aprovechamiento de las mismas, no posee todavía un canon de saneamiento, al respecto y como propuesta de creación *vid.* J.M. CASTILLO LÓPEZ, «Un canon de saneamiento y depuración de aguas residuales para Andalucía» en <http://www.cica.es/aliens/gimadus/JOR-CA-3.html>.

⁵⁸ *Vid.* arts. 9 y ss. de la Ley Foral 10/1988. Desarrollada por el Decreto foral 82/1990, de 5 de abril.

⁵⁹ *Vid.* arts. 33 y ss. de esta Ley. El capítulo IV de esta Ley fue desarrollado por el Decreto 8/1999, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo legislativo relativo al canon de saneamiento. (*DOG* n.º 20, de 01.02.99). Corrección de errores (*DOG* n.º 35, de 20.02.99). Modificado por el Decreto 265/2000, de 26 de octubre. (*DOG* n.º 218, de 10.11.00).

pado de Asturias, Ley 1/1994, de 21 de febrero, sobre, abastecimiento y saneamiento⁶⁰; La Rioja con la Ley 7/1994, de 19 de julio, y la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales⁶¹; Aragón con la Ley 7/1997, de 7 de noviembre, de saneamiento y depuración⁶², y más recientemente la Comunidad Autónoma de Murcia aprobó por Ley 3/2002, de 20 de mayo, de Tarifa del Canon de Saneamiento⁶³, así como Cantabria, Ley 2/2002, de 29 de abril, de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales.

Todos estos cánones autonómicos fueron inicialmente, y de forma paradójica, impulsados por el Gobierno estatal, ya que era el propio Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de 1995⁶⁴ el que en parte contenía la obligación de que las Comunidades, Autónomas aplicasen un canon de saneamiento, para así hacer frente a las actuaciones derivadas de la implantación de la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, sobre el Tratamiento de las Aguas Residuales Urbanas. Esta Directiva, emitida con el fin de asegurar el mantenimiento y recuperación de las aguas urbanas, debía de llevarse a cabo por cada Comunidad, de forma que el uso urbano de las aguas no afectara negativamente al medio ambiente. Junto con este ideal, se pretendía eliminar, al mismo tiempo, el traspaso de aguas residuales de unos Estados a otros. En vista de este requisito, exigido por una instancia estatal, el antiguo artículo 105 de la LAg, en su apartado cuarto⁶⁵, establecía una fórmula, de carácter en cierto modo compensatorio, que permitía reunificar las distintas exacciones que, aun con títulos distintos pudieran gravar los vertidos, y que no estaba generalizada, autorizando en principio a que las Confederaciones Hidrográficas percibieran y administraran directamente el importe de las «cuotas suple-

⁶⁰ Desarrollada por el RD 19/1998, y modificada por la Ley 18/1999.

⁶¹ Decreto 42/1997, de 22 de agosto, por el que se aprueba el reglamento sobre el régimen económico-financiero y tributario del canon de saneamiento. (*BOR* n.º 101, de 23.08.97).

⁶² El canon de saneamiento está regulado por Decreto 266/2001, de 6 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento Regulator del Canon de Saneamiento de la Comunidad Autónoma de Aragón. (*BOA* n.º 141, de 30.11.01).

⁶³ Desarrollada por el Decreto 102/2002, de 14 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento del Régimen Económico-financiero tributario, del canon de saneamiento de la Región de Murcia.

⁶⁴ Aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995. *BOE* n.º 135 de 12 de mayo de 1995.

⁶⁵ Art. 105.4 LAg: «4. Cuando el sujeto pasivo del canon del vertido viniera obligado a soportar otras cargas económicas, ya establecidas o que puedan serlo por las Comunidades Autónomas o por las Corporaciones locales, en el ejercicio de sus competencias, para financiar planes o programas públicos de depuración de aguas residuales, el Consejo del Agua determinará anualmente las deducciones que deban realizarse en el importe del canon de vertidos.

mentarias a las tarifas de abastecimiento» o de las «tarifas o cánones de saneamiento» sancionadas en algunas Comunidades Autónomas; conclusión que se extraía de la interpretación *sensu*, contrario del artículo 105.3⁶⁶ LAg de 1985.

Las posteriores reformas han suprimido toda referencia a estos apartados y a la posibilidad de conjuntar las distintas exacciones, estatales y autonómicas, poniendo fin a la situación, desfasada, que se mantenía en el régimen anterior; ya que, en realidad, la práctica de la solución seguida en el régimen de 1985 ha demostrado que fue bastante divergente a lo descrito en las líneas precedentes, puesto que las encargadas de cobrar íntegramente estos tributos fueron las Comunidades Autónomas mediante Convenios suscritos entre las Confederaciones y los Gobiernos autonómicos⁶⁷ asumiendo éstos el compromiso de dedicar la totalidad de su importe a obras de depuración y saneamiento de unos recursos sobre los que, paradójicamente, éstos no poseen titularidad y que, por tanto, no les correspondería administrar. Aún así, puede legitimarse, esta «potestad» en la lógica que exige que sean los cursos de agua donde se genera ese canon el destino de las inversiones a realizar.

De todas formas, es criticable la insuficiencia del artículo 113.7º TRLAg, porque, aunque nada se diga sobre posibles deducciones en el resto del nuevo artículo, la declaración que en este apartado se hace de independencia del nuevo tributo «de los cánones o tasas que puedan establecer las Comunidades Autónomas o Corporaciones locales para financiar las obras de saneamiento y depuración», no se acompaña si quiera de la previsión de eventuales supuestos de concurrencia con los tributos autonómicos, y no excusa tampoco para suprimir el propio derecho a la deducción, sobre todo llegado este punto en que, como hemos visto las finalidades del canon estatal y de los autonómicos van a ser coincidentes, a la vez que estos cánones se han revelado como imprescindibles para coadyuvar a la financiación de dichas actuaciones de saneamiento y depuración, demostrándose claramente que, su recaudación por las Comunidades Autónomas es muchísimo más eficaz que la derivada del canon de vertidos estatal. Se trata éste de un tema que, muy a nuestro pesar, parece tener una

⁶⁶ Art. 105.3 LAg :«3. Este canon será percibido por los Organismos de cuenca y será destinado a las actuaciones de protección de la, calidad de las aguas que hayan sido previstas en los planes hidrológicos de cuenca, a cuyo, efecto se pondrá a disposición de los Organismos competentes».

⁶⁷ Convenios, que se presentan una de las soluciones para aquellos casos, en que en las cuencas intercomunitarias quien lleve a cabo el control de los vertidos sea la Administración hidráulica autonómica. Acompañados, claro está, dichos convenios de la correspondiente transferencia de recursos estatales con cargo al canon de control de vertidos.

solución que no será ni clara, ni homogénea, ni cercana, y donde no cabe olvidarse de que chocan, por una parte, el reconocimiento constitucional a Las Comunidades Autónomas de constituir un ámbito financiero, y, por otra, la imposibilidad de que facultad autonómica suponga que sobre un hecho imponible ya gravado por el Estado recaiga un tributo autonómico⁶⁸.

IV. EL ORDENAMIENTO DE LAS AGUAS RESIDUALES VALENCIANAS: EL CANON DE SANEAMIENTO

El tema de la calidad de las aguas es una materia que ha interesado crecientemente en la Comunidad Valenciana⁶⁹, porque, como es de sobra conocido, la situación hídrica de la mayor parte, de dicho territorio en lo que se conoce como la *España seca*, y la escasez relativa del agua, ha motivado que la mayoría de las veces, y dado que los problemas derivan más bien de la irregularidad temporal y de la desigualdad territorial de los recursos hídricos disponibles, ni los esfuerzos, de obras recientes ni la política hidráulica hayan logrado eliminar esa escasez o, más certeramente, la incorrecta distribución de los recursos que actualmente sufrimos y que, por lo que nos interesa en estas páginas, también repercute en la calidad de las aguas, puesto que el grado de deterioro de las aguas superficiales puede llegar por ejemplo a tal punto que, en determinadas épocas, no sean aptas para el abastecimiento urbano, a la vez que se obstaculiza otros potenciales usos, actuando todos estos sumandos de forma negativa sobre la actividad económica de la región. Estas carencias presentan como peculiaridad su estacionalidad. En efecto, son justamente más evidentes e intensas en la época estival, cuando precisamente los requerimientos de

⁶⁸ Vid. art. 6.2 LOFCA, que no se ha visto afectado por la reforma establecida en la LO 7/2001, de 27 de diciembre.

⁶⁹ La legitimación de la *Generalitat* Valenciana para llevar a cabo la regulación de esta materia, parte, en primer lugar, tal y como señala expresamente el Preámbulo de la Ley 2/1992, de la Norma Suprema, esto es, del artículo 45 de nuestra Constitución, y del deber que de éste se deriva, según el cual «todos los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos», partimos pues, una vez más, como ya hemos comentado en páginas anteriores, de un mandato general y global que caracteriza el medio ambiente en particular. No podemos olvidar tampoco el traspaso de competencias que en tal sentido realizó el Estado a esta Comunidad y que habilita a la *Generalitat* Valenciana tanto a ejercer sus competencias exclusivas en la realización de obras públicas (art. 31.13 EA), como a dictar norma adicionales de protección del medio ambiente (art. 32 EA). (Vid. RD 278/1980, de 25 de enero, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado al Gobierno del País Valenciano en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, cultura y sanidad. BOE 20/2/80; RD 2835/1983, de 5 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a Comunidad Valenciana en materia de estudios de ordenación del territorio y medio ambiente. BOE 14/11/83, y el RD 3411/1983, de 2 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de medio ambiente. BOE 10/2/83).

agua, destinados en concreto para riegos y para fines turísticos, sufren aumentos espectaculares y difícilmente posibles de satisfacer.

Estas preocupaciones, no obstante, han sido recogidas por el legislador valenciano y reflejadas de forma amplia. Así, la trayectoria legislativa en materia de calidad de los recursos hídricos cuenta con un número nada despreciable de normas. En primer lugar, destacan con rango de Ley dos normas: la Ley 7/1986⁷⁰, sobre utilización de aguas para riegos, y, principalmente por las repercusiones que tiene en este trabajo, la Ley 2/1992⁷¹, de 26 de marzo, de Saneamiento de las Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana. A partir de esta última, se ha desarrollado una notable labor reglamentaria⁷² que ha concretado y detallado las medidas de protección de calidad de las aguas.

⁷⁰ DOGV de 24 de diciembre de 1986.

⁷¹ DOGV de 8 de abril de 1992. Esta Ley fue aprobada en marzo de 1992 por las Cortes Valencianas, sin ningún voto en contra. La Ley 2/1992 para el saneamiento de las aguas residuales de la Comunidad Valenciana, ha dado un nuevo impulso a las actuaciones que en materia de saneamiento y depuración que ya se venían desarrollando desde que en 1985 son transferidas a la Comunidad Autónoma las competencias estatales en la materia. Ley 2/1992, de 26 de marzo, de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana ha sido modificada por la Ley 10/1998, de 28 de diciembre de 1998, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la *Generalitat* Valenciana (DOGV, de 31.12.1998, la Ley 9/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la *Generalitat* Valenciana (DOGV de 31.12.01), la Ley 11/2000, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la *Generalitat* Valenciana (DOGV de 29.12.00), por la Ley 11/2002, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la *Generalitat* Valenciana (DOGV de 31.12.2002), que introduce un nuevo art. 28 relativo a las «Infracciones» y un art. 29 en cuanto a « Sanciones », y por los arts. 34 a 36 de la Ley 16/2003, de 17 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y Financiera, y de Organización de la *Generalitat* Valenciana (DOGV de 19.12.2003).

⁷² El desarrollo reglamentario se ha realizado, básicamente, tras la aprobación de la siguientes normas:

— Decreto 48/1990, de 12 de mayo, del *Consell de la Generalitat* Valenciana, por el que se determina la participación de la *Generalitat* Valenciana en los órganos de gobierno y administración de las Confederaciones Hidrográficas del Júcar, Segura y Ebro (DOGV 1271, de 26.03.90).

— Decreto 111/1992, de 6 de julio, del Gobierno Valenciano, por el que se desarrolla el Real Decreto 1138/1990, de 14 de septiembre, aprobatorio de la reglamentación técnico-sanitaria para el abastecimiento y control de calidad de las aguas potables de consumo público; en lo relativo a las excepciones a las concentraciones máximas admisibles de las aguas potables (DOGV 1830, de 21.07.92).

— Decreto 74/1992, de 28 de abril, del Gobierno Valenciano, por el que se asignan provisionalmente las facultades de gobierno y administración de la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana (DOGV 1780, de 12.05.92).

— Decreto 170/1992, de 16 de octubre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Estatuto de la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana (DOGV 1889, de 26-10-92).

— Decreto 8/1993 de 25 de enero, del *Govern Valencià*, por el que se regula el procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación del Plan Director de Saneamiento y Depuración de la

Debemos destacar de esta Ley tres aspectos fundamentales: el interés comunitario de las obras de saneamiento, la creación de un nuevo organismo gestor, y la instauración del canon de saneamiento. Toda ella impregnada por un principio de coordinación⁷³, cuyo objetivo es integrar en la labor de prevención y conservación de los recursos hídricos, tanto el nivel autonómico como local, respetando, de este modo, los principios establecidos por la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, y en una línea cercana a la participación articulada en el modelo alemán. Para ello fija, bajo dichos postulados, las competencias de la *Generalitat* y de las Entidades Locales, y establece que esta coordinación se realice mediante una planificación global, siguiendo así la línea marcada por la Ley de Aguas, que tiene entre sus mayores aciertos la introducción de la planificación hidrológica vinculada indudablemente a la consecución de la calidad de los recursos hídricos. Contenidos estos objetivos de forma general en el artículo 40.1 se asignan a los planes de cuenca en el artículo 42.1.e), ambos del nuevo Texto Refundido. En la Ley 2/1992, y en todas aquéllas dictadas por las diferentes Comunidades Autónomas,

Comunidad Valenciana, y de los planes zonales de saneamiento y depuración (*DOGV* 1955, de 2-2-93).

-Decreto 9/1993, de 25 de enero, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento sobre Financiación de la Explotación de las Instalaciones de Saneamiento y Depuración (*DOGV* 1955, de 2.02.93).

— Decreto 7/1994, de 11 de enero, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba definitivamente el Plan Director de Saneamiento y Depuración de la Comunidad Valenciana (*DOGV* 2189, de 20.01.94).

— Decreto 266/1994, de 30 de diciembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento sobre Régimen Económico-Financiero y Tributario del Canon de Saneamiento (*DOGV* 2418, de 31.12.94).

— Decreto 47/1995, de 22 de marzo, del Gobierno Valenciano, por el que se modifican determinados artículos del Decreto 170/1992, de 16 de octubre, por que se aprueba el Estatuto de la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana (*DOGV* 2482, de 3.04.95).

— Decreto 97/1995, de 16 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se crea el Centro de Servicios para la Gestión del Agua (*DOGV* 2517, de 29.05.95).

— Decreto 71/1999, de 17 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se modifica el Decreto 170/1992, de 16 de octubre, del Gobierno Valenciano, que aprueba el Estatuto de la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana. (*DOGV* de 26.05.99).

⁷³ Principio que aparece recogido en el artículo 5, así como en el Capítulo II y III de la misma, y en el establecimiento y regulación de los Planes Directores y planes de zonas. Disposiciones que han sido posteriormente desarrolladas por el D 8/1993, de 25 de enero, por el que se regula el procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación del Plan Director de Saneamiento y Depuración de la Comunidad Valenciana, y de los planes zonales de saneamiento y depuración. *DOGV* de 2 de febrero de 1993 y que fue aprobado definitivamente por el Decreto 7/1994, de 11 de enero. (*DOGV* de 20.01.94). El II Plan Director de Saneamiento y Depuración de la Comunidad Valenciana fue aprobado por el D. 197/2003, de 3 de octubre (*DOGV* de 8.10.03).

estas relaciones de coordinación y colaboración se articulan a través de la aprobación de un Plan Director de Saneamiento y Depuración, y, en su caso, de Planes Zonales de Saneamiento y Depuración; donde se fijan los objetivos y prioridades de la acción pública y en el que se garantiza la participación de las Entidades Locales⁷⁴. En tal sentido, sólo hay que remitirse al artículo 3 del Decreto 8/1993, de 25 de enero, del Gobierno Valenciano, que desarrolla estos Planes, para comprobar que existe una amplia representación de todos los niveles administrativos⁷⁵, en la elaboración de los mismos. La vigencia de los planes es indefinida, pero no por ello estática, ya que se prevé la posibilidad de actualización e incluso de revisión de oficio, por parte de la *Generalitat* o bien a instancia de otras Administraciones públicas.

De forma similar, para hacer compatibles las determinaciones de la planificación del saneamiento con el planeamiento urbanístico, la Ley de Saneamiento se remite a la Ley de Ordenación del Territorio, considerando al Plan de Saneamiento como un plan de acción territorial de carácter sectorial. Además, como se desprende del contenido del Decreto existe una estrecha relación entre esta planificación y la territorial⁷⁶, que viene a reiterar que las acciones de protección de los recursos naturales debe ser acciones integradas y con vocación de globalidad.

En la ley se definen de interés comunitario las instalaciones públicas de depuración y los colectores generales que unen los alcantarillados locales con esas instalaciones. Igualmente se definen de interés local las redes municipales de alcantarillado. En la realización y gestión de las obras de interés comunitario son competentes tanto la Administración autonómica como la Local; no obstante, ésta deberá ajustar su actuación a la planificación definida por la primera. Igualmente, la Administración autonómica podrá asumir las competencias, locales en caso de que la Administración Local se vea imposibilitada en su realización.

A partir de la Ley 2/1992, y como hemos indicado, se creó en el ámbito de la Comunidad Valenciana, la figura del canon de saneamiento⁷⁷,

⁷⁴ Estas determinaciones y líneas esenciales se recogen en los arts. 6 a 8 de la Ley 2/1992, de Saneamientos de las aguas residuales de la Comunidad Valenciana.

⁷⁵ Donde están representados las *Consellerias* correspondientes, y en el que tienen entrada, durante el período de información pública, las alegaciones tanto por parte de cualquier persona física o jurídica, entidad e institución que lo considere oportuno, como por la administración estatal y local.

⁷⁶ *Vid.* art. 1.3 del D 8/1993 de 25, de enero.

⁷⁷ Respondiendo también a numerosas razones económicas (principio «quien contamina paga...»), sociales, ineficacia del Canon sobre Vertidos estatal etc., e institucionales (la LOFCA como marco

necesario para hacer frente a una serie de actuaciones que, en este ámbito, requerían importantes fuentes de ingresos. No bastaba, por tanto, la recaudación procedente sólo de la Administración Central, que posee ya su propio canon de vertidos, sino que era y es necesaria una recaudación propia por parte de las Administraciones que poseen competencias en la materia, esto es, a nivel autonómico y a nivel local, donde incluso se contempla, en este último caso, la posibilidad de implantar figuras impositivas similares.

El canon de saneamiento valenciano presenta importantes diferencias con aquél estatal. Aunque en común, podemos destacar que en ambos casos se trata de impuestos finalistas destinados a financiar, exclusivamente, los gastos de gestión y explotación de las instalaciones de evacuación, tratamiento y depuración de las aguas, así como las obras de construcción de las mismas.

El hecho imponible de este canon es la producción de aguas residuales, medida a través del consumo de agua de cualquier procedencia, diferenciando, de forma innovadora respecto a la Ley de Aguas estatal, entre usos domésticos⁷⁸ e industriales⁷⁹. Sin embargo, se prevé también la posibilidad de que existan consumos no contabilizados y que pudieran quedar, injustamente para el resto, excluidos de este impuesto, por lo que a éstos, y siguiendo unos criterios concretos, también se les aplica este canon⁸⁰. En Alemania de modo similar, y como complemento a la Ley reguladora de los usos del agua (WHG), se aprobó, consecuencia de la 6ª enmienda a la WHG, el reglamento que desarrollaba la Ley de tributos por aguas residuales (*AbwVO*) donde se regulaban especificaciones de carácter téc-

adecuado para la creación por parte de las CCE de tributos propios y la instauración del principio de corresponsabilidad fiscal, la citada Directiva 91/271, y el Plan de Saneamiento de Aguas residuales), fundamentan el establecimiento del Canon de Saneamiento de la Comunidad Valenciana.

⁷⁸ El art. 22 de la Ley entiende por usos domésticos: *Los consumos de agua realizados en viviendas que den lugar a aguas residuales generadas principalmente por el metabolismo humano y las actividades domésticas.*

⁷⁹ Por usos industriales, el art. 23 de la Ley entiende: *los consumos de aguas realizados desde locales utilizados para efectuar cualquier actividad comercial o industrial.*

Con motivo del nuevo Decreto 193/2001, de 18 de diciembre, del Gobierno Valenciano (*DOGV* n.º 4.153, de 21.12.01), por el que se modifica el Reglamento del Canon de Saneamiento, se han introducido una serie de novedades en el régimen tributarlo de los usos industriales.

⁸⁰ *Vid.* art. 22.2 Ley 2/1992 y art. 93 del D. 266/1994, de 20 de diciembre. En el caso de abastecimientos no medidos por contador (generalmente pozos para uso propio) el volumen facturable se estimará en función del consumo doméstico o del ramo de actividad industrial asimilable de acuerdo con los factores a tener en cuenta en función de las expresiones que reglamentariamente se determinen.

nico, estableciéndose diferencias en cuanto a los valores límites de los vertidos según fuesen vertidos de carácter doméstico o industrial, de forma similar, como hemos visto, a lo dispuesto en la Ley 2/1992 de la Comunidad Valenciana. Puede verse claramente en este Reglamento la implementación entre los diferentes órdenes jerárquicos en que está organizada la República federal alemana, así, este reglamento federal establece, precisamente y de modo general, un mínimo que puede, y es, en la mayoría de los casos concretados e incluso de forma más rigurosa por los Estados federados⁸¹.

Una circunstancia que llama la atención es que no se alude, en el ámbito autonómico, a la existencia de una autorización previa, como establecía originariamente la Ley de Aguas de 1985, sino que como argumenta B. SETUÁIN, en su análisis del canon de saneamiento aragonés⁸², lo que se grava es la existencia de un vertido, tal y como se exige actualmente, tras la reforma de 1999, en el artículo 113 del TRLAg. Por contra, y en esto sí difiere con la ordenación estatal, se prevén determinadas actuaciones en la Ley de Saneamiento que, aun suponiendo un consumo de agua y presumiblemente la producción de aguas residuales, están exentas de la aplicación del canon. Nos referimos concretamente a los supuestos del artículo 22.3 de la Ley y del artículo 4 del Decreto 266/1994⁸³, exenciones que se refieren, por un lado, a usos domésticos en municipios que no alcancen los 500 habitantes y, por otro, a aquellos consumos de agua destinados a sofocar incendios y regar parques o jardines públicos y a la alimentación de agua para fuentes públicas ornamentales.

La imposibilidad de concurrencia de cargas para aquellos que satisfacen esta figura se recoge también en esta regulación declarándose, expresamente, la incompatibilidad del canon con la exacción de tasas, precios públicos u otros tributos de carácter local aplicados a la financiación efectiva de la gestión y explotación de las obras e instalaciones

⁸¹ En cuanto al establecimiento de requisitos más estrictos, hay que aclarar que siempre deben estar basados en una exigencia determinada, como puede ser especiales características de las aguas, razones de bienestar público, etc.

⁸² *Vid.* p. 82 en *Régimen jurídico de las aguas residuales. Perspectivas de la Comunidad de Aragón*. Egido Editorial. Zaragoza. 1998.

⁸³ Decreto por el que se establece el Reglamento sobre el régimen económico-financiero y tributario del canon de saneamiento. En cuanto a la primera excepción, el Gobierno también puede, aunque excepcionalmente, extender dicha exención a aldeas, pedanías o núcleos de población separados. Este Decreto ha sido modificado por el Decreto 1193/2001, de 18 de diciembre. (*DOGV* de 21.12.01).

a que se refiere la propia ley⁸⁴. Por el contrario, dicho canon sí es compatible con la existencia de otros tributos o recursos fijados por los Ayuntamientos para financiar su aportación a la construcción de las instalaciones anteriores, así como con las tasas por la prestación de los servicios de alcantarillado u otras actuaciones que no sean objeto de la misma. De esta forma, los Ayuntamientos que actualmente tienen establecida una tasa de alcantarillado que cubre tanto los costes de alcantarillado como los de depuración podrán optar por eliminar esa exacción o deducir de ella la cantidad destinada a la depuración, que a su vez le será reintegrada al Ayuntamiento por la Entidad de Saneamiento una vez cobrado el canon. Por esta razón, en la disposición adicional tercera, se daba un plazo de un año para que los Ayuntamientos adecuen esas tasas a las previsiones de la ley.

Sujeto pasivo es cualquier persona que realice un consumo de agua de los determinados en la Ley e incluso aquellas entidades que, aun careciendo de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado, y realicen cualquier consumo susceptible de ser incluido en el hecho imponible⁸⁵. El Decreto 193/2001, de 18 de diciembre⁸⁶, dispuso nuevas obligaciones y modificó las ya existentes fijadas por el Decreto 266/1994. La aplicación de este recurso tributario afectó a partir de entonces, de manera importante a los establecimientos industriales, que deben disponer de medidas de control tanto de consumo de aguas como de cantidad y calidad del vertido final.

La base imponible⁸⁷ viene determinada por el agua consumida en metros cúbicos, en régimen de estimación directa cuando el consumo pueda medirse por contador o procedimientos similares; si no pudiera utilizarse cualquiera de estas medidas, el cálculo se realizaría por el método de estimación objetiva⁸⁸. En cualquier caso, y de modo supletorio, cuando resulte imposible tener conocimiento de los datos imprescindibles para la fijación de la base imponible por las causas fijadas en la Ley General Tributaria⁸⁹, se podrá determinar por estimación indirecta.

⁸⁴ *Vid.* art. 20.3 Ley 2/1992, y art. 13 del D 26611994, de 30 de diciembre.

⁸⁵ *Vid.* art. 7 del D 266/1994, de 30 de diciembre.

⁸⁶ Por el que se modifica el Régimen Económico-Financiero y Tributario del Canon de Saneamiento, en vigor desde 1 de enero de 2001.

⁸⁷ *Vid.* art. 9 del D 266/1994, de 30 de diciembre.

⁸⁸ *Vid.* art. 10 del D 2661994, de 30 de diciembre.

⁸⁹ Se refiere a las causas y medios establecidos en los art. 50 y 51 de Ley General Tributaria.

Es en la cuota a abonar por el sujeto pasivo del canon donde se observa la aplicación de la distinción entre usos domésticos e industriales⁹⁰, además de tenerse en cuenta otros factores como la población o la dimensión del establecimiento. Dicha cuantía o cuota se establece en función dos componentes ya que, por una parte, se fija una cuota de servicio anual y, por otra, una cuota de consumo. Esta dualidad se justifica en base a uno de los rasgos, ya comentados, de la economía y el desarrollo en la Comunidad Valenciana, que no es otro que el turismo y la estacionalidad de su población, motivo de grandes inversiones en infraestructuras de saneamiento utilizadas de forma muy desigual a lo largo del año, siendo la cuota de consumo satisfecha por esa población mínima, al corresponder únicamente al período en que la vivienda está ocupada.

Otra de las diferencias notables con la figura estatal es el momento del devengo del mismo, frente al carácter anual de aquel, el canon de saneamiento valenciano se libra de, forma periódica, junto con los recibos correspondientes al suministro de agua.

Destaca también la creación, necesaria por cierto, de una institución encargada en concreto y especialmente de la gestión de las aguas y de su depuración, tratamiento y en su caso reutilización⁹¹; nos referimos a la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales⁹². La gestión recau-

⁹⁰ *Vid.* art. 11 del D. 266/1994, de 30 de diciembre.

⁹¹ Al igual que la Ley 911997, de 7 de noviembre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de la Comunidad Autónoma de Aragón, se alude a la reutilización de las aguas como uno de los objetivos a alcanzar a través de estas Leyes; no obstante como ya advirtió B. SETUÁIN MENDÍA, a lo largo del texto de ambas normas, no encontramos precepto alguno que desarrolle este objetivo, por lo que estamos más bien ante una carencia de éstas, que de algún modo resta eficacia al loable intento de regular una óptima gestión de los recursos hídricos. *Vid. El régimen jurídico de las aguas residuales... op. cit.*, p. 63. Del mismo modo, el Texto Refundido de la Ley de Aguas, también regula en su Título V, Capítulo III, art. 109, el «régimen de reutilización de aguas depuradas», que aunque no se trate de una regulación demasiado detallada, puesto que queda supeditada también a las condiciones básicas que establecerá el Gobierno, sí que señala la necesidad de una concesión administrativa (o autorización, para el supuesto de que la reutilización sea solicitada por el titular de una autorización de vertido de aguas ya depuradas), como norma general; y que podrá obtener cualquier persona, física o jurídica. Estando sujeto, en cualquier caso, el vertido de las aguas reutilizadas, a lo previsto en la Ley.

⁹² En adelante ENTIPUSA. Esta Entidad, creada por la citada Ley 2/1992, posee unos Estatutos aprobados por el Decreto 170/1992, de 16 de octubre (*DOGV* 26.10.92), que han sido posteriormente modificados, por el D 47/1995 de 22 de marzo, y que los modificó en dos aspectos concretos, cuales fueron la regulación expresa y normativa del régimen de asistencia jurídica a la Entidad de Saneamiento por el Gabinete Jurídico de la Presidencia, y la modificación del régimen mínimo de sesiones anuales del Consejo de Administración. Más recientemente el D 71/1999, de 17 de mayo (*DOGV* 26.05.99), tras la modificación de la Ley 2/1992, por la Ley 10/1998, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la *Generalitat* Valenciana (*DOGV* 31.12-98), en el sentido de ampliar el ámbito de actuación de aquella Ley, afec-

datoria del canon de saneamiento, se atribuyó inicialmente a la *Generalitat* Valenciana, a través de ENTIPUSA, aunque esta previsión desde enero de 2002⁹³ se sustituye la «gestión recaudatoria» de esta Entidad por la atribución a la misma de la «gestión tributaria», pasando el rendimiento del canon de saneamiento de aguas residuales a integrar parte del patrimonio propio de ENTIPUSA. Esta modificación significó un aumento de su autofinanciación, pero, como contrapartida, esta Entidad dejó de percibir en el año 2002 transferencias corrientes procedentes de la Administración autonómica, principal fuente de financiación de ENTIPUSA durante el año 2001⁹⁴. ENTIPUSA es una entidad independiente de la *Generalitat* Valenciana que goza de autonomía en su organización y patrimonio, donde están representados principalmente la *Conselleria* de Obras Públicas y Medio Ambiente, quienes se encargan de dirigir las actuaciones de la misma, aunque también es importante destacar, el papel desempeñado por los representantes de las Entidades Locales, de la *Conselleria* de Economía y Hacienda y los representantes del Estado.

Además de esta institución pública, y en cumplimiento y desarrollo de la Ley 2/1992, se creó en 1995⁹⁵ un Centro destinado a la formación en el área del tratamiento de las aguas, en este caso dependiente de la *Generalitat* y en concreto de la *Conselleria* de Medio Ambiente, que se presenta como un órgano de apoyo a las Entidades Locales en la consecución de una mejor gestión del medio ambiente, tratando de paliar así, el déficit constado en el Preámbulo de la citada Ley en materia de infraestructuras de saneamiento y depuración.

Por su similitud con las Comunidades Autónomas, aludiremos de forma breve, llegado este punto, a la ordenación de los recursos de agua en los

tó, consecuentemente, a la Entidad Pública, a la cual se le atribuyen además de las funciones asignadas en principio en el art. 2 de sus Estatutos, la realización de obras de infraestructura para abastecimiento de aguas de carácter general. Recientemente la Ley 9/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la *Generalitat* Valenciana (*DOGV* 31.12.01) ha afectado también al apartado 3º del art. 14 de la Ley 2/1992, lo que va a repercutir en sus Estatutos; a partir de esta modificación, a ENTIPUSA, le va a corresponder no la gestión recaudatoria del canon de saneamiento establecido anteriormente por la Ley, sino la gestión tributaria del canon de saneamiento establecido por la Ley. Atribución que va a suponer cambios importantes, sobre todo en cuanto a los bienes y patrimonio de esta Entidad. Los arts. 1 y 7 de sus Estatutos han sido modificados por el D. 116/2004, de 9 de julio (*DOGV* 15.07.04).

⁹³ *Vid.* art. 18 de la Ley 9/2001, de 27 de diciembre.

⁹⁴ Tales son las declaraciones realizadas en noviembre de 2001, por el *Conseller* de Economía, Hacienda y empleo, Vicente Rambla. *Vid.* www.expansión.com. de 22.11.01.

⁹⁵ *Vid.* Decreto 97/1995, de 16 de mayo, por el que se crea el Centro de Servicios para la Gestión del Agua. (*DOGV* de 29.05.95).

*Länder*⁹⁶, donde merece ser de nuevo destacada la circunstancia de que las leyes federales, de carácter estatal, más importantes en esta materia (Ley Federal del agua y Ley Federal de impuestos por aguas residuales) son solamente estatutos marco, radicando su importancia en el contenido de sus previsiones en cuanto ofrecen unos mínimos y completan las regulaciones de los *Länder* en los asuntos por ellas no contemplados. En efecto, los Estados federados regulan la propiedad de las aguas, la supervisión y el mantenimiento de las aguas, autorizando los procedimientos para los usos y aprovechamiento de las aguas, y la realización de vertidos indirectos (es decir vertidos vía plantas de tratamiento de aguas residuales). Además, la mayoría de los *Länder* también han dictado leyes propias reguladoras de los impuestos por la producción de aguas residuales, así como la sustracción de agua subterránea y de agua superficial, con un talante similar a las Leyes de saneamiento autonómicas en nuestro entorno vigente. Finalmente, las autoridades locales (*Kommune*) pueden, dentro de los límites de su capacidad, establecer, impuestos sobre el abastecimiento agua y aprovechamiento de las aguas residuales así como establecer regulaciones suplementarias sobre las los vertidos en sus plantas de tratamiento de aguas residuales.

V. CONCLUSIONES

En conclusión, partiendo de que las nuevas políticas de aguas deben dar un giro total hacia una visión globalizada de la gestión del agua, entendida ésta como recurso unitario, y pasar de regular el incremento de la, oferta de los recursos a actuar sobre la demanda y a distribuir de manera sostenible del agua disponible, cambio que viene impuesto desde instancias europeas, lo que se pretende a través del canon valenciano, y del resto autonómicos así como del estatal es mejorar la gestión del agua, objetivo, que se consigue mediante la aplicación de políticas de ahorro y de incentivar la aplicación de nuevas tecnologías en sus usos, modernización y conservación de las infraestructuras ya existentes, y en una labor de concienciación de los ciudadanos, tendencia también implantada en el resto de Estados Miembros de la Unión Europea. Así, los instrumentos económicos hasta ahora regulados no están ofreciendo en España los resultados esperados en la consecución de la reducción de la contaminación, por ello, sería necesario, un replanteamiento del tema que quizás pase por una mayor conciencia pública y solidaria de la Sociedad, que permita el sopor-

⁹⁶ La atribución de competencias ejecutorias y de desarrollo de los estados federales se contempla en el art. 83 y 84 GG.

te de los costes de la recuperación de las aguas, pues, como hemos visto, la nota cada vez más predominante es la de la difusión de las fuentes de contaminación. Este modelo a seguir de elevada cooperación, se encuentra ya implementado en Alemania, donde la participación de los ciudadanos en los niveles más inferiores de organización juega un papel de gran importancia, así, desde esta apreciación puede destacarse la protección ejemplar de los recursos hídricos que deriva, en concreto, de su exitosa protección ambiental fruto de la cooperación entre el Gobierno central, los Estados federados, los municipios, la industria, las asociaciones profesionales y las agrupaciones locales. No obstante, como constatamos a lo largo de estas reflexiones, y de forma similar en toda España, la pretensión de estas figuras pasa por garantizar una adecuada calidad de las aguas continentales, no sólo como una necesidad estrictamente medioambiental, sino como una necesidad económica, ya que el agua constituye un recurso estratégico y la calidad requerida en sus distintos usos determina la calidad disponible. Todas estas afirmaciones no significan que la solución al problema de la escasez de los recursos hídricos sea el establecimiento de los cánones de saneamiento, pero sí que es un instrumento, e incluso nos atreveríamos a calificar como el más eficaz, para mitigar el déficit financiero de las cuentas públicas de explotación del agua, y poder así costear el financiamiento del saneamiento y la depuración de las aguas, cuya calidad se encuentra notablemente disminuida y deteriorada.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ RICO, M.: «*Reflexiones: sobre la Ley de la Generalidad de Cataluña de 4 de junio de 1981, sobre desarrollo legislativo en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales*» en *RAP*. 1981.

ANDERSON, T.L.: *Ecología de mercado*. Leal. Madrid. 1993.

BADER, B.: «Die Umsetzung der IUV-Richtlinie in deutsches Recht. Probleme und Chancen». *Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde einer Hohen Rechtswissenschaftlichen Fakultäten der Universität zu Köln*. 2002.

BREUER, R.: *Besonderes Verwaltungsrecht*. Schmidt-Aßmann (Hrsg.) 12 Aufl. De Gruyter Recht. Beirlin. 2002.

CASTILLO LÓPEZ; J.M. *Un canon de saneamiento y depuración de aguas residuales para Andalucía*. <http://www.cica.es/aliens/gimadus/JORCA-3.html>.

- CHINCHILLA MARTÍN, C., en su artículo «La autorización ambiental integrada: La Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control, integrados de la contaminación» en *Revista Andaluza de Administración Pública*, Julio-Agosto. 2002.
- CZYCHOWSKI, M/ REINHARDT, M.: *WHG. Wasserhaushaltgesetz. Kommentar*. 8 Aufl. Verlag. C.H.Beck. München. 2003.
- EMBID IRUJO, A (dir): «Evolución del derecho y de la política del agua en España» publicado en *RAR* N.º 156. Septiembre-diciembre 2001.
- *La Reforma de la Ley de Aguas* (Ley 46/1999, de 13 de diciembre). Civitas Monografías. 2000.
- FANLO LORAS, A., *Las Confederaciones hidrográficas y otras administraciones hidráulicas*. Civitas. Monografías. Madrid. 1996.
- FUENTES BODELÓN, F., «Incentivos medioambientales en la CEE». *Revista de Derecho Ambiental*, n.º 6. 1990.
- KOCH, J. (Hrsg.): *Umweltrecht*. Neuwied.Kriftel.:Luchterhand.2002.
- KOTULLA, M.: *Wasserhaushaltgesetz. Kommentar*. Stuttgart. Kohlhammer. 2003.
- MARTÍN MATEO, R.: *Manual de Derecho Ambiental*. Ed. Trivium. Madrid. 1995.
- MARTÍN-RETORTILLO, S.: *Derecho de Aguas*. Civitas. Madrid. 1997.
- NISIPEANU, P.: *Abwasserrecht*. Verlag. C.H. Beck. 1991.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, J., «La Directiva relativa a la prevención y control integrado de la contaminación (IPPC), 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre: su contenido» en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Diciembre 2000.
- ROSEMBUJ: *Los tributos y la protección del medio ambiente*. Marcial Pons, Madrid, 1995.
- SAUTTER, B.: *Einführung in das Abwasser und Abwasserabgabenrecht*. Töpner (Hrsg.) Deutscher Fachschriften-Verlag. Wiesbaden. 1991.
- SETUÁIN, B.: *El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico*. Ed. Lex Nova. Valladolid. 2002.

TRITTIN, J.: «Der Wassersektor in Deutschland, Methoden und Erfahrungen» www.umweltbundesamt.org/wsektor.

VALENCIA MARTÍN, G.: «El régimen jurídico de control integrado de la contaminación» *CISS. Noticias de la Unión Europea*, n.º 153. 1997.

WEBER, K. (Hrsg.): *Rechtswörterbuch*. 16 Aufl. Verlag.C.H.Beck. München.2000.

WOLF, J.: *Umweltrecht*. Verlag C.H. Beck. München. 2002.

ABREVIATURAS

AbwAG: Abwasserabgabengesetz/ Ley tributaria de aguas residuales

AbwVO: Abwasserabgabenverordnung/Reglamento tributario de aguas residuales

BGBI: Bundesgesetzblatt/Boletín Oficial del Estado

BImSchG: Bundesimmissionschutzgesetz/Ley federal de Inmisiones

BImSchV. Verordnung zur Durchführung des BImSchG/Reglamento para la aplicación de la BImSchG

Bt-Drucks: Bundestagsdrucksache/ Boletín Oficial de las Cortes.

BVerfG: Bundesverfassungsgericht/ Tribunal Constitucional Federal

DMA: Directiva 2000/60(CEE Marco del Agua

DÖV: Die Öffentliche Verwaltung / Revista de la Administración Pública

GG: Grundgesetz/ Constitución de la República Federal Alemana

LAg: Ley de Aguas de 1985

LIPPC: Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

TRLAG: Texto Refundido de la Ley de Aguas

WHG: Wasserhaushaltgesetz/Ley de aprovechamiento de las aguas.