

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Instituto Universitario de Ciencias Ambientales



**CICLO INTEGRAL DEL AGUA.
GESTIÓN Y FINANCIACIÓN SOSTENIBLE
EN LA EXPERIENCIA DE ESPAÑA Y CHILE**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Sebastián Del Campo Casanueva

DIRECTORES

**Pedro Manuel Herrera Molina
Belén García Carretero**

Madrid, 2017

A mis padres, a Juan Manuel Casanueva Préndez y a mi Sara.

El triunfo de la vegetación es absoluto.

Michel Houellebecq

Ser escritor es descubrir luchando pacientemente durante años, la segunda persona que se esconde en el interior de uno y el universo que convierte a esa persona en lo que es.

Orhan Pamuk

El poeta es un simple locutor
Él no responde por las malas noticias

Nicanor Parra

Una de las peores maldiciones mexicanas es ojalá vivas rodeado de abogados.

Thomas Pynchon

AGRADECIMIENTOS

Los largos cuatro años que ha demandado la investigación del presente trabajo, ha requerido evidentemente del enorme apoyo y ayuda de innumerables personas; hubiese sido imposible la preparación de esta memoria de otra forma, por lo que espero que estas palabras puedan alcanzar a agradecer al menos en una mínima parte todo lo que ellas hicieron por mí.

Primero, debo agradecer a mis padres, quienes desde muy temprana edad me incentivaron a adentrarme en el inmenso mundo de la lectura y la escritura, tanto respecto de la literatura como de otras ciencias; me enseñaron a involucrarme profundamente en todos los temas que me pudiesen interesar; y siempre se mantuvieron (hasta la fecha) disponibles para cualquier duda o necesidad que me pudiese surgir.

A Juan Manuel Casanueva Préndez, por todo su especial e incondicional cariño y apoyo, sin el cual nunca podría haber iniciado ni terminado este trabajo, a él le debo gran parte de esta investigación, especialmente debido a su enorme generosidad, la que admiro y espero imitar junto a muchas otras de sus virtudes.

A mi Sara, a quien conocí cuando recién comenzaba esta investigación, quien luego se convirtió en mi novia y recientemente en mi mujer, quien me ha acompañado a lo largo de todo el proceso de trabajo y ha vivido todo el rigor y el esfuerzo que ha significado la conclusión de esta memoria, siempre entregándome su total apoyo y confianza.

Al Instituto Universitario de Ciencias Ambientales por haberme abierto las puertas para realizar esta investigación, especialmente a todo su plantel de profesores de primer y excelentísimo nivel por inspirarme a abrir mis conocimientos hacia nuevos enfoques y por motivarme a iniciar este duro pero inmensamente enriquecedor trabajo de investigación; a todo el personal de secretaría por ayudarme en incontables oportunidades con una serie de trámites derivados de mi vida en Santiago de Chile durante los últimos dos años; y a la Doctora Ana Yábar Sterling, directora de este centro durante mis estudios de Máster y los primeros años de investigación de mi doctorado, quien fue la primera a quien le planteé mis

intenciones de iniciar este trabajo y quien, con su estilo tan directo y brillante, me apoyó a seguir adelante.

Por último, he querido dejar para la parte final de estos agradecimientos algunas palabras para quienes fueron realmente los más importantes durante toda la investigación, quienes me prestaron la mayor ayuda a lo largo de estos años y que tuve el honor de tener como profesores y luego como directores de mi tesis, me refiero a Pedro Manuel Herrera Molina y a Belén García Carretero, por su enorme paciencia y apoyo en todo momento, por sus tan certeros consejos de edición, por sus formidables conocimientos en todo orden de materias, por confiar, por guiarme y, sobre todo, por creer en mí.

ÍNDICE

RESUMEN	10
ABSTRACT	15
ABREVIATURAS	20
INTRODUCCIÓN	22
CAPÍTULO PRIMERO: CONSIDERACIONES RELATIVAS AL CASO DE ESPAÑA	29
I. CONCEPTOS Y DEFINICIONES	29
A. Derecho al agua	30
B. Abastecimiento de agua	35
C. Saneamiento de aguas residuales	36
D. Comentarios finales	37
II. COMPETENCIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO DEL AGUA	39
A. Competencia en materia de abastecimiento de agua	39
B. Competencia en materia de saneamiento de aguas residuales	42
C. El caso de Madrid	49
D. Comentarios finales	51
III. GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO DEL AGUA	53
A. Gestión directa	54
B. Gestión indirecta	58
C. Gestión conjunta	65
D. Comentarios finales	71
IV. DETERMINACIÓN DE LAS TARIFAS	73
A. Política comunitaria en materia del precio del agua	75

B.	Principios de tarificación	82
C.	Determinación de la estructura tarifaria	84
D.	Sostenibilidad de los servicios del agua	88
E.	Comentarios finales	89

CAPÍTULO SEGUNDO:

TRATAMIENTO JURÍDICO A LA FISCALIDAD DEL AGUA EN ESPAÑA **91**

I.	TRIBUTOS DE COMPETENCIA ESTATAL	93
A.	Canon de regulación y tarifa de utilización del agua	93
B.	Canon de control de vertidos y canon de vertidos	98
C.	Referencia al Impuesto sobre el Valor Añadido	103
D.	Comentarios finales	104
II.	TRIBUTOS DE COMPETENCIA AUTONÓMICA	105
A.	Análisis de tributos autonómicos ligados al agua	106
B.	Propuesta de tributo autonómico relativo al agua	126
C.	Comentarios finales	132
III.	TRIBUTOS DE COMPETENCIA LOCAL	133
A.	Consideraciones sobre la naturaleza de la contraprestación que pagan los usuarios por los servicios del agua	133
B.	Tasa del servicio de distribución domiciliar de agua potable	139
C.	Tasa del servicio de alcantarillado y depuración de aguas residuales	149
D.	Contribuciones especiales	155
E.	Comentarios finales	166

CAPÍTULO TERCERO:

SERVICIOS DE ABASTECIMIENTO

Y SANEAMIENTO DEL AGUA EN CHILE **169**

I.	ANTECEDENTES	169
II.	ANÁLISIS DEL SISTEMA DE SERVICIOS SANITARIOS EN CHILE	173
A.	Régimen de concesiones	173

B.	Tarifas	183
C.	Superintendencia de Servicios Sanitarios	192
D.	Subsidio al pago de los servicios	195
E.	Empresas sanitarias	196
F.	Usuarios del sistema	202
G.	Calidad de los servicios	204
H.	Zonas rurales	206
I.	Conflictos en el sistema	206
J.	Comentarios finales	213

CAPÍTULO CUARTO:

SISTEMA ESPAÑOL Y CHILENO EN LA PRÁCTICA **215**

I.	CONSIDERACIONES RESPECTO AL SISTEMA ESPAÑOL	216
A.	Gestión pública v/s gestión privada	216
B.	Tarifas	222
C.	Mecanismos de acción social	224
D.	Inversión necesaria	225
II.	CONSIDERACIONES RESPECTO AL SISTEMA CHILENO	228
A.	Gestión pública v/s gestión privada	228
B.	Tarifas	230
C.	Reformas al sistema sanitario chileno actualmente en discusión	232

CAPÍTULO FINAL:

CONSIDERACIONES FINALES Y PROPUESTAS

HACIA UN MODELO DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN SOSTENIBLE

DE LOS SERVICIOS DEL AGUA EN ESPAÑA Y CHILE **234**

I.	CONSIDERACIONES FINALES Y PROPUESTAS SOBRE EL MODELO SANITARIO ESPAÑOL	235
A.	Establecimiento de un órgano regulador centralizado	235
B.	Sostenibilidad financiera de los servicios del agua	237
C.	Mejoras en la estructura tributaria	239
D.	Homogeneización de la estructura tarifaria	241

E.	Gestión pública y privada	245
F.	Financiación de infraestructuras hidráulicas	247
G.	Aumentar la participación ciudadana	248
H.	Mantener la flexibilidad y capacidad de adaptación	250
I.	Establecimiento de indicadores objetivos	250
II.	CONSIDERACIONES FINALES	
	Y PROPUESTAS SOBRE EL MODELO SANITARIO CHILENO	251
A.	Reforma privatizadora saludable y replicable	251
B.	Incentivos para la reposición de infraestructura	254
C.	Estabilización de las tarifas	257
D.	Seguridad en el abastecimiento sustentable de agua potable	258
E.	Fiscalización en el cumplimiento de las obligaciones de las empresas sanitarias	260
F.	Estabilidad del sistema sanitario	261
G.	Necesidad de un sistema de subsidios	261
H.	Transferencia de costes a negocios no regulados	262
	BIBLIOGRAFÍA	263

RESUMEN

Ciclo integral del agua. Gestión y financiación sostenible en la experiencia de España y Chile.

Ante la creciente presión que existe sobre el agua y la menor disponibilidad del recurso a causa del cambio climático, garantizar el buen funcionamiento del ciclo integral del agua, es decir, contar con la seguridad del agua (seguridad humana, económica y ecológica), se ha convertido en un objetivo esencial para la comunidad local e internacional. De esta manera, nuestro estudio se basa en sus dos etapas esenciales: el abastecimiento de agua potable (distribución y suministro), y el saneamiento de aguas residuales (depuración y tratamiento).

Tal es la crisis del agua, que datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos señalan que cerca del 40% de la población mundial vive actualmente en situación de estrés hídrico y que la demanda de agua aumentará en un 55% con respecto a la actual para el año 2050. Asimismo, las tendencias hacia el aumento de la escasez del agua y las sequías en Europa son preocupantes, se prevé afectarán en 2030 a aproximadamente la mitad de las cuencas hidrográficas de la Unión Europea, esperándose además un incremento en la demanda de agua en un 40% para 2030. El caso de Chile no es distinto, los niveles promedio de las lluvias disminuyen año a año, los ríos están en sus niveles mínimos estadísticos y los embalses registran un déficit actual de 39% respecto a sus promedios. Además, a nivel global, más del 80% de las aguas residuales se descargan directamente en el medio ambiente sin tratamiento previo alguno.

De esta manera, la verdadera relevancia de este trabajo consiste en encontrar un modelo eficiente de gestión y financiación de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua para España y Chile, de carácter sostenible, que no sólo permita compensar las demandas presentes, sino que asegure las necesidades que tengan nuestras generaciones futuras. En este sentido, el modelo deberá estar orientado tanto a la prestación eficiente de dichos servicios, como también a la reducción de los impactos ambientales negativos que provoca el uso del agua, como el agotamiento del recurso y su contaminación. Por consiguiente, los objetivos de esta investigación consisten, de manera general, en el análisis de los modelos de gestión y financiación del abastecimiento y saneamiento del agua existentes en España y Chile, y, específicamente, en el

estudio de los aciertos, errores y desafíos a futuro de ambos modelos, con el objetivo de confeccionar un diagnóstico preciso que permita identificar las recomendaciones que requiere cada país para alcanzar un sistema de carácter sostenible.

Los resultados de nuestra investigación sobre el caso español concluyeron que, si bien el derecho al agua se encuentra reconocido, de manera implícita o expresa, en una serie de declaraciones internacionales, como la declaración del derecho humano al acceso al agua potable y al saneamiento de las Naciones Unidas, en España no existe un derecho al agua propiamente dicho, toda vez que no existe norma que configure dicho derecho con la posibilidad de exigirse por parte de la población, sino que sólo considera al abastecimiento y el saneamiento del agua como servicios públicos obligatorios, existiendo el derecho de los ciudadanos a exigir su implementación o la prestación efectiva de los mismos. De esta manera, la competencia del servicio de abastecimiento en su primera fase de aducción corresponde a las Comunidades Autónomas, debido al carácter supralocal de sus obras, mientras que los Entes Locales son competentes de la segunda fase del servicio consistente en distribuir las aguas hasta las acometidas particulares. Por su parte, el alcantarillado es un servicio obligatorio de competencia municipal, y el resto de los servicios de saneamiento, esto es, los sistemas de colectores generales y las instalaciones de depuración, deberán prestarse por las Comunidades Autónomas, en la mayoría de los casos. No obstante lo anterior, la gestión de los servicios del agua en España puede realizarse directamente por los municipios o las Comunidades Autónomas, en su caso, a través de alguna de las formas permitidas por la Ley; o bien indirectamente, a través del contrato de gestión de servicios públicos, del contrato de concesión de obra pública y, sólo respecto al saneamiento, del contrato de servicios. Además, la gestión de los servicios puede realizarse conjuntamente entre varios municipios; entre un municipio y otra Administración o entes privados sin fines de lucro; y entre Administraciones y otras entidades particulares; todo a través de algunas de las formas permitidas por la Ley para ello.

Con respecto a los tributos ligados a las aguas en España, el Estado tiene competencia para crear contribuciones especiales para solventar las inversiones en infraestructuras hidráulicas y sus gastos de explotación, y para gravar con tasas a aquellos sujetos por razón de los vertidos o de su autorización. Por su parte, los principales tributos autonómicos son aquellos denominados canon del agua y canon

de saneamiento, que gravan principalmente el consumo y que difieren entre una Comunidad Autónoma y otra casi en su totalidad en algunos casos. Debido a lo anterior, creamos una propuesta de Impuesto al Agua que, en el evento hipotético que se usare en todo el territorio español, pretende homogeneizar el hecho imponible en el uso o consumo real o potencial del agua en razón del vertido, que busca incentivar el ahorro del agua y disminuir su contaminación, con el objetivo final de hacer más eficiente y sustentable la gestión y financiación del ciclo integral del agua. Asimismo, respecto a la contraprestación que los usuarios deben pagar por los servicios del agua, consistirán en tasas si son prestados directamente por los Entes Locales, y en precios privados si se gestionan indirectamente a través de una empresa, aun cuando éstos consisten en prestaciones patrimoniales de carácter público que cuentan con reserva de Ley.

El modelo de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales en Chile se viene gestando hace más de tres décadas mediante una serie de planificaciones políticas y modificaciones regulatorias. El modelo se basa en la entrega de la gestión de dichos servicios a empresas privadas, mediante concesiones otorgadas por la Administración Pública, por medio de las cuales las empresas deben prestar los servicios dentro del territorio correspondiente, y cobran tarifas que les permitan autofinanciarse. Dichas tarifas son calculadas por la Administración Pública en base a fórmulas fijadas por decreto, con un tope máximo, y están diseñadas en función del nivel eficiente del coste de una compañía modelo. Asimismo, el sistema está regulado por un órgano regulador independiente, denominado Superintendencia de Servicios Sanitarios, que fiscaliza a las empresas y aplica las sanciones que correspondan.

Luego de analizados los aciertos, errores y desafíos a futuro de cada experiencia, hemos llegado a una serie de conclusiones y recomendaciones para que ambos sistemas avancen hacia un modelo más eficiente y sostenible.

Con respecto al caso de España, nuestras conclusiones son las siguientes: (i) existe la necesidad de crear un órgano regulador centralizado, que unifique la supervisión de la gestión de los servicios del agua, vele por la calidad y eficiencia del sistema, y asegure su sostenibilidad económica y ambiental; (ii) la autosuficiencia y sostenibilidad financiera de los servicios del agua se podría alcanzar a través de una factura del agua que asuma la recuperación de todos los costes, incluidos los ambientales, aplicando el principio del pago por uso o consumo y de contribución adecuada de la Directiva Marco sobre el Agua; (iii) ante

la enorme heterogeneidad de tributos ligados a las aguas en España, se podría establecer un tributo ambiental cuyo hecho imponible sea el uso o consumo real o potencial del agua en razón del vertido, que se aplique por todas las Comunidades Autónomas, considerando las particularidades de cada una, como el Impuesto al Agua que presentamos en este trabajo, lo que permitiría homogeneizar las figuras, potenciar el ahorro y disminuir la contaminación del recurso; (iv) al existir tantas tarifas como localidades en España, es necesario homogeneizar la estructura tarifaria, que recomendamos esté compuesta por una cuota fija que comprenda los usos y servicios contratados (incluyendo los gastos que correspondan según el tipo de gestión), más un precio por unidad de agua consumida, con estructura progresiva, por una cantidad total de agua consumida, más un precio por unidad de contaminación producida, por una cantidad total de contaminación producida; (v) las diferencias entre los gestores de los servicios del agua en cuanto a calidad, cobertura, tarifas, inversiones en infraestructura, entre otros, plantea el desafío inmediato de crear una unidad de gestores, al menos regionalmente, lo que permitiría una mayor eficiencia y uniformidad en la prestación de los servicios; (vi) existe una gran deuda en inversión en infraestructura de saneamiento, la que no puede ser financiada íntegramente con fondos públicos ni transferencias de fondos europeos, por lo que se requiere hacer un esfuerzo compartido público-privado para garantizar las inversiones necesarias y la sostenibilidad del servicio; (vii) se sugiere aumentar la participación ciudadana en la supervisión de la gestión de los servicios del agua, además de promover la educación sobre el ciclo urbano del agua; (viii) es recomendable mantener la flexibilidad y capacidad de adaptación en la planificación del modelo, considerando diferencias geográficas, de accesibilidad, de niveles de renta, entre otras; y (ix) es esencial la creación de un sistema de indicadores objetivos que mida los servicios del agua, con información transparente y sólida que provenga de los propios gestores, y que permita comparar el sistema geográfica y temporalmente, dentro y fuera del país.

Finalmente, respecto al sistema chileno, nuestras conclusiones son las siguientes: (i) la reforma privatizadora de los servicios del agua fue un proceso lento y calculado, que creó un modelo que se autofinancia, basado en la eficiencia, con una inversión privada que permitió modernizar la tecnología e infraestructura del sistema, y cuyos inversionistas han obtenido importantes beneficios económicos, con una cobertura de los servicios de casi el 100%, sistema que podría replicarse en otros países a través de un procedimiento privatizador lento y

supervisado, tomando en cuenta las particularidades de cada caso; (ii) existe la necesidad de generar incentivos para que las empresas sanitarias realicen las inversiones necesarias en reposición de infraestructura, sobre todo considerando las importantes pérdidas de agua que existen a la fecha, debido a la antigüedad de la infraestructura, roturas y filtraciones en las redes, lo que podría concretarse a través de beneficios en las tarifas para las empresas que presenten planes preventivos de reposición; (iii) si bien las tarifas pagadas por los usuarios de los servicios del agua en Chile se han triplicado en los últimos 30 años, las tarifas debiesen estabilizarse, toda vez que se alcanzó casi un 100% de cobertura en todo el país; (iv) ante la creciente situación de escasez hídrica, uno de los mayores desafíos consiste en asegurar el abastecimiento de agua potable, considerando no sólo la demanda de las generaciones presentes sino que también de aquellas venideras, lo que puede lograrse a través de la fiscalización de la Superintendencia de Servicios Sanitarios de las fuentes de abastecimiento de las empresas sanitarias para cada localidad, la implementación de campañas de concientización de uso racional del agua, la reutilización de aguas residuales y el desarrollo de proyectos de plantas desaladoras; (v) los índices de reclamos por disconformidades en la gestión y calidad de los servicios del agua han aumentado considerablemente en los últimos años, por lo que es importante fortalecer la fiscalización y la imposición de multas por parte de la autoridad en casos de incumplimiento; (vi) una vez que ya no se requiera de grandes aportes para la creación de plantas de depuración u otras inversiones de gran calibre, el sistema chileno debiese estabilizarse, momento en el que deberá evaluarse la capacidad técnica del órgano regulador, la confianza en la entrega de información por parte de las empresas y la transparencia del sistema; (vii) la autofinanciación de los servicios del agua implica necesariamente el aumento de tarifas, lo que puede dificultar su implementación en países en vías de desarrollo, por lo que se requiere de un sistema de subsidios que identifique correctamente a los beneficiarios y canalice los recursos hacia ellos; y (viii) se debe evitar la transferencia de costes de aquellas empresas cuyo giro no corresponda a los servicios del agua, pero que pertenezcan al mismo grupo empresarial que presta dichos servicios mediante otra entidad.

ABSTRACT

Integral water cycle. Sustainable management and funding in the experience of Spain and Chile.

Given the increasing pressure that exists regarding water and the lower availability of this resource due to climate change, ensuring the proper operation of the integral water cycle, that is, guarantee water security (human, economic, and ecological security), has become an essential objective for the local and international community. Thus, our study is based on its two essential stages: drinking water supply (distribution and provision) and wastewater sanitation (purification and treatment).

The water crisis is such, that data from the Organisation for Economic Co-operation and Development indicates that about 40% of the world population currently lives in a situation of water stress, and that the demand for water will have a 55% increase compared to the current demand by year 2050. Likewise, the trends toward increasing water scarcity and droughts in Europe are worrying, they are expected to affect approximately half of the water basins of the European Union by 2030, while it is also expected a 40% increase in water demand. The Chilean case is no different, average levels of rainfall decrease year-by-year, rivers are at their minimum statistical levels, and the water reservoirs record a current deficit of 39% compared to their averages. In addition, at global level, over 80% of wastewaters are discharged directly into the environment without any prior treatment.

Thus, the real significance of this work consists in finding an efficient management and funding model of water supply and wastewater sanitation services for Spain and Chile, with a sustainable character, that not only allows compensating the present demands, but also ensures the needs that our future generations could have. In this sense, the model should be oriented to the efficient provision of such services, and to the reduction of the negative environmental impacts caused using water, such as the depletion of the resource and its pollution. Therefore, the aims of this research consist, in general, in the analysis of management and funding models of water supply and wastewater sanitation in Spain and Chile, and, specifically, the study of the successes, failures and future

challenges of both models, to make an accurate diagnosis that allows to identify the recommendations that each country requires to achieve a sustainable system.

The results of our research on the Spanish case concluded that, even though the right to water is recognized, implicitly or explicitly, in a number of international declarations, such as the United Nations' declaration of the human right to access to drinking water and sanitation, in Spain there is no a proper right to water, since there is no rule that sets such right with the possibility of being demanded by the community, but only water supply and sanitation as a mandatory public service, where the citizens have the right to demand their implementation or their effective provision. Thus, the liability of the supply service in the first phase of adduction corresponds to the Autonomous Communities, due to the supra-local character of their works, while Local Entities are responsible for the second phase of the service, which consists of distributing water to particular water connections. For its part, the sewage is a mandatory service under municipal jurisdiction, and the rest of the sanitation services, which are, general collector systems and purification facilities, should be provided by the Autonomous Communities, in most cases. Notwithstanding the foregoing, the management of water services in Spain could be provided directly by municipalities or by Autonomous Communities, as applicable, through any of the forms permitted by Law; or indirectly, through the public services management contract, the public works concession contract, and, only regarding sanitation, the services contract. In addition, the services management could be carried out jointly by several municipalities; or between a municipality and other Administration or private nonprofit entities; and between the Administration and other private entities; all through some of the ways permitted by Law to do so.

Regarding the taxes linked to water in Spain, the State has the power to create special taxes to fund the investments in hydraulic infrastructures and their operating costs, and to tax subjects based on discharges or their authorization. For their part, the main autonomous taxes are those called water rate and sanitation rate, which mainly tax the consumption, and which in some cases differ almost completely between one Autonomous Community and other. Because of this, we created a proposal of Water Tax that, in the hypothetical case in which it will be used throughout the whole Spanish territory, intends to standardize the taxable event in the actual or potential use or consumption of water based on the discharge, which seeks to encourage water saving and to reduce its pollution, with

the aim of making the management and funding of the integral water cycle more efficient and sustainable. Likewise, regarding the compensation that the users must pay for the water services, they will be taxes if they are provided directly by Local Entities, and they will be private prices if they are managed indirectly through a company, even though they consist of patrimonial contributions of public character that have legal reserve.

The model of drinking water and wastewater sanitation model in Chile has been under development for more than three decades through a series of political planning and regulatory changes. The model is based on the transfer of the management of such services to private companies, through concessions granted by the Public Administration, through which the companies must provide the services within the corresponding territory, and charge fees that allow them to self-finance. Such fees are calculated by the Public Administration based on formulas established by decree, with a maximum limit, and they are designed based on the efficient level of the cost of a model company. In addition, the system is regulated by an independent regulatory entity, called Superintendence of Sanitary Services, which oversees companies and applies the sanctions that may correspond.

After analyzing the successes, failures, and future challenges of each experience, we have reached several conclusions and recommendations, so that both systems move towards to a more efficient and sustainable model.

Regarding the case of Spain, our conclusions are the following: (i) there is a need to create a centralized regulatory entity which unifies the supervision of the water services management, to seek the quality and efficiency of the system, and ensures the economic and environmental sustainability; (ii) the self-sufficiency and financial sustainability of water services could be achieved through a water invoice that assumes the recovery of all costs, including the environmental ones, applying the principle of payment for use or consumption and the adequate contribution of the Water Framework Directive; (iii) considering the enormous heterogeneity of taxes linked to waters in Spain, an environmental tax could be established, which taxable event will be the actual or potential use or consumption of water based on its discharge, which could be apply to all Autonomous Communities, considering the particularities of each, such as the Water Tax presented in this work, which would allow to standardize the figures, promote savings and reduce the pollution of the resource; (iv) since there are as many rates as localities in Spain, it is necessary to standardize the rate structure, which we recommend to be formed by

a fixed fee that includes the use and hired services (including expenses that may apply depending on the type of management), plus a price per unit of water consumed, with progressive structure, per the total amount of water consumed, plus a price per unit of pollution produced, per the total amount of pollution produced; (v) the differences between the managers of water services regarding quality, coverage, rates, investments in infrastructure, among others, raises the immediate challenge of creating a unit of managers, at least regionally, which would allow a greater efficiency and uniformity in the delivery of services; (vi) there is a great debt in sanitation infrastructure investment, which cannot be financed entirely with public funds nor transfers of European funds, so it is required to make a public-private joint effort to ensure the necessary investments and the sustainability of the service; (vii) it is suggested to increase citizen participation in the monitoring of the water services management, as well as promoting education about the urban water cycle; (viii) it is advisable to maintain the flexibility and adaptive capacity in the planning of the model, considering differences in geography, accessibility, income levels, among others; and (ix) it is essential to create a system of objective indicators which measure water services, with clear and solid information that comes from the managers themselves, and that allows to compare the system geographically and temporarily, inside and outside the country.

Finally, regarding the Chilean system, our conclusions are the following: (i) the privatizing reform of water services was a slow and calculated process, which created a model that is self-financed, based on efficiency, with a private investment that allowed to upgrade the technology and infrastructure of the system, and whose investors have obtained significant economic benefits, with service coverage of nearly 100%. This system could be replicated in other countries through a slow and supervised privatization process, taking into account the special characteristics of each case; (ii) there is a need to create incentives, so that the water companies can make the necessary investments in infrastructure replacement, especially considering the significant losses of water that exist to date, due to the aging infrastructure, and cracks and leaks in the networks, which could be achieved through rate benefits for companies that submit preventive replacement plans; (iii) although the rates paid by the users of water services in Chile have tripled in the last 30 years, they should stabilize, since almost 100% coverage was achieved across the country; (iv) considering the growing situation

of water scarcity, one of the biggest challenges is to ensure the supply of drinking water, not only considering the demand of the present generations, but also the demand of those to come, which can be achieved through the oversight of the Superintendence of Sanitary Services to the supply sources of the water companies for each locality, the implementation of awareness campaigns for the rational use of water, the reuse of wastewater, and the development of projects of desalination plants; (v) the complaint rates for disconformities in the management and quality of water services has increased significantly in recent years, so it is important to strengthen the supervision and the imposition of fines by the authority in cases of infringement; (vi) once the great contributions for the creation of purification plants or other large investments are no longer required, the Chilean system should stabilize, moment in which should be evaluated the technical capability of the regulating entity, the confidence in the delivery of information by the companies, and the transparency of the system; (vii) the self-financing of water services necessarily implies increasing rates, which may hinder its implementation in developing countries, so it is required a subsidy system that correctly identifies the beneficiaries and channels the resources to them; and (viii) the transfer of costs should be avoided of those companies whose line of business does not correspond to water services, but that belong to the same corporate group that provides such services through another entity.

ABREVIATURAS

ADERASA	Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas
AEAS	Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento
CE	Constitución Española de 1978
DFL N° 70	Decreto con Fuerza de Ley N° 70, de fecha 30 de diciembre 1988, del Ministerio de Obras Públicas
EMOS	Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias
ESVAL	Empresa Sanitaria de Valparaíso
Guía de Tarifas	Guía de Tarifas de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua, elaborada por AEAS en conjunto con la Federación Española de Municipios y Provincias
IBNET	Red Internacional de Comparaciones para Empresas de Agua y Saneamiento
Impuesto del Agua	Impuesto autonómico sobre la afección al ciclo integral del agua
IVA	Impuesto al Valor Añadido
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público, aprobada por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre
Ley 40/2015	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
Ley de Aguas	Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio
Ley de Costas	Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas
Ley de Subsidio	Ley N° 18.778 que establece el Subsidio al Pago de Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas
Ley N° 18.902	Ley N° 18.902, de 8 de enero de 1989, que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios
LGT	Ley 55/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
LGSS	Ley General de Servicios Sanitarios
LIVA	Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA

LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LRHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
MAGRAMA	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente de España
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMS	Organización Mundial de la Salud
RSCL	Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales
SENDOS	Servicio Nacional de Obras Sanitarias
Superintendencia	Superintendencia de Servicios Sanitarios de Chile
STS	Sentencia del Tribunal Supremo de España
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de España
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional de España
TC	Tribunal Constitucional de España
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se ha perfeccionado en el marco de la línea de investigación que, con especial esfuerzo y dedicación, lleva adelante el Instituto Universitario de Ciencias Ambientales de la Universidad Complutense de Madrid desde hace muchos años, sobre los conceptos de desarrollo, medio ambiente y calidad de vida, en conjunto con el estudio de la economía de los recursos naturales y ambientales. Bajo esta premisa, la investigación que se desarrollará a lo largo de las siguientes páginas tiene como finalidad el análisis de la gestión y la financiación sostenible del ciclo integral del agua en las experiencias de España y Chile, a través del estudio de los aciertos, errores y desafíos a futuro de ambos modelos, con el objetivo de confeccionar un diagnóstico preciso que permita identificar las recomendaciones que requiere cada país para alcanzar un sistema de carácter sostenible.

Al respecto, el concepto de ciclo integral del agua se refiere al proceso que va desde la captación, potabilización y tratamiento del agua recogida del medio natural, pasando por su distribución y abastecimiento, para luego realizar la depuración, tratamiento y devolución del agua al medio, en condiciones óptimas que no perjudiquen al medio ambiente. Nuestro estudio abarca las dos etapas esenciales del ciclo, que están constituidas por el abastecimiento de agua potable (distribución y suministro de agua potable), y por el posterior proceso de saneamiento de aguas residuales (depuración y tratamiento de dichas aguas). Si bien ahondaremos sobre este tema oportunamente en los próximos capítulos, cabe aclarar que los conceptos de abastecimiento y saneamiento del agua desarrollados en el presente trabajo, se refieren únicamente al abastecimiento y saneamiento poblacional e industrial de bajo consumo que estén conectados a la red municipal, excluyendo, por ende, el uso del recurso en la agricultura y el uso industrial en aquellos casos que no estén incorporados a los núcleos urbanos.

Ahora bien, la enorme relevancia del ciclo integral del agua se relaciona directamente con el papel primordial que juega el agua en la vida de todos los seres humanos y del medio ambiente en su conjunto, por lo que, en el contexto de una creciente presión sobre el recurso y de una menor disponibilidad del mismo a causa del cambio climático, garantizar el buen funcionamiento del ciclo integral del agua, es decir, contar con la *seguridad del agua*, se ha tornado en un objetivo

esencial para la comunidad internacional y los Estados dentro de las competencias que les corresponden¹. Al respecto, el concepto de la seguridad del agua cuenta con tres aspectos principales:

- i) Con respecto a la *seguridad humana*, el agua es esencial para acceder a las necesidades básicas, en el sentido de que su calidad y cantidad sean suficientes para abastecer a la población y para mantener la salud humana.
- ii) Con respecto a la *seguridad económica*, el agua es necesaria para asegurar la producción de bienes y servicios, de manera que el recurso se encuentre disponible equitativamente y por medio de un acceso abordable.
- iii) Finalmente, con respecto a la *seguridad ecológica*, es relevante la devolución del agua a la naturaleza, de manera que pueda asegurarse la cantidad y calidad suficientes para proteger de adecuadamente la biodiversidad y la vida de las generaciones futuras².

Sin embargo, si bien la seguridad del agua debiese ser un objeto central de toda comunidad, el agua se caracteriza por ser un recurso escaso, que no es suficiente para compensar las demandas presentes y que mucho menos lo será para satisfacer las necesidades que tengan nuestras generaciones futuras. Frente a este recurso insuficiente, la *escasez hídrica* ha sido generada por el hombre y sus necesidades, lo que ha llevado a que exista una demanda excesiva de agua que supere los recursos realmente disponibles. Muy distinto es el caso de la *sequía*, que se refiere más bien a aquel fenómeno ocasional y frecuente, producido por la disminución temporal de las precipitaciones por un tiempo largo e intenso, que sea suficiente como para generar impactos socioeconómicos y ambientales adversos³. De esta manera, tanto la escasez del agua como la sequía, se constituyen como conflictos que no se pueden solucionar exclusivamente por las autoridades de cada comunidad, toda vez que, respecto al primero, la modificación de la demanda mundial de agua se presenta como una circunstancia que depende de

¹ WORLD WATER COUNCIL: *Water and Green Growth*, WWC, Marsella, 2012, p. 6.

² WORLD WATER COUNCIL: *Twenty years of achievement 1996-2016*, WWC, Marsella, 2016, p. 38.

³ FONDO MUNDIAL PARA LA NATURALEZA: *Medidas para abordar la escasez del agua y la sequía en España*, WWF, España, 2012, p. 1.

innumerables y heterogéneos factores que hacen imposible una intervención inmediata que sea efectiva en el corto plazo, y, respecto al segundo, porque la disminución de la disponibilidad del agua por razones meteorológicas es un fenómeno que no depende directamente del ser humano y que probablemente seguirá agravándose en los próximos años. No obstante lo anterior, es posible la mitigación de las consecuencias negativas de la escasez del agua y la sequía a través de la planificación y la correcta gestión de los servicios públicos ligados al agua, como lo son el servicio de abastecimiento del agua potable y el servicio de saneamiento de las aguas residuales, ejes principales que ya hemos dicho conforman el ciclo integral del agua. Es aquí cuando toma verdadera relevancia la posibilidad de contar con un modelo eficiente de gestión y financiamiento del ciclo integral del agua, el que además deberá tener el carácter de sostenible.

A este respecto, la definición tradicional de *desarrollo sostenible* lo conceptualiza como aquel tipo de desarrollo que responde a las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de responder a las suyas, lo que, en otras palabras, quiere decir procurar que el crecimiento actual no ponga en riesgo las posibilidades de crecimiento de las generaciones futuras. Por consiguiente, el desarrollo sostenible consta de tres vertientes: la económica, la social y la medioambiental, las que debiesen abordarse políticamente de forma equilibrada y en conjunto⁴. Al respecto, la generación presente tiene la obligación de mantener suficientes recursos económicos, sociales y medioambientales para las generaciones futuras, de manera que ellas puedan disfrutar como mínimo de un bienestar igual al que tenemos nosotros⁵.

En este sentido, la estrategia general a largo plazo de la Unión Europea consiste en combinar las políticas para el desarrollo sostenible desde el punto de vista medioambiental, económico y social, con el objetivo final de mejorar en forma sostenible el bienestar y las condiciones de vida de las generaciones presentes y futuras⁶. Específicamente, en cuanto a la estrategia sobre el uso sostenible de los

⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/index_es.htm visitado el 6 de febrero de 2017.

⁵ YÁBAR STERLING, A.: "El desarrollo sostenible, principio y objetivo común de la sociedad y el mercado, en la UE de nuestros días", en: *Revista de ciencias jurídicas y sociales*, N° 0, 2004.

⁶ Ver: Comunicación de la Comisión Europea de 15 de mayo de 2001, "Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo)", y la Comunicación de la Comisión de 13 de

recursos naturales, la política europea está orientada a disminuir las presiones sobre el medio ambiente derivadas de la producción y del consumo de los recursos naturales, sin perjudicar al desarrollo económico⁷. En este sentido, el modelo de gestión y financiación de los servicios que componen el ciclo integral del agua, esto es, de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua, deberá estar orientado conjuntamente tanto a la prestación eficiente de dichos servicios a la población, como también a la reducción de los impactos ambientales negativos que provoca el uso del agua, lo que tienen que ver con el agotamiento del recurso y su contaminación.

Para visualizar la verdadera envergadura de la crisis del agua a nivel mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante la "OCDE"), ha señalado que el acceso a agua potable de alta calidad es un recurso limitado y altamente variable, indicando que alrededor del 40% de la población mundial vive actualmente en situación de estrés hídrico y que, de acuerdo a sus proyecciones, la demanda de agua aumentará en un 55% con respecto a la actual para el año 2050. Estos datos relativos a la sobre extracción de los acuíferos, en conjunto con la contaminación de los mismos, podría llevar a complicados desafíos relativos a la seguridad alimenticia, a la salud de los ecosistemas y al abastecimiento de agua potable, incrementando los riesgos de subsistencia, entre otros. Asimismo, se espera que para el año 2050 existan unos 240 millones de personas sin acceso a agua limpia y 1.400 millones sin acceso al servicio básico de saneamiento de aguas residuales⁸.

En el caso de Chile, al igual que en el resto del mundo, la disponibilidad del recurso hídrico también es deficitaria. La escasez del agua es un problema muy fuerte en las regiones del Norte y centro del país, los niveles en promedio de las precipitaciones disminuyen año a año, los caudales de los ríos están en sus niveles mínimos estadísticos y los embalses también han visto reducidas sus reservas, las que para el año 2016 cuentan con un déficit de un 39% con respecto a sus

diciembre de 2005, relativa a la "Revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible - Plataforma de acción".

⁷ Ver: Comunicación de la Comisión Europea de 21 de diciembre de 2005, "Estrategia temática sobre el uso sostenible de los recursos naturales".

⁸ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS: *OECD Principles on Water Governance*, OECD Publishing, 2015, p. 2.

promedios⁹. Asimismo, el conflicto se sigue agravando dado el incremento en la extracción de agua, que supera el crecimiento económico y poblacional. De esta manera, el país necesita un modelo de gestión y financiación de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua que sea, por una parte, lo suficientemente eficiente como para satisfacer las necesidades de la población ante este déficit, y, por otra, que cuente con la debida sostenibilidad como para asegurar el uso del recurso a las generaciones venideras.

Por su parte, en el caso de Europa, es cada vez más difícil asegurar un acceso universal al agua, sobre todo ante la existencia de tendencias preocupantes hacia el aumento de la escasez del agua y las sequías, las que se prevé afectarán en 2030 a aproximadamente la mitad de las cuencas hidrográficas de la Unión Europea. Asimismo, se espera un incremento para la demanda de agua de los países europeos en un 40% para 2030¹⁰. A este respecto, no olvidemos que España debe cumplir con los objetivos implementados por la Directiva Marco sobre el Agua, 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000 (en adelante la "**Directiva Marco sobre el Agua**")¹¹, principalmente en relación a la protección y conservación de la calidad ambiental de todas las aguas con el fin de asegurar su uso sostenible a mediano y largo plazo.

Con respecto a la situación de las aguas residuales, citando a la Directora General de la UNESCO, Irina Bokova, quien, con motivo del Día Mundial del Agua, el pasado 22 de marzo de 2017 señaló en su mensaje preocupantes datos sobre la realidad actual de las aguas residuales, indicando que más del 80% de dichas aguas, a lo largo del mundo, se descargan directamente en el medio ambiente sin tratamiento previo alguno. La limitación a la liberación de las aguas, agrega el mensaje, no solo permitiría salvar la vida de las personas y mejorar la salud de los

⁹ <http://pronostico.dga.cl/situacionGeneral.html> visitado el 6 de febrero de 2017.

¹⁰ Ver: Comunicación de la Comisión Europea de 14 de noviembre de 2012, "Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa".

¹¹ Los objetivos ambientales buscados a través de los planes de gestión por la Directiva Marco sobre el Agua se refieren a:

- La prevención del deterioro, mejorar y restaurar el estado de las masas de agua superficiales, lograr que estén en buen estado químico y ecológico, y reducir la contaminación debida a los vertidos y emisiones de sustancias peligrosas.
- Proteger, mejorar y restaurar la situación de las aguas subterráneas, prevenir su contaminación y deterioro y garantizar un equilibrio entre su captación y su renovación.
- Preservar las zonas protegidas.

ecosistemas, sino que, además, podría aportar hacia el camino del crecimiento sostenible¹².

Frente a este escenario de escasez del recurso hídrico, y con la finalidad de alcanzar un proceso eficaz en el ciclo integral del agua, se requiere de una intervención por parte de la Administración Pública, situación que implicará ciertos costes que deberán cubrirse mediante recursos financieros. El financiamiento del sistema podrá originarse en capitales públicos, privados o mixtos, en formas de tributos o precios privados, o bien subsidios y exenciones. Por su parte, la gestión de los servicios relacionados al ciclo integral del agua, podrán realizarse directamente por el Estado o indirectamente por privados, mediante una serie de mecanismos legales.

De esta manera, el objetivo principal de este trabajo está relacionado con el estudio de los modelos de gestión y financiación de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua en España y Chile. La investigación pretende realizar un análisis sobre el estado actual de las aguas en dichos países, identificar las ineficiencias y problemáticas del sistema, adquiriendo un razonamiento crítico sobre la situación del ciclo integral de sus aguas. Por lo tanto, comenzaremos analizando ciertos antecedentes de la experiencia española, indispensables para un correcto estudio de la materia, y que se refieren principalmente a la competencia, gestión y determinación de las tarifas de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua. Luego, analizaremos en profundidad la fiscalidad que afecta a este espectro del ciclo integral del agua, incluyendo tanto los tributos estatales, como aquellos autonómicos y locales existentes a la fecha. Avanzando en nuestro estudio, tomaremos el especial modelo de gestión y financiamiento de los servicios sanitarios chilenos, creado hace más de tres décadas, comentando sus principales puntos de interés. Frente al análisis de ambos modelos teóricos, también nos servirá de ayuda el comentario de las experiencias prácticas que han tenido los sistemas español y chileno. Finalmente, nuestro trabajo cerrará con una enumeración de las conclusiones que hayamos obtenido sobre la experiencia de ambos modelos, tomando en consideración los aciertos, errores y desafíos a futuro recomendables a cada uno. El objetivo final, entonces, será realizar las

¹² <http://www.unesco.org/new/es/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-water-day-2017/> visitado por última vez el 26 de marzo de 2017.

recomendaciones para cada uno de los modelos, de tal manera que se consiga regular de una forma eficaz y sostenible los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua de España y Chile.

En definitiva, si bien no podemos luchar directamente contra el bajo volumen de las precipitaciones o contra el aumento de la extracción de las aguas generado por el desarrollo económico y el crecimiento poblacional, sí estamos en condiciones de desarrollar una investigación que nos lleve a proponer medidas para que, por medio de la eficiencia y la sostenibilidad, nos permitan contar con un sistema mejorado de gestión y financiamiento del ciclo integral del agua tanto en España como en Chile, lo que en última instancia nos guiará a combatir directamente con la escasez del agua y los efectos del cambio climático, y a procurar el respeto y la protección del medio ambiente.

CAPÍTULO PRIMERO:

CONSIDERACIONES RELATIVAS AL CASO DE ESPAÑA

El contenido del derecho al agua se encuentra, directa e indirectamente, en una serie de normas internacionales y constitucionales que disponen los mecanismos necesarios para proteger y regular cualitativa y cuantitativamente el recurso. Dichas normas se relacionan en forma directa con los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua, en sus distintas formas reguladas, las que, debido a su carácter obligatorio, otorgan un derecho subjetivo a los ciudadanos que les es posible de exigir ante los poderes públicos.

Debemos considerar, en todo caso, que el suministro de agua y el saneamiento de las aguas residuales en España es una responsabilidad compartida por la Administración Pública en su conjunto, es decir, tanto por el Estado, como por las Comunidades Autónomas y los Entes Locales. Esta descentralización política del Estado español crea una enorme pluralidad en cuanto al ordenamiento jurídico aplicable, por lo que la competencia de cada uno de los entes públicos (y privados, en su caso, como veremos) en esta materia implica necesariamente el análisis de un conjunto de normas (como aquellas relativas a la calidad de las aguas o a la protección del medio ambiente, por ejemplo), que estudiaremos a continuación¹³.

Además, analizaremos las diferentes formas de gestión pública o privada que pueden tomar los servicios, sus diferentes modalidades y la responsabilidad que le corresponde a cada actor en el proceso.

Por último, es importante que estudiemos las fórmulas existentes para determinar las tarifas que se cobrarán a los usuarios, que, si bien son bastante disímiles unas de otras, debiesen sustentarse principalmente en criterios de la Unión Europea para el uso sostenible de los recursos hídricos a través de las tarifas.

I. CONCEPTOS Y DEFINICIONES

¹³ FERNÁNDEZ MORALES, J. C.: *Administración del agua. Estudio comparativo entre el derecho español y venezolano*, Ediciones del Rectorado, Mérida, 2007, p. 159.

A. Derecho al agua

Como ya señalamos anteriormente, la configuración del contenido del derecho al agua ha ido evolucionando a través de una serie de normas internacionales y constitucionales, que han permitido una regulación que busca proteger cualitativa y cuantitativamente dicho recurso.

Al respecto, la Declaración de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (artículo 25.1)¹⁴. Si bien no existe una referencia directa, a partir de esta afirmación se ha interpretado que el derecho al agua se encuentra implícito en el concepto de alimentación, definiéndolo como el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico¹⁵.

Por su parte, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000, tampoco hace referencia de manera inmediata al derecho al agua, aun cuando sí asegura el derecho a la protección de la salud (artículo 35) y consagra el principio de desarrollo sostenible para la protección del medio ambiente y la mejora de su calidad (artículo 37).

¹⁴ Dicha declaración coincide con el derecho indicado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

¹⁵ Así lo ha interpretado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en su 29º período de sesiones, Ginebra, 2002.

Sin embargo, existen otras declaraciones internacionales donde se reconoce expresamente el derecho al agua como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado, como la Declaración de Mar del Plata de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua de 1977, que señala en su preámbulo que todas las personas, sin importar su estado de desarrollo y su condición económico social, tienen el derecho a acceder a agua potable en cantidad y calidad equivalente para cubrir sus necesidades básicas. Asimismo, el Programa 21 derivado de la Conferencia de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, aun cuando no lo define como derecho, establece que el agua se necesita en todos los aspectos de la vida, por lo que el objetivo general es velar porque se mantenga un suministro suficiente de agua de buena calidad para toda la población del planeta.

Pero no es sino hasta el 28 de julio de 2010 cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró, mediante Resolución A/RES/64/292, el acceso seguro a un agua potable salubre y al saneamiento, considerado como un derecho humano fundamental para el completo disfrute de la vida y de todos los demás derechos humanos. Dicha declaración tomó relevancia al considerar el acceso al agua y a saneamiento como un derecho legal más que una mercancía o servicio suministrado caritativamente. De esta manera, se dio significado al contenido del derecho humano al agua, entendiéndose como aquel derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Respecto al acceso universal al saneamiento, no sólo reviste una importancia fundamental para la dignidad humana y la vida privada, sino que constituye uno de los principales mecanismos para proteger la calidad de los recursos hídricos¹⁶.

¹⁶ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: *El derecho humano al agua y al saneamiento*, Consejo de Colaboración para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento, Ginebra, 2011, p. 1 y ss.

Posteriormente, reafirmando el compromiso con el derecho humano al acceso al agua potable y el saneamiento, las Naciones Unidas, mediante Resolución 70/169, de 17 de diciembre de 2015, afirma dicho derecho humano como componente esencial del derecho a un nivel de vida adecuado para el pleno disfrute del derecho a la vida y de todos los derechos humanos, señalando que los Estados deberán garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todas las personas de manera no discriminatoria, eliminando las desigualdades de acceso, en particular para quienes pertenecen a grupos vulnerables y marginados, por motivos de raza, género, edad, discapacidad, origen étnico, cultura, religión y origen nacional o social o por cualquier otro motivo, con miras a eliminar progresivamente las desigualdades basadas en factores como la disparidad entre zonas rurales y urbanas, la residencia en barrios marginales, el nivel de ingresos y otros factores relevantes.

Respecto al caso europeo, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en su artículo 192.2.b), confiere al Consejo la competencia para adoptar medidas que afecten la gestión *cuantitativa* de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la *disponibilidad* de dicho recurso. Si bien esta facultad pudiera interpretarse como la posibilidad de ejercer una política hidráulica europea dedicada exclusivamente a los aspectos cuantitativos o de disponibilidad del recurso, la Directiva Marco sobre el Agua añade los *aspectos cualitativos* de la política al establecer que la buena calidad del agua contribuirá a garantizar el abastecimiento de agua potable a la población (considerando 24 de la Directiva Marco sobre el Agua). De esta manera, uno de los objetivos fundamentales señalados en el artículo 1º de dicha Directiva es garantizar el suministro suficiente de agua superficial o subterránea en buen estado, tal como requiere un uso del agua sostenible, equilibrado y equitativo. Si bien la Directiva Marco sobre el Agua no consagra el derecho al agua, sí establece que el agua no es un bien comercial, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal, de manera que sea utilizado de forma sostenible para satisfacer las necesidades humanas.

En el ámbito interno, la Constitución española de 1978 (en adelante la “**CE**”) establece que el derecho al agua puede verse implícito en el derecho a la vida y, debido a su carácter de servicio obligatorio a la población, está vinculado a los principios rectores de la política social y económica de protección a la salud

(artículo 43), al medio ambiente (artículo 45) y a la vivienda digna y adecuada (artículo 47)¹⁷. Sin embargo, dichos conceptos son derechos económicos y sociales, y no mandatos directos a los poderes públicos, por lo que su aplicación dependerá de las leyes que los desarrollen. De esta manera, vemos que el reconocimiento constitucional de los principios del Estado social significa la garantía de un *mínimo existencial* vinculado a la dignidad de la persona. En el presente caso de estudio, dicho mínimo existencial deberá incluir el derecho a disponer de agua suficiente para satisfacer las necesidades básicas inherentes al derecho a la vida, que a su vez se encuentra implícito en los derechos sociales de protección a la salud, al medio ambiente y a la vivienda. No obstante, las condiciones en que se preste dicho derecho en cuanto a calidad, cantidad, coste y otras, van a depender de la decisión final que tome el legislador.

La normativa vigente en España, a través de la Ley de Aguas, aprobada por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (en adelante la "**Ley de Aguas**"), no considera una dotación mínima obligatoria por habitante¹⁸. Sin embargo, el artículo 40 de dicha norma contempla que la planificación hidrológica tendrá como objetivos generales conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas objeto de la Ley, la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales. De esta manera, la regulación de la planificación hidrológica en España se realizará a través de los Planes Hidrológicos de Cuenca.

Es importante destacar que, si bien los Planes Hidrológicos de Cuenca establecen las dotaciones para el abastecimiento de la población (de acuerdo a ciertas condiciones como tamaño del municipio, población permanente y estacional, entre otros), éstos no atribuyen un derecho subjetivo a exigir la dotación. Así lo establece el artículo 40.4 de la Ley de Aguas al señalar que, si bien los Planes Hidrológicos de Cuenca serán públicos y vinculantes, sin perjuicio de su

¹⁷ MENÉNDEZ REXACH, A.: "El derecho al agua en la legislación española" (Capítulo I), en AGUDO GONZÁLEZ, J.: *El derecho de aguas en clave europea*, La Ley, Madrid, 2010, p. 30.

¹⁸ Por el contrario, las anteriores Ley de Agua de 1866 y de 1879 previeron una dotación mínima de 50 litros diarios por habitante, 20 de los cuales debían ser potables.

actualización periódica y revisión justificada, no crearán por sí solos derechos en favor de particulares o entidades, por lo que su modificación no dará lugar a indemnización. Dichas dotaciones son meras referencias para el posterior cálculo de las demandas de agua, que servirán de base para los informes de los organismos de cuenca sobre la disponibilidad de los recursos. El vigente Reglamento de Planificación Hidrológica, aprobado por el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, no fija dotaciones mínimas ni máximas sino que establece los criterios para calcular la demanda de abastecimiento a la población, incorporando el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con la gestión del agua establecidos en la Directiva Marco sobre el Agua, incluyendo los costes ambientales y del recurso en razón de las proyecciones a largo plazo de la oferta y la demanda (artículo 42.1). La importancia aquí es el uso eficiente del agua, el ahorro del recurso, no la imposición de una dotación mínima¹⁹.

Por su parte, los estatutos de las Comunidades Autónomas también han intentado proclamar un derecho al agua. Uno de los más comentados fue el estatuto valenciano del año 2006 que garantizó en su artículo 17 el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad, además del reconocimiento del derecho de retribución de los sobrantes de agua de cuencas excedentarias. La idea era que los ciudadanos de Valencia gozaran de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo a la Ley. Sin embargo, el gobierno de Aragón presentó un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 17 del estatuto valenciano por diversos motivos²⁰, los que fueron desestimados por la sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante el "TC") STC 247/2007. Dicha sentencia si bien desechó los argumentos del gobierno aragonés, vació de contenido el derecho al agua y la redistribución de los sobrantes, declarando que no es un derecho propiamente sino, más bien, un *principio rector* derivado de los principios del Estado social. De esta manera, vemos que el criterio del TC es no aceptar la

¹⁹ MENÉNDEZ REXACH, A.: "El derecho al agua...", *cit.*, p. 41.

²⁰ Los motivos del recurso de inconstitucionalidad presentado por el gobierno de Aragón en contra del artículo 17 del estatuto de Valencia pueden resumirse en los siguientes: a) exceder el contenido de los estatutos de autonomía infringiendo el artículo 147 de la CE; b) definir sin la debida competencia un derecho al agua que no se configura como un derecho subjetivo; y c) que el hecho de posibilitar la transferencia de caudales entre cuencas, invade las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Aragón.

proclamación de un derecho al agua por parte de las Comunidades Autónomas, sino sólo a considerarlos como meros principios que ilustran las políticas de los poderes públicos autonómicos. Es así como lo han incluido algunas Comunidades Autónomas dentro de sus principios rectores, como el caso de Andalucía, Castilla y León, Extremadura o Castilla-La Mancha.

En definitiva, podemos decir que, si bien existen ciertos mandatos a los poderes públicos, en la legislación española no se ha contemplado expresamente un derecho al agua o un derecho subjetivo a disfrutar y exigir una determinada dotación de agua. No obstante, el derecho al agua está implícito en el derecho a la vida y se relaciona directamente con tres principios del Estado social: el derecho a la protección de la salud, al medio ambiente y a la vivienda digna y adecuada. De esta manera, el derecho subjetivo asociado se encontrará expresamente en la obligación legal de prestar el servicio de abastecimiento de agua²¹.

B. Abastecimiento de agua

El concepto de abastecimiento de agua a las poblaciones comprende tanto las actividades de instalaciones de captación del recurso, el depósito, el tratamiento de potabilización, como también las redes de distribución en alta y en baja²². Dichas actividades se pueden dividir técnicamente en dos fases principales que integran la totalidad del proceso de abastecimiento: la *aducción o servicio en alta*, y la *distribución o servicio en baja*.

La *aducción* tiene por objeto acercar el recurso desde el lugar en que se encuentra hasta el punto en donde se debe realizar su distribución²³, incluyendo la captación, alumbramiento, embalse, conducción por tuberías primarias, tratamiento y depósito del agua. Por su parte, la fase de *distribución* comprende la acometida (es decir, el enlace de la red de distribución con la instalación interior de fontanería) y la distribución propiamente dicha²⁴.

²¹ MENÉNDEZ REXACH, A.: "El derecho al agua...", *cit.*, p. 65 y ss.

²² FANLO LORAS, A.: "Dominio Público Hidráulico y saneamiento de aguas residuales", en: ESTEVE PARDO, J.: *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local. Diputación de Barcelona*, Civitas, Madrid, 1996, p. 310.

²³ SETUÁIN MENDÍA, B.: "Abastecimiento de aguas", en: BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A.: *Diccionario Enciclopédico El Consultor*, 2ª Edición, Tomo I, A-C, Madrid, 2003, p. 20.

²⁴ *Ibidem*.

Es necesario indicar que el concepto de abastecimiento de agua excluye el uso del recurso en la agricultura y el uso industrial en aquellos casos que no estén incorporados a los núcleos urbanos, debido a que dichos usos superan, en el general de los casos, el abastecimiento poblacional²⁵. El uso de aguas referido al abastecimiento poblacional incluirá, entonces, el suministro de agua requerido para atender las necesidades de los ciudadanos en su vida diaria, como lo es el agua para la bebida y preparación de alimentos, para su higiene personal, para sus actividades cotidianas y para las industrias de bajo consumo que estén ubicadas en los núcleos de población y que se encuentren conectadas a la red municipal²⁶.

C. Saneamiento de aguas residuales

El proceso de saneamiento, de manera general, se refiere al conjunto de actividades que tienen como objetivo despojar a las aguas residuales, previamente a su vertido al cauce público, de su contenido contaminante²⁷. Lo anterior, incluye una serie de funciones, que van desde la captación de las aguas residuales, su traslado a través de la red de alcantarillado y la red general de colectores hacia las instalaciones de depuración, y su posterior vertido²⁸.

De esta manera, podemos identificar dos fases principales del proceso: la primera, el *alcantarillado o saneamiento en baja*, en donde las aguas se recogen por medio de una red de alcantarillas y colectores y luego son conducidas hacia las estaciones depuradoras²⁹; y, la segunda, la *depuración o tratamiento o saneamiento en alta*, en donde las aguas son sometidas en las estaciones depuradoras a un sistema de tratamiento que las llevará a alcanzar el determinado estándar de calidad exigido por las normas y que se requiere previo a su vertido al cauce público³⁰.

²⁵ FERNÁNDEZ MORALES, J. C.: *Administración...*, cit., p. 149.

²⁶ ALVAREZ FERNÁNDEZ, M.: *El abastecimiento del agua en España*, Civitas, Madrid, 2004, p. 244-245.

²⁷ SETUÁIN MENDÍA, B.: *El Saneamiento de las aguas residuales en el Ordenamiento español. Régimen Jurídico*, Editorial Lex Nova. Colección Derecho Público, Valladolid, 2002, p. 277.

²⁸ MARTÍN MATEO, R.: *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. II. Editorial Trivium, Madrid, 1992, p. 67.

²⁹ EMBRID IRUJO, A. – DOMÍNGUEZ SERANO, J.: *La calidad de las aguas y su regulación jurídica. (Un estudio comparado de la situación en España y México)*, Iustel, Madrid, 2011, p. 66.

³⁰ FERNÁNDEZ MORALES, J. C.: *Administración...*, cit., p. 147.

Ahora bien, es indispensable hacer una distinción con respecto a la infraestructura que compone la fase de saneamiento en baja, esto es, de las alcantarillas y los colectores. El sistema de *alcantarillado* está compuesto por las canalizaciones que toman el agua en su punto de origen, ya sea las viviendas o las industrias, para conducir las hacia un colector general. En cambio, los *sistemas de colectores* serán los encargados de llevar las aguas hacia las estaciones de tratamiento. La distinción toma importancia, como veremos más adelante, si consideramos que la competencia del alcantarillado siempre corresponderá a los Entes Locales, pero que en el caso de los sistemas de colectores podrá corresponder a las Comunidades Autónomas si así lo establece la legislación autonómica³¹.

Este proceso de saneamiento en su totalidad se refiere a las aguas residuales urbanas, tanto domésticas como industriales de bajo consumo que viertan sus residuos al sistema de alcantarillado y al colector de la red municipal. Las grandes industrias cuentan con instalaciones propias de depuración, en donde realizan un tratamiento previo a que las aguas sean conducidas a los colectores generales urbanos.

Se excluye, asimismo, en este proceso de saneamiento de aguas residuales urbanas, a la agricultura, aun cuando sus índices de contaminación son bastante altos, sobre todo en relación a los abonos utilizados para mejorar su producción. Este es uno de los principales problemas de contaminación de las aguas de España, el que aún no cuenta con un sistema de tratamiento efectivo³².

D. Comentarios finales

Hemos visto que el derecho al agua se encuentra reconocido, de manera implícita o expresa, en una serie de declaraciones internacionales de derechos fundamentales, dentro de las cuales toma especial relevancia la declaración del acceso al agua potable y al saneamiento como derecho humano de las Naciones Unidas. Asimismo, el Consejo de la Unión Europea cuenta con la competencia para adoptar medidas que afecten a la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o

³¹ EMBRID IRUJO, A. – DOMÍNGUEZ SERANO, J.: *La calidad de las aguas...*, cit., p. 66-67.

³² *Ibidem*.

que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad del recurso. Por su parte, la Directiva Marco sobre el Agua añade los aspectos cualitativos de la política al establecer que la buena calidad del agua contribuirá a garantizar el abastecimiento de agua potable a la población, estableciendo como uno de sus objetivos fundamentales la garantía del suministro suficiente de agua superficial o subterránea en buen estado, tal como requiere un uso del agua sostenible, equilibrado y equitativo.

Sin embargo, el derecho al agua no se encuentra expresamente reconocido en la legislación española como derecho subjetivo a disfrutar y exigir una determinada dotación. El derecho al agua se encuentra más bien implícito en el derecho a la vida y se recoge en tres principios del Estado social español: el derecho a la protección de la salud, al medio ambiente y a la vivienda digna y adecuada. De esta manera, el derecho subjetivo que encontramos asociado se refiere a la obligación legal de prestar el servicio de abastecimiento de agua a la población.

Por su parte, vimos que el proceso de abastecimiento de agua contempla dos fases principales: en primer lugar, la aducción o servicio en alta, que tiene por objeto acercar el recurso desde el lugar en que se encuentra hasta el punto en donde se debe realizar su distribución, incluyendo la captación, alumbramiento, embalse, conducción por tuberías primarias, tratamiento y depósito del agua; y en segundo lugar, la distribución o servicio en baja, que comprende la acometida y la distribución propiamente dicha.

Por último, hemos destacado que el proceso de saneamiento de las aguas residuales también distingue dos fases principales: la primera, el alcantarillado o saneamiento en baja, en donde las aguas se recogen por medio de una red de alcantarillas y colectores y luego son conducidas hacia las estaciones depuradoras; y, la segunda, la depuración o tratamiento o saneamiento en alta, en donde las aguas son sometidas en las estaciones depuradoras a un sistema de tratamiento que las llevará a alcanzar el determinado estándar de calidad exigido por las normas y que se requiere previo a su vertido al cauce público. Por su parte, existe también una importante distinción en materia de competencia entre la infraestructura que compone la fase de saneamiento en baja, esto es, de las alcantarillas, que se encuentra integrado por las canalizaciones que toman el agua

en su punto de origen, ya sea las viviendas o las industrias, para conducir las hacia un colector general; y los colectores, que están encargados de llevar las aguas hacia las estaciones de tratamiento.

En consecuencia, podemos concluir que en España no existe un derecho al agua propiamente dicho, en el sentido de que no existe norma alguna que configure dicho derecho con la posibilidad de exigirse por parte de la población. Sin embargo, el ordenamiento jurídico español considera al abastecimiento y el saneamiento del agua como servicios públicos de competencia de los Entes Locales y de las Comunidades Autónomas, en su caso, por lo que existe un *derecho de los ciudadanos a exigir la implementación de estos servicios* (en caso que no estuviesen establecidos) *o bien la prestación efectiva de los mismos*³³. De esta manera, los ciudadanos podrán exigir en cierta medida que se cumpla con las normas que regulan estos servicios, como aquellas relativas a la competencia, normas técnicas sobre la prestación del servicio o incluso normas sanitarias.

Veamos a continuación las normas sobre competencia, gestión y determinación de las tarifas de dichos servicios.

II. COMPETENCIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO DEL AGUA

Una vez que hemos comprendido el tratamiento jurídico que recibe el derecho al agua en España, como asimismo las fases integrantes de los procesos de abastecimiento y saneamiento del recurso, pasemos a estudiar las normas que regulan su competencia en los distintos niveles de la Administración Pública.

A. Competencia en materia de abastecimiento de agua

1) Competencia del Estado:

³³ EMBRID IRUJO, A. – DOMÍNGUEZ SERANO, J.: *La calidad de las aguas...*, cit., p. 60.

De acuerdo al texto refundido vigente de la Ley de Aguas, todas las aguas conforman el dominio público hidráulico, por lo que podemos afirmar que el Estado está dotado de competencia en materia de abastecimiento de agua. Dicha competencia tiene relación, en primer lugar, y considerando la clasificación de cuencas intercomunitarias e intracomunitarias³⁴, con que será el Estado a quien le corresponderá el otorgamiento de la autorización o la concesión para la construcción de obras para captar el agua en el caso de las cuencas intercomunitarias³⁵, así como también deberá otorgar la concesión para el uso de las aguas.

Asimismo, de acuerdo al artículo 60 de la Ley de Aguas, el abastecimiento de la población se posiciona en el primer lugar en el orden de preferencia de usos, por lo que corresponderá al Estado incluir en los Planes Hidrológicos de Cuencas intercomunitarias los usos y demandas existentes y previsibles. El artículo 60.2 del mismo texto legal añade que el Estado tendrá incluso la posibilidad de expropiar forzosamente concesiones a favor del abastecimiento poblacional.

Por último, de acuerdo al artículo 46.1.d) de la Ley de Aguas, será competencia del Estado la construcción de obras de interés general relacionadas con el abastecimiento, potabilización y desalación que afecten a más de una Comunidad Autónoma, como asimismo las normas de regulación básica sanitaria con la finalidad de cumplir con los criterios de calidad del agua de consumo humano exigidos por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad³⁶.

2) *Competencias de las Comunidades Autónomas:*

Las Comunidades Autónomas podrán realizar convenios con el Estado y los municipios, especialmente en relación a la primera fase del proceso de abastecimiento de agua, es decir, de la aducción. Lo anterior, se debe principalmente al interés autonómico y al carácter supramunicipal de las obras

³⁴ La clasificación se refiere a las cuencas hidrográficas intercomunitarias como aquellas que comprendan territorio de más de una Comunidad Autónoma, y a las cuencas hidrográficas intracomunitarias como aquellas comprendidas íntegramente dentro del territorio de una Comunidad Autónoma.

³⁵ Ver: artículo 59 de la Ley de Aguas.

³⁶ FERNÁNDEZ MORALES, J. C.: *Administración...*, cit., p. 152.

requeridas para el abastecimiento de agua a la población³⁷. De esta manera, aquellas Comunidades Autónomas que tengan leyes de abastecimiento, en la mayoría de los casos, contarán con competencias en la elaboración del plan director de infraestructuras en materia hidráulica, construcción y gestión de obras, control del régimen financiero, entre otras. Dichas competencias son generalmente gestionadas por un ente ligado a la comunidad, como el Canal de Isabel II en el caso de Madrid, o el Instituto Aragonés del Agua en la comunidad de Aragón³⁸. Asimismo, será competencia de las Comunidades Autónomas aquellas funciones comentadas en el apartado anterior en relación al Estado, en los casos que se refieran a cuencas intracomunitarias.

Por último, las Comunidades Autónomas podrán vigilar la calidad de las aguas de consumo público, y ejercer el control sanitario y técnico de las instalaciones de abastecimiento.

3) *Competencia de los Entes Locales:*

Si a las Comunidades Autónomas les correspondía generalmente la primera fase de aducción del proceso de abastecimiento, a los Entes Locales les concierne más bien la segunda fase del servicio de distribución, lo que implica la elevación por presión y el reparto por tuberías, válvulas y otros aparatos hasta las acometidas particulares. En este sentido, los municipios podrán efectuar la planificación de las redes secundarias, la construcción y explotación de las infraestructuras de suministro, la organización del servicio, su control y gestión, así como la presentación de concesiones para la construcción de obras para el abastecimiento de aguas³⁹.

De esta manera, el artículo 25.2.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante la "**LBRL**"), establece que los municipios

³⁷ EMBID IRUJO, A.: "Competencias de las Administraciones Públicas en materia de agua", en: LEÓN GROSS, J.: *Jornadas sobre Derecho de Aguas*, Colegio de Abogados de Málaga y Editorial Aranzadi, Navarra, 1999, p. 57.

³⁸ FERNÁNDEZ MORALES, J. C.: *Administración...*, cit., p. 153.

³⁹ SÁINZ MORENO, F.: "Competencias en materia de abastecimiento de agua y saneamiento", en: SOSA WAGNER, F.: *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, Tomo II, Editorial Tirant lo blanch. Valencia, 2000, p. 1938.

tendrán competencia en materia de suministro de agua. Sin embargo, de acuerdo a la opinión de Fernández Morales⁴⁰, estará condicionada a lo establecido por las leyes estatales o autonómicas correspondientes, quienes deberán asignar al municipio la competencia y los límites que se le imponga, en razón del interés supralocal que pueda verse involucrado⁴¹.

Asimismo, el artículo 26.1.a) de la LBRL establece que todos los municipios estarán obligados a prestar el servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable, independientemente de su población. Sin embargo, el artículo 26.2 de la LBRL señala que en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable a domicilio, quien propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas⁴².

En todo caso, los municipios podrán dejar de prestar el servicio legítimamente, en aquellos casos de suministros privados, como por ejemplo en las urbanizaciones privadas que aún no han sido recepcionadas por los municipios⁴³.

Por último, debemos señalar que el artículo 86.2 de la LBRL declara como reservado a los Entes Locales el servicio de abastecimiento de aguas.

B. Competencia en materia de saneamiento de aguas residuales

Como vimos anteriormente, el proceso de saneamiento de aguas residuales implica un conjunto de actividades diferenciables, que quedan integradas por la red de alcantarillado y el sistema de colectores hasta las instalaciones de depuración. De esta manera, el estudio de la competencia del servicio de saneamiento implica el

⁴⁰ FERNÁNDEZ MORALES, J. C.: *Administración...*, cit., p. 164.

⁴¹ EMBRID IRUJO, A. – DOMÍNGUEZ SERANO, J.: *La calidad de las aguas...*, cit., p. 73.

⁴² El antiguo artículo 26.2 de la LBRL establecía la excepción de los municipios para prestar el servicio de abastecimiento en aquellos casos en que se hubiere obtenido una dispensa autonómica de la obligación de prestar el servicio, cuando por circunstancias peculiares, resultare imposible o muy difícil su cumplimiento por el propio municipio.

⁴³ PAGÉS I GALTÉS, J.: *Tributos sobre las aguas (estatales, autonómicas y locales)*, Marcial Pons, Madrid, 2005, p. 179.

análisis de una serie de normas, como aquellas relativas a la calidad de las aguas o a la protección del medio ambiente, que pasaremos a estudiar a continuación.

1) Determinación de las aglomeraciones urbanas por las Comunidades Autónomas:

De acuerdo a la Directiva 91/271/CEE de la Unión Europea, de 21 de mayo de 1991, sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas, todos los Estados miembros deberán disponer de sistemas de colectores para las aguas residuales urbanas, las que previamente a ser vertidas en los mismos, deben pasar por un tratamiento que dependerá de la calificación de la zona como sensible o menos sensible (artículo 4 y 5 Directiva 91/271/CEE). El objetivo, entonces, de dicha Directiva es la recogida, el tratamiento y el vertido de las aguas residuales urbanas, y el tratamiento y el vertido de las aguas residuales industriales, con el fin de proteger al medio ambiente de los efectos negativos de las aguas residuales.

De esta manera, España se dispuso a transponer la Directiva 91/271/CEE sobre tratamiento de aguas residuales urbanas, mediante el Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, el que luego se complementó con el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo. De acuerdo al artículo 149.1.23 de la CE, dicho Real Decreto-Ley 11/1995 constituye legislación básica de competencia del Estado, pero corresponderá a las Comunidades Autónomas su gestión, en virtud de las competencias estatutarias que se atribuyan por el artículo 148.1.9 CE. De esta manera, debemos analizar entonces la legislación autonómica para determinar las funciones que asumirán las Comunidades Autónomas y luego los Entes Locales.

De acuerdo al artículo 3 del Real Decreto-Ley 11/1995, las Comunidades Autónomas fijarán, previa audiencia de los Ayuntamientos afectados, las aglomeraciones urbanas en que se estructura su territorio, estableciendo el ente público representativo de los municipios a los que corresponda, en cada caso, el cumplimiento de las obligaciones establecidas en este Real Decreto-Ley. El concepto de aglomeraciones urbanas proviene de la Directiva 91/271/CEE, y se refiere a aquella zona geográfica formada por uno o varios municipios, o por parte de uno o varios de ellos, que por su población o actividad económica constituya un

foco de generación de aguas residuales que justifique su recogida y conducción a una instalación de tratamiento o a un punto de vertido final.

La importancia del concepto de aglomeraciones urbanas (y de su determinación como tal por parte de las Comunidades Autónomas) es que representan el espacio territorial que determina los tratamientos a que deben someterse las aguas residuales, así como los plazos para instalar los sistemas de colectores. La clasificación de las aglomeraciones urbanas se realizará considerando el número de habitantes equivalentes⁴⁴ y su declaración como zona sensible o menos sensible. Estos criterios son los que en definitiva determinarán si procede la instalación de plantas de tratamiento y la rigurosidad de los procedimientos que afectarán a las aguas antes de ser vertidas (tratamiento primario⁴⁵, tratamiento secundario⁴⁶ o tratamiento adecuado⁴⁷).

En definitiva, la aglomeración urbana podrá estar formada por uno o varios municipios, o por parte de uno o varios de ellos, y será la legislación autonómica la que determinará los mismos dentro de su territorio. De todas formas, el artículo 9 del Real Decreto-Ley 11/1995 obliga a las Comunidades Autónomas a la elaboración de un Plan de Saneamiento, con el objetivo de aplicar esta legislación en todo el territorio español.

2) *Protección de la calidad de las aguas y autorización de vertidos:*

⁴⁴ De acuerdo al artículo 2 del Real Decreto-Ley 11/1995, *1 h-e (habitante equivalente)* se refiere a la carga orgánica biodegradable con una demanda bioquímica de oxígeno de cinco días (DBO 5), de 60 gramos de oxígeno por día.

⁴⁵ De acuerdo al artículo 2 del Real Decreto-Ley 11/1995, *tratamiento primario* se refiere a aquel tratamiento de aguas residuales urbanas mediante un proceso físico o físico-químico que incluya la sedimentación de sólidos en suspensión, u otros procesos en los que la DBO 5 de las aguas residuales que entren, se reduzca, por lo menos, en un 20% antes del vertido, y el total de sólidos en suspensión en las aguas residuales de entrada se reduzca, por lo menos, en un 50%.

⁴⁶ De acuerdo al artículo 2 del Real Decreto-Ley 11/1995, *tratamiento secundario* se refiere a aquel tratamiento de aguas residuales urbanas mediante un proceso que incluya un tratamiento biológico con sedimentación secundaria u otro proceso, en el que se respeten los requisitos que se establecerán reglamentariamente.

⁴⁷ De acuerdo al artículo 2 del Real Decreto-Ley 11/1995, *tratamiento adecuado* se refiere a aquel tratamiento de las aguas residuales urbanas mediante cualquier proceso o sistema de eliminación, en virtud del cual las aguas receptoras cumplan después del vertido, los objetivos de calidad previstos en el ordenamiento jurídico aplicable.

La Ley de Aguas no contiene regulación directa sobre el servicio de saneamiento y depuración de las aguas residuales. Sin embargo, dicho servicio se relaciona con el objetivo principal de la Ley de Aguas de proteger la calidad de las mismas.

De esta manera, el artículo 42 de dicha Ley, relativo al contenido de los Planes Hidrológicos de Cuencas, establece la obligación de incluir una lista de los objetivos medioambientales para las aguas superficiales, subterráneas y las zonas protegidas, así como los controles previstos sobre vertidos puntuales y otras actividades con incidencia en el estado del agua. Asimismo, el artículo 92 bis de la Ley de Aguas, que establece los objetivos medioambientales de protección de las aguas, señala dentro de ellos la eliminación o reducción de contaminantes en el agua, la prevención del deterioro de los ecosistemas acuáticos, terrestres y humedales, la promoción del uso sostenible del agua, la incorporación de medidas para reducir los vertidos, las emisiones y la pérdida de sustancias peligrosas. La implementación de las medidas de protección será ejecutada por la administración hidráulica competente, que será la confederación hidrográfica o la administración hidráulica de la Comunidad Autónoma⁴⁸.

De la misma forma, el artículo 101 de la Ley de Aguas señala que las autorizaciones de vertido corresponderán a la administración hidráulica competente, salvo en los casos de vertidos efectuados en cualquier punto de la red de alcantarillado o de colectores gestionados por las administraciones autonómicas o locales o por entidades dependientes de las mismas, en los que la autorización corresponderá al órgano autonómico o local competente. Esta norma se relaciona con los planes de depuración, pues la autorización de vertido deberá especificar las instalaciones de depuración necesarias y los elementos de control de su funcionamiento, e incluso en el caso de Entes Locales, deberá contar con un plan de saneamiento y control de vertidos a colectores municipales.

Por último, el artículo 107 de la Ley de Aguas permite que los organismos de cuenca puedan hacerse cargo directa o indirectamente, por razones de interés general y con carácter temporal, de la explotación de las instalaciones de depuración de aguas residuales, cuando no fuera procedente la paralización de las

⁴⁸ FERNÁNDEZ MORALES, J. C.: *Administración...*, cit., p. 162 y ss.

actividades que producen el vertido y se derivasen graves inconvenientes del incumplimiento de las condiciones autorizadas.

3) *Competencia local:*

Como vimos anteriormente en el caso de la competencia del servicio de abastecimiento, el mismo artículo 25.2.c) de la LBRL, establece que los municipios tendrán competencia en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales. Para este caso, repetimos la opinión de Fernández Morales⁴⁹, en el sentido de que se requerirá de una Ley estatal o autonómica que atribuya efectivamente estas competencias y sus límites.

Además, el artículo 26 de la LBRL señala expresamente que los municipios deberán prestar el servicio de alcantarillado. Si bien dicha norma no considera explícitamente como servicio obligatorio el tratamiento de aguas residuales, sí lo hace respecto al tratamiento de residuos que deberá ser prestado por aquellos municipios con una población superior a 5.000 habitantes, debiendo entender que las aguas residuales son una especie de residuo. En este mismo sentido, el Real Decreto-Ley 11/1995, que establece normas aplicables al tratamiento de aguas residuales urbanas, dispone que los municipios, a través de las aglomeraciones urbanas, estarán obligados a prestar servicios de tratamiento de aguas residuales, obligación que recaerá para todo municipio, independientemente del número de su población, pero que irá aumentando en sus deberes en aquellas localidades con mayor número de habitantes equivalentes. En definitiva, podemos afirmar que el servicio de tratamiento de aguas residuales será de carácter obligatorio para los municipios a través de sus aglomeraciones urbanas⁵⁰.

Sin embargo, el artículo 26.2 de la LBRL señala que en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación del servicio de evacuación y tratamiento de aguas residuales, quien propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la

⁴⁹ FERNÁNDEZ MORALES, J. C.: *Administración...*, cit., p. 164.

⁵⁰ PAGÈS I GALTÉS, J.: *Tributos sobre las aguas...*, cit., p. 234 y ss.

implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas⁵¹.

En todo caso, al igual que ocurre en el servicio de abastecimiento, los municipios podrán dejar de prestar el servicio de saneamiento legítimamente, en aquellos casos de suministros privados, como por ejemplo en las urbanizaciones privadas que aún no han sido recepcionadas por los municipios⁵².

Por último, concluyamos con lo establecido por el artículo 86.2 de la LBRL, que establece el carácter de reservado a los Entes Locales para el servicio de depuración de aguas.

4) *Distribución de competencias del servicio de saneamiento de aguas residuales en sus distintas fases:*

En primer lugar, debemos recordar que el saneamiento de las aguas residuales comprende dos fases principales: la red de alcantarillado o saneamiento en baja⁵³, y las instalaciones de tratamiento o de depuración de las aguas residuales o saneamiento en alta⁵⁴.

El concepto de red de alcantarillado se refiere al conjunto de tuberías por medio de las cuales se recogen las aguas residuales de origen doméstico, las aguas pluviales y los residuos industriales que no se vierten directamente a los cauces públicos, dirigiéndolas a los colectores generales o a las instalaciones de depuración. Por su parte, las instalaciones de tratamiento o de depuración se refieren a la fase de saneamiento en que se vierten las aguas residuales de los colectores generales o del alcantarillado, para ser sometidas al tratamiento que les corresponda⁵⁵.

⁵¹ El antiguo artículo 26.2 de la LBRL establecía que los municipios sólo excepcionalmente podían dejar de prestar el servicio, como cuando ocurra una dispensa autonómica por circunstancias peculiares y resultare imposible o muy difícil el cumplimiento por el propio municipio.

⁵² PAGÈS I GALTÉS, J.: *Tributos sobre las aguas...*, cit., p. 179.

⁵³ En la Directiva 91/271/CEE y en el Real Decreto-Ley 11/1995, también se habla de "sistema de colectores" para referirse a este concepto.

⁵⁴ En la Directiva 91/271/CEE y en el Real Decreto-Ley 11/1995, también se habla de "instalaciones de saneamiento" para referirse a este concepto.

⁵⁵ FERNÁNDEZ MORALES, J. C.: *Administración...*, cit., p. 165.

Ahora bien, como hemos visto anteriormente, de acuerdo al artículo 25.2.c) de la LBRL, el municipio tendrá competencia para prestar el servicio de saneamiento en sus dos fases, tanto evacuación (o alcantarillado) como depuración de las aguas, requiriendo de una Ley estatal o autonómica que atribuya específicamente las competencias y sus límites. Sin embargo, debido a que la calidad de los vertidos de un municipio afectará al resto de los usuarios de otros municipios, aguas abajo de la cuenca hidrográfica⁵⁶, y teniendo en consideración la protección del medio ambiente y el carácter supralocal de las obras requeridas para la depuración, la mayoría de las leyes autonómicas asumen la competencia en el servicio de saneamiento y establecen límites específicos a los Entes Locales⁵⁷. Por ejemplo, las leyes de saneamiento de las comunidades de Valencia⁵⁸, Asturias⁵⁹, Madrid⁶⁰, La Rioja⁶¹ y Murcia⁶², establecen que la Comunidad Autónoma estará encargada del control de vertidos en los sistemas de colectores generales, y los municipios serán competentes en el control de vertidos que se realicen en las redes de alcantarillado.

Asimismo, la Ley Foral 10/1988, de 29 de noviembre, de saneamiento de aguas residuales de Navarra; la Ley 2/1992, de 26 de marzo, de saneamiento de las aguas residuales de la Comunidad Valenciana; y la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de la comunidad autónoma de La Rioja, declaran competente a los municipios de la planificación, construcción, gestión y explotación de la red de alcantarillado. De esta manera, las Comunidades Autónomas declaran de su competencia las obras y servicios relativos a los colectores generales y a las instalaciones de depuración, para lo cual deben establecer la política regional de saneamiento y depuración de las aguas residuales, además de la gestión, recaudación e inspección del canon de saneamiento, cuentan con potestad sancionadora, fiscalizan el proceso de

⁵⁶ Exposición de motivos de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja.

⁵⁷ FERNÁNDEZ MORALES, J. C.: *Administración...*, cit., p. 166.

⁵⁸ Artículo 3.1 y 4.2 de la Ley 2/1992, de 26 de marzo, de evacuación, tratamiento y reutilización de aguas residuales de la Comunidad Valenciana.

⁵⁹ Artículos 2.1.f) y 3.2.e) de la Ley 1/1994, de 21 de febrero, de abastecimiento y saneamiento de aguas del Principado de Asturias.

⁶⁰ Artículos 2.2.f) y 3.2.d) de la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid.

⁶¹ Artículo 15 de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja.

⁶² Artículos 3.1.e) y 4.2.d) de la Ley 3/2000, de 12 de julio, de saneamiento y depuración de aguas residuales e implantación del canon de saneamiento de Murcia.

tratamiento en las instalaciones de depuración, y deben ejercer una alta inspección de los vertidos a las redes de alcantarillado y a los colectores generales. Dichas competencias se ejercerán directamente por la Comunidad Autónoma, o a través de órganos públicos de tipo consorcio⁶³, empresas o institutos autónomos. Sin embargo, un punto relevante es que los municipios también podrán ejercer estas competencias cuando así lo establezcan los respectivos planes de saneamiento.

Además, debemos recordar que después de la transposición de la Directiva 91/271/CEE, las Comunidades Autónomas están obligadas a fijar las aglomeraciones urbanas que se encuentran en su territorio, debiendo disponer de sistemas de colectores en los plazos establecidos⁶⁴.

C. El caso de Madrid

Si bien existen muchas leyes autonómicas relativas a la materia en estudio, analicemos a continuación específicamente, y a modo de ejemplo, la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid, norma que ha sido pionera en España en la regulación de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua.

El objetivo de esta Ley es la regulación del abastecimiento, del saneamiento y de la reutilización de agua en el ámbito de la Comunidad de Madrid (artículo 1 de la Ley 17/1984).

En cuanto al abastecimiento, la norma distingue entre las fases de aducción, como aquella que comprende las funciones de captación, alumbramiento, embalse, conducciones por arterias o tuberías primarias, tratamiento y depósito; y la fase de distribución, como la elevación por grupos de presión y reparto por tuberías, válvulas y aparatos hasta las acometidas particulares (artículo 1.2 de la Ley 17/1984).

⁶³ Por ejemplo, el Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja, que es un ente de Derecho Público con personalidad jurídica propia, en donde se reúnen voluntariamente casi la totalidad de los municipios de la Comunidad Autónoma. No cuenta con atribuciones propias, sino que se le han delegado por la Comunidad Autónoma y los municipios para ejercer las funciones de saneamiento.

⁶⁴ MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE – ESPAÑA: *Plan Nacional de Calidad de las Aguas: Saneamiento y Depuración 2007-2015*, España, 2007, p. 11.

Asimismo, distingue las dos fases del saneamiento, en primer lugar, el servicio de alcantarillado, que incluye la recogida de aguas residuales y pluviales y su evacuación a los distintos puntos de vertido; y, en segundo lugar, la depuración, que comprende la devolución a los cauces o medios receptores del agua convenientemente depurada (artículo 1.3 de la Ley 17/1984).

Por su parte, la Ley menciona la reutilización de agua como aquella que comprende el tratamiento del agua depurada, el transporte, el almacenamiento de agua reutilizada, y la distribución de la misma mediante la elevación por grupos de presión y reparto por tuberías, válvulas y aparatos hasta los usuarios finales (artículo 1.4 de la Ley 17/1984).

El artículo 2 de la Ley 17/1984 atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia de los servicios de aducción, depuración y reutilización, correspondiéndole las siguientes facultades:

- La regulación de estos servicios, sin perjuicio de las competencias del Estado y de los Entes Locales.
- La planificación general, con formulación de esquemas de infraestructura y definición de criterios sobre niveles de prestación de servicios y niveles de calidad exigibles a los afluentes y cauces receptores, de acuerdo con los planes hidrológicos y ambientales del Estado y de la comunidad y con el planteamiento territorial y urbanístico.
- Aprobación definitiva de planes y proyectos referentes a dichos servicios.
- Elaboración de planes y proyectos, así como construcción y explotación de las obras que promueva directamente.
- Aprobación y control de régimen financiero.
- La función ejecutiva y de control de los vertidos en las aguas que discurren por su territorio. Esta última función se realizará de modo coordinado con la Administración central.

El ejercicio de estas competencias se encuentra actualmente en manos de la empresa pública Canal Isabel II S.A.

Por su parte, el artículo 3 de la Ley 17/1984 reconoce competencias a los municipios en distribución y alcantarillado, correspondiéndoles:

- La planificación de sus redes de distribución y alcantarillado, de acuerdo con sus planes de ordenación y respetando los puntos y condiciones de salida (depósitos o conexiones a redes supramunicipales) y llegada (puntos de vertido final) autorizados por la planificación general de la Comunidad.
- Los proyectos, construcción, explotación y mantenimiento de redes.
- Aprobación de las tarifas o tasas de ambos servicios dentro de los límites establecidos en la Ley, previa autorización de la comisión de precios de la Comunidad de Madrid.
- El control de los vertidos a la red municipal de alcantarillado, incluyendo la adopción de medidas correctoras, de acuerdo con las correspondientes ordenanzas municipales, normativa general de la Comunidad y del Estado.

En definitiva, respecto al servicio de abastecimiento de agua potable, la Ley 17/1984 de la Comunidad de Madrid entrega la prestación de la fase en alta o aducción a la Comunidad Autónoma (a través del Canal Isabel II S.A.), y su fase en baja o distribución a los municipios.

Por su parte, respecto al servicio de saneamiento de aguas residuales, la misma Ley otorga competencia de la fase de depuración a la Comunidad Autónoma (a través del Canal Isabel II S.A.), y de la fase de alcantarillado a los municipios.

D. Comentarios finales

Tras el análisis recogido en este apartado, no es difícil llegar a la conclusión de que la distribución de competencias de los servicios de abastecimiento y saneamiento en España no depende de un organismo único, sino que más bien involucra a toda la Administración Pública en su conjunto, de una manera que no parece ser la más eficiente y que tampoco ofrece la protección global adecuada para un recurso tan escaso y vital como el caso del agua. Como continuaremos analizando más adelante en este trabajo, la forma en que actualmente está compuesta la división de las tareas relacionadas con el abastecimiento y saneamiento, hace muy difícil que los esfuerzos estatales, autonómicos y locales puedan seguir avanzando y desarrollándose de manera que puedan mejorar y perfeccionar dichos servicios.

De todas formas, de acuerdo al modelo actual, en el caso del servicio de abastecimiento de agua, las Comunidades Autónomas serán competentes en su primera fase de aducción, debido al carácter supralocal de sus obras, pudiendo elaborar el plan director de infraestructura, la construcción de las obras, el control financiero, entre otras labores, las que generalmente serán gestionadas por entes ligados a la comunidad correspondiente.

Del mismo modo, serán los Entes Locales aquellos competentes en la segunda fase de distribución de aguas hasta las acometidas particulares, teniendo la capacidad de planificar las redes secundarias, construir y explotar las infraestructuras de suministro, controlar y gestionar el servicio, entre otras. Los municipios tendrán, entonces, competencia en materia de suministro de agua, de acuerdo a lo determinado por las leyes estatales o autonómicas correspondientes. Asimismo, los municipios estarán obligados a prestar el servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable, servicio que tendrá el carácter de reservado.

Por su parte, será el Estado quien, en cuencas intercomunitarias, otorgará la concesión para la construcción de obras de captación de aguas, incluirá los usos y demandas existentes y previsibles en los planes hidrológicos, podrá expropiar las concesiones a favor del abastecimiento poblacional e incluso construir obras de interés general relacionadas al abastecimiento. Recordemos que estas mismas funciones serán ejercidas por las Comunidades Autónomas en el caso de su aplicación en cuencas intracomunitarias.

En relación al servicio de saneamiento de aguas residuales, podemos afirmar que el alcantarillado será un servicio obligatorio de competencia municipal, y el resto de los servicios de saneamiento, esto es, los sistemas de colectores generales y las instalaciones de depuración, deberán prestarse por las Comunidades Autónomas, en la mayoría de los casos, aun cuando no se excluye la competencia local que puedan tener los municipios de acuerdo a los planes de saneamiento correspondientes.

Asimismo, Ley 17/1984 que regula los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua en la Comunidad de Madrid, es un claro ejemplo de la distribución de competencias en esta materia.

Una vez que ya hemos comprendido las competencias de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua, y antes de estudiar profundamente los tributos que lo afectan, debemos analizar las formas que puede tomar su gestión.

III. GESTIÓN DE LOS SERVICIOS DE ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO DEL AGUA

La gestión de los servicios públicos de competencia municipal, incluyendo los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua, está regulada en la LBRL. De acuerdo al artículo 85.1 de dicha Ley, los *servicios públicos locales* son aquellos que prestan los Entes Locales en el ámbito de sus competencias. El apartado número 2 del mismo artículo señala las formas de gestión directa e indirecta en que se pueden desarrollar estos servicios públicos:

a) *Gestión directa:*

- i. Gestión por la propia Entidad Local.
- ii. Organismo autónomo local.
- iii. Entidad pública empresarial local.
- iv. Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.

b) *Gestión indirecta*, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en la Ley de Contratos del Sector Público, aprobada por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante la "**LCSP**").

La LCSP se configura como el marco legal en materia de contratación del sector público en España, incluidas las normas relativas a la captación de financiación privada para la ejecución de contratos públicos.

De esta manera, si bien la competencia de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua corresponde a los municipios o a las Comunidades Autónomas, en su caso, la gestión de estos servicios podrá ejercerse, directamente por las mismas entidades, o bien de manera indirecta mediante alguna de las formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en la LCSP. Sin embargo, algunas áreas de dichos servicios podrán ser gestionadas a través de otras formas de contratación reguladas por la misma LCSP, como lo es el contrato de concesión de obra pública y el contrato de servicios, que analizaremos más adelante. Es importante destacar que la misma jurisprudencia española ha confirmado la posibilidad de que estos servicios públicos, en aplicación de estas normas, puedan gestionarse de forma directa o indirecta⁶⁵.

A. Gestión directa

De acuerdo al artículo 85.2 de la LBRL, que citamos anteriormente, la gestión directa podrá realizarse por la propia Entidad Local, por un organismo autónomo local, por una entidad pública empresarial local o por una sociedad mercantil local cuyo capital social sea de titularidad pública.

1) Gestión por la propia Entidad Local:

La primera modalidad de gestión directa es la prestación de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua por la misma Entidad Local, quien actuará con su personalidad jurídica propia, a través de su personal y en concordancia con su presupuesto y patrimonio.

Ahora bien, el artículo 67 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por el Decreto de 17 de junio de 1955 (en adelante el "**RSCL**"), establece que la gestión de estos servicios podrá ejercerse por la Entidad Local con la existencia o no de un órgano especial de administración del servicio.

⁶⁵ COLOM PIAZUELO, E.: "Estructura y prestación de los servicios locales de agua potable y saneamiento" (Capítulo III), en EMBRID IRUJO, A. – DOMÍNGUEZ SERANO, J.: *La calidad de las aguas y su regulación jurídica. (Un estudio comparado de la situación en España y México)*, Iustel, Madrid, 2011, p. 129.

En aquellos casos en que no exista un órgano especial de administración, la Entidad Local asumirá la gestión a su propio riesgo, ejerciendo sin intermediarios y exclusivamente todos los poderes de decisión, y ejecutando el servicio a través de funcionarios de plantilla y obreros que sean remunerados con los fondos de su presupuesto ordinario. De todas formas, cuenta con la posibilidad de nombrar un administrador del servicio, que sea funcionario de plantilla, el que no tendrá facultades de manejo de caudales ni de adopción de resoluciones (artículo 68 del RSCL).

Por su parte, la gestión directa con órgano de administración de los servicios estará a cargo de un consejo de administración y de un gerente (artículo 71 del RSCL). El consejo de administración será quien asuma el gobierno y la gestión superior del servicio, con el deber de sujetarse a un presupuesto especial, y en donde sus acuerdos tendrán la posibilidad de recurrirse ante la Entidad Local. Los acuerdos de esta última serán impugnables ante los tribunales ordinarios competentes (artículo 72 del RSCL). A su vez, el gerente contará con las funciones de hacer cumplir los acuerdos del consejo, dirigir e inspeccionar los servicios, representar administrativamente al órgano especial, asistir a las sesiones del consejo, con voz y sin voto, y las demás que el consejo de administración le confiera (artículo 75 del RSCL).

La gestión directa, con o sin órgano de administración, es cada vez menos usada para los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua en España, debido principalmente a la gran complejidad administrativa que implica la ejecución de estos servicios.

2) *Organismo autónomo:*

De acuerdo a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante la "**Ley 40/2015**"), los organismos autónomos son entes de derecho público, con personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propios y autonomía en su gestión, que desarrollan actividades propias de la Administración Pública, tales como, entre otras, la gestión de servicios públicos, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta.

Los organismos autónomos dependen de la Administración General del Estado a la que corresponde su dirección estratégica, la evaluación de los resultados de su actividad y el control de eficacia (artículo 98 de la Ley 40/2015).

El personal al servicio de los organismos autónomos será funcionario o laboral, en los mismos términos a lo establecido para las Entidades Locales, y el titular del máximo órgano de dirección del organismo autónomo tendrá, en relación al área de recursos humanos, las facultades que le sean asignadas por la legislación específica (artículo 100 de la Ley 40/2015).

Los organismos autónomos contarán, para el cumplimiento de sus funciones, con un patrimonio propio, distinto del de la Administración Pública, integrado por el conjunto de bienes y derechos de los que sean titulares (artículo 101 de la Ley 40/2015).

Esta modalidad de gestión directa ha sido utilizada en varias ocasiones, como asimismo ha sido reconocida por la jurisprudencia⁶⁶ y la doctrina⁶⁷.

3) *Entidad pública empresarial:*

De acuerdo al artículo 103 de la Ley 40/2015, las entidades públicas empresariales son entidades de Derecho Público, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión, que se financian mayoritariamente con ingresos de mercado y que junto con el ejercicio de potestades administrativas desarrollan actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación.

Las entidades públicas empresariales se rigen por el Derecho Privado, con la salvedad de la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados por la Ley 40/2015 y la LBRL, en sus estatutos, en la

⁶⁶ COLOM PIAZUELO, E.: "Estructura...", *cit.*, p. 134.

⁶⁷ OLLERT RUBERT, M.: *Saneamiento de aguas residuales y reforma del Derecho Administrativo*, Atelier, Barcelona, 2008, p. 240 y ss.

legislación presupuestaria y el resto de normas de derecho administrativo general y especial que le sean de aplicación (artículo 104 de la Ley 40/2015).

En lo relativo al personal de las entidades públicas empresariales, se rige por el Derecho Laboral, con las especificaciones dispuestas en la Ley 40/2015 y las excepciones en la normativa reguladora de los funcionarios públicos o por la normativa laboral (artículo 106 de la Ley 40/2015).

Esta modalidad de gestión directa no se ha utilizado en gran medida en el ámbito del abastecimiento y saneamiento del agua, desde su creación a finales del año 2003 por la Ley 57 de 16 de diciembre⁶⁸.

4) *Sociedad mercantil local:*

Las sociedades mercantiles locales son personas jurídicas privadas que se regulan bajo el Derecho Privado, por lo que no se constituyen como entes públicos. Deberán adoptar una de las formas previstas en la Ley de Sociedades de Capital aprobada por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, de las sociedades mercantiles de responsabilidad limitada, y su capital deberá ser íntegramente aportado por la Entidad Local o bien por un órgano público ligado a la misma, aporte que no podrá consistir en bienes públicos municipales ni concesiones administrativas intransmisibles a terceros⁶⁹.

Los estatutos de la sociedad serán los encargados de formar la junta general, el consejo de administración y los demás órganos de dirección que requiriesen. Si bien estas sociedades generalmente se regirán por el Derecho Privado, en lo relativo al presupuesto, al control de eficacia, a la contratación pública y al control financiero, se regirán por la LBRL (artículo 85 ter de la LBRL).

La aplicación de esta modalidad se ha hecho cada vez más popular en la prestación de servicios de tratamiento y saneamiento de aguas residuales en España, como

⁶⁸ COLOM PIAZUELO, E.: "Estructura...", *cit.*, p. 134.

⁶⁹ COLOM PIAZUELO, E.: "Estructura...", *cit.*, p. 136.

asimismo en la construcción de obras hidráulicas necesarias para la ejecución de dichos servicios⁷⁰.

B. Gestión indirecta

1) Contrato de gestión de servicios públicos:

El Capítulo III, del Título II, del Libro IV de la LCSP, regula los contratos de gestión de servicios públicos, figura que ha sido utilizada en gran medida en la entrega por parte de los municipios a entes privados, de la gestión del servicio público de abastecimiento y saneamiento de aguas.

El artículo 275 de la LCSP establece que la Administración podrá gestionar indirectamente, mediante contrato, los servicios de su competencia, siempre que sean susceptibles de explotación por particulares. De todas formas, en ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.

A su vez, el artículo 277 establece las siguientes modalidades del contrato de gestión de servicios públicos:

- i. Concesión, por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura.
- ii. Gestión interesada, en cuya virtud la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato.
- iii. Concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate.
- iv. Sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.

⁷⁰ *Ibidem.*

La duración del contrato de gestión de servicios públicos está regulada en el artículo 278 de la LCSP, en donde se señala que no podrá tener carácter perpetuo o indefinido, fijándose necesariamente en el pliego de las cláusulas administrativas particulares, su duración y la de las prórrogas de que pueda ser objeto, sin que pueda exceder el plazo total, incluidas las prórrogas, los siguientes períodos:

- i. 50 años en los contratos que comprendan la ejecución de obras y la explotación de servicio público, salvo que éste sea de mercado o lonja central mayorista de artículos alimenticios gestionados por sociedad de economía mixta municipal, en cuyo caso podrá ser de hasta 60 años.
- ii. 25 años en los contratos que comprendan la explotación de un servicio público no relacionado con la prestación de servicios sanitarios.
- iii. 10 años en los contratos que comprendan la explotación de un servicio público cuyo objeto consista en la prestación de servicios sanitarios siempre que no estén comprendidos en el número i. anterior.

De esta manera, vemos que los contratos de gestión de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua podrán tener una duración máxima de 10 años, con la salvedad de aquellos contratos que comprendan la ejecución de obras hidráulicas en donde el plazo aumenta a 50 años.

Los titulares del contrato de gestión indirecta estarán obligados a la prestación del servicio con aplicación estricta de lo establecido en el contrato y dentro de los plazos definidos en el mismo. Sin embargo, la Administración mantendrá las funciones de policía en orden de asegurar el buen funcionamiento del servicio que se trata. Asimismo, el contratista estará obligado a mantener la continuidad del servicio que presta, a garantizar el derecho de los usuarios a utilizarlo a cambio de la contraprestación económica que se haya concertado, a cuidar el buen orden del servicio, a indemnizar a terceros los posibles daños causados por la ejecución del servicio, y a respetar el principio de no discriminación por nacionalidad respecto de las empresas de Estados miembros de la Comunidad Europea o de signatarios del Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio, en aquellos contratos de suministro como consecuencia del de gestión de servicios públicos (artículo 279 y 280 de la LCSP).

Por el contrario, el titular del contrato de gestión indirecta tendrá el derecho a exigir la contraprestación económica o los medios que se hayan pactado en el contrato con la Administración, dando lugar, en caso de no cumplirse, a la posibilidad de resolución del contrato o las compensaciones que correspondan (artículo 281 de la LCSP).

Por su parte, la Administración, además de las labores de policía, mantendrá la posibilidad de modificar, por razones de interés público, las características del servicio y las tarifas contratadas, debiendo compensar al contratista sólo en el caso de que las modificaciones afecten el régimen financiero del contrato, debiendo velar para que después de las variaciones, el contratista mantenga el equilibrio de los beneficios económicos básicos que tuvo al suscribir el contrato en un principio (artículo 282 de la LCSP). Asimismo, cuando ocurran perturbaciones graves y no reparables por otros medios en los servicios públicos, la Administración podrá intervenir el mismo hasta que ella desaparezca, debiendo el contratista abonar a la Administración los daños y perjuicios que efectivamente le haya causado (artículo 285 de la LCSP). Al respecto, Chico de la Cámara indica que es frecuente que las empresas privadas concesionarias que gestionan los servicios de suministro y alcantarillado, soliciten a las Entidades Locales el incremento de las tarifas que pagan los usuarios por dichos servicios para el próximo ejercicio, en importes que superan el incremento anual que tendría el IPC, fundamentándose precisamente en el deber de la Administración de mantener el equilibrio financiero de la concesión, en virtud de lo dispuesto en el artículo 127 del RSCL⁷¹. Sin embargo, el autor señala que la concesión se mantendrá inalterable, salvo que el concesionario acredite la existencia de un evento extraordinario que provoque la ruptura del equilibrio económico financiero, lo que deberá evaluarse por la Administración mediante un juicio comparativo de la situación económica financiera antes de la suscripción del contrato y de la situación posterior al hecho que supuestamente provocaría la ruptura de la situación contractual, tomando en consideración las medidas que se deben adoptar para recuperar dicho equilibrio. Lo anterior, deberá

⁷¹ El artículo 127 del RSCL establece que la Corporación Local deberá mantener el equilibrio financiero de la concesión, para lo cual:

"a) *compensará económicamente al concesionario por razón de las modificaciones que le ordenare introducir en el servicio y que incrementaren los costos o disminuyeren la retribución y*
b) *revisará las tarifas y subvención cuando, aun sin mediar modificaciones en el servicio, circunstancias sobrevenidas e imprevisibles determinaren, en cualquier sentido, la ruptura de la economía de la concesión*".

formularse bajo la premisa de que los intereses generales de la ciudadanía de recibir la prestación de los servicios del agua estarán siempre en primer lugar que el interés particular de la entidad concesionaria⁷².

Las causas de resolución del contrato de gestión de los servicios públicos se refieren a la demora superior a seis meses por parte de la Administración en entregar al contratista la contraprestación o los medios auxiliares a que se obligó según el contrato; al rescate del servicio por la Administración; la supresión del servicio por razones de interés público; y la imposibilidad de la ejecución del servicio debido a acuerdos que haya adoptado la Administración con posterioridad al contrato (artículo 286 de la LCSP).

2) *Contrato de concesión de obra pública:*

El artículo 7 de la LCSP define la concesión de obra pública, como aquel contrato que tiene por objeto la realización por el concesionario de algunas de las prestaciones especiales del contrato de obras, incluidas las de restauración y reparación de construcciones existentes, así como la conservación y mantenimiento de los elementos construidos, y en el que la contraprestación a favor de aquél consiste, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado del de percibir un precio. Respecto al objeto del contrato de obras, el Anexo I de la LCSP señala que estará constituido, entre otros, por la construcción general de edificios y obras singulares de ingeniería civil, incluyendo especialmente las instalaciones urbanas de tuberías y obras hidráulicas como pozos y otras obras subterráneas.

De esta manera, vemos que el contrato de concesión de obra pública podría tener como objeto la ejecución de obras de infraestructura relacionadas con el abastecimiento de agua y el saneamiento de aguas residuales.

⁷² CHICO DE LA CÁMARA, P.: "Límites al interés por parte de las entidades concesionarias de incrementar las tarifas del Servicio Público de Abastecimiento de Agua por un importe superior al IPC", en: *Tributos Locales*, núm. 121, 2015, p. 27 y ss.

Ahora bien, el contrato de concesión de obra pública está regulado en el Capítulo II, del Título II, del Libro IV de la LCSP. En su artículo 240, se señala que las modalidades de ejecución de las obras podrán ser las siguientes:

- i. Las obras se realizarán conforme al proyecto aprobado por el órgano de contratación y en los plazos establecidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares, pudiendo ser ejecutadas con ayuda de la Administración. La ejecución de la obra que corresponda al concesionario podrá ser contratada en todo o en parte con terceros, de acuerdo con lo dispuesto en la LCSP y en el pliego de cláusulas administrativas particulares.
- ii. La ayuda de la Administración en la construcción de la obra podrá consistir en la ejecución por su cuenta de parte de la misma o en su financiación parcial.

La responsabilidad por la ejecución de las obras será del concesionario, aun cuando éste hubiese contratado con terceros, debiendo mantener un control sobre éstos y ajustarse al plan que haya sido aprobado por el órgano de contratación. Este último tendrá facultades de inspección y de recabar información sobre la marcha de las obras (artículo 241 de la LCSP).

Las obras se ejecutarán a riesgo y ventura del concesionario, salvo para aquella parte de la obra que pudiera ser ejecutada por cuenta de la Administración, en cuyo caso regirá lo previsto para el contrato de obras (artículo 242 de la LCSP).

El concesionario de la obra tendrá, entre otros, el derecho a explotar la obra pública y percibir la retribución económica prevista en el contrato durante el tiempo de la concesión; a mantener el equilibrio económico de la concesión; a utilizar los bienes de dominio público de la Administración concedente necesarios para la construcción, modificación, conservación y explotación de la obra pública; y a recabar de la Administración la tramitación de los procedimientos de expropiación forzosa, imposición de servidumbres y desahucio administrativo que resulten necesarios para la construcción, modificación y explotación de la obra pública, así como la realización de cuantas acciones sean necesarias para hacer viable el ejercicio de los derechos del concesionario (artículo 245 de la LCSP).

Asimismo, el concesionario tendrá la obligación de ejecutar las obras con arreglo a lo dispuesto en el contrato; explotar la obra pública, asumiendo el riesgo económico de su gestión con la continuidad y en los términos establecidos en el contrato; admitir la utilización de la obra pública por todo usuario, en las condiciones que hayan sido establecidas de acuerdo con los principios de igualdad, universalidad y no discriminación, mediante el abono, en su caso, de la correspondiente tarifa; cuidar del buen orden y de la calidad de la obra pública, y de su uso, pudiendo dictar las oportunas instrucciones, sin perjuicio de los poderes de policía que correspondan al órgano de contratación; indemnizar los daños que se ocasionen a terceros por causa de la ejecución de las obras o de su explotación; proteger el dominio público que quede vinculado a la concesión, en especial, preservando los valores ecológicos y ambientales del mismo; y cualesquiera otras previstas en otras leyes o en el pliego de cláusulas administrativas particulares (artículo 246 de la LCSP).

Por su parte, la Administración, a través del órgano de contratación correspondiente, además de sus labores de policía, podrá interpretar los contratos y resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento; modificar los contratos por razones de interés público debidamente justificadas; restablecer el equilibrio económico de la concesión a favor del interés público; establecer, en su caso, las tarifas máximas por la utilización de la obra pública; vigilar y controlar el cumplimiento de las obligaciones del concesionario, a cuyo efecto podrá inspeccionar el servicio, sus obras, instalaciones y locales, así como la documentación, relacionados con el objeto de la concesión; entre otras (artículo 249 de la LCSP).

Finalmente, el contrato de concesión de obra pública podrá resolverse por su cumplimiento o por resolución al ocurrir alguna de las causales legales, como por ejemplo la muerte o incapacidad sobrevenida del concesionario individual o la extinción de la personalidad jurídica de la sociedad concesionaria; la declaración de concurso o la declaración de insolvencia en cualquier otro procedimiento; el mutuo acuerdo entre el concedente y el concesionario; la demora superior a seis meses por parte del órgano de contratación en la entrega al concesionario de la contraprestación, de los terrenos o de los medios auxiliares a que se obligó según

el contrato; o, como vimos, la supresión de la explotación de la obra pública por razones de interés público (artículo 269 de la LCSP).

3) *Contrato de servicios:*

El artículo 10 de la LCSP define los contratos de servicios como aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro. La norma agrega que los contratos de servicios se dividen en las categorías enumeradas en el Anexo II de la misma Ley, el que en su numeral 16 establece expresamente los servicios de alcantarillado y eliminación de desperdicios, servicios de saneamiento y otros similares.

De esta manera, podemos afirmar que la gestión del servicio de abastecimiento de agua no podrá ejecutarse a través del contrato de servicios, el que no incluye dentro de sus categorías de aplicación el suministro o la distribución. En cambio, la gestión del servicio de saneamiento de aguas residuales podrá ser ejercida perfectamente a través del contrato de servicios.

Respecto a la duración de los contratos de servicios, no podrán tener un plazo de vigencia superior a cuatro años con las condiciones y límites establecidos en las respectivas normas presupuestarias de las administraciones públicas, aun cuando pueda preverse en el mismo contrato su prórroga por mutuo acuerdo de las partes antes de la finalización de aquél, siempre que la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, no exceda de seis años, y que las prórrogas no superen, aislada o conjuntamente, el plazo fijado originariamente. Excepcionalmente, el órgano autonómico competente o el consejo de ministros podrá aprobar una duración superior a la señalada. No obstante lo anterior, los contratos complementarios al contrato de obras o de suministro, podrán tener un plazo superior de vigencia que en ningún caso podrá exceder del plazo de duración del contrato principal, salvo en los contratos que comprenden trabajos relacionados con la liquidación del contrato principal, cuyo plazo final excederá al mismo en el tiempo necesario para realizarlos (artículo 303 de la LCSP).

El contratista tendrá la obligación de ejecutar el contrato, sujetándose a lo establecido en sus cláusulas, y de acuerdo a las instrucciones que recibiere del órgano de contratación. Asimismo, el contratista será responsable de la calidad técnica de los trabajos que desarrolle y de las prestaciones y servicios realizados, así como de las consecuencias que se deduzcan para la Administración o para terceros de las omisiones, errores, métodos inadecuados o conclusiones incorrectas en la ejecución del contrato (artículo 305 de la LCSP).

El contrato de servicios podrá resolverse por la suspensión por causa imputable a la Administración de la iniciación del contrato por plazo superior a seis meses a partir de la fecha señalada en el mismo para su comienzo, salvo que en el pliego se señale otro menor; por desistimiento o suspensión del contrato por plazo superior a un año acordada por la Administración, salvo que en el pliego se señale otro menor; y en el caso de los contratos complementarios, cuando se resuelva el contrato principal (artículo 308 de la LCSP).

C. Gestión conjunta

Los servicios públicos de abastecimiento y saneamiento de agua podrán ser gestionados de manera aislada por las Entidades Locales, o de forma conjunta con otras Administraciones o bien con particulares. De esta manera, la gestión conjunta se puede dar entre varios municipios, entre un municipio y otra Administración o entes privados sin fines de lucro, y entre Administraciones y cualquier otra entidad particular.

1) Entre varios municipios:

Esta forma de gestión conjunta puede realizarse a través de dos modalidades: la Mancomunidad, o bien la suscripción de un contrato por el municipio en donde se establezcan otras formas de gestión conjunta. Estudiaremos ambas figuras a continuación.

a. Mancomunidad:

El artículo 26 de la LBRL establece que los municipios, por sí o asociados, prestarán los servicios de abastecimiento domiciliario de agua, alcantarillado y tratamiento de residuos. Complementariamente, el artículo 44 de la LBRL reconoce el derecho de los municipios a asociarse con otros en Mancomunidades para la prestación de ciertos servicios públicos.

Las Mancomunidades son Entes Locales con personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo que se configuran como entes distintos a los municipios que forman parte de ella (artículo 3 y 44.2 de la LBRL). En todo caso, los órganos de gobierno serán representativos de los Ayuntamientos mancomunados.

Asimismo, el artículo 89 de la Ley de Aguas establece que, para el otorgamiento de concesiones para el abastecimiento de varias poblaciones, las corporaciones locales deberán constituirse en Mancomunidades u otras organizaciones que ahí aparecen.

De esta manera, las Mancomunidades son modelos organizativos bastante flexibles, pudiendo encargarse de la gestión de todas las competencias del ciclo urbano o integral del agua, es decir, del abastecimiento, alcantarillado y tratamiento, o bien de sólo una parte de ellas; o, asimismo, podrán realizar la gestión con otros servicios municipales, o en distintas localidades. En definitiva, los servicios y el ámbito territorial quedarán determinados en los mismos estatutos que regulan a las Mancomunidades⁷³, los que además deberán incluir el objetivo y la competencia, el órgano de gobierno y recursos, su plazo de duración y otros elementos que sean necesarios para su funcionamiento (artículo 44.2 de la LBRL).

Es importante señalar que la gestión de los servicios podrá prestarse por las Mancomunidades de manera directa o indirecta, de la misma manera que expusimos en apartados anteriores.

Como ejemplo, podemos citar a la Mancomunidad de la comarca de Pamplona que abarca 50 municipios, y que realiza los servicios públicos de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales, a través de una gestión directa

⁷³ COLOM PIAZUELO, E.: "Estructura...", *cit.*, p. 145-146.

ejercida por la sociedad mercantil Servicios de la Comarca de Pamplona S.A., cuyo capital pertenece íntegramente a la Mancomunidad.

b. Otras formas de gestión conjunta entre municipios sin la creación de una nueva Entidad Local:

La posibilidad de efectuar una gestión conjunta entre municipios de los servicios públicos de abastecimiento y saneamiento de agua, que no implique la creación de una nueva Entidad Local, parece estar reconocida en el artículo 89.1 de la Ley de Aguas, al indicar que el otorgamiento de las concesiones para abastecimiento a varias poblaciones está supeditado a que las corporaciones locales estén constituidas a estos efectos en Mancomunidades, Consorcios u otras entidades semejantes, o a que todas ellas reciban el agua a través de una misma empresa concesionaria. De lo anterior, se deduce que la gestión conjunta no necesariamente requiere de la constitución de una nueva Mancomunidad, situación que se ha interpretado de la misma forma por la jurisprudencia⁷⁴.

2) *Entre un municipio y otra Administración o entes privados sin fines de lucro:*

La gestión conjunta también podrá realizarse a través de colaboraciones entre municipios y otras administraciones públicas o, incluso, con otros entes privados sin ánimo de lucro, lo que se practicará a través de una serie de modalidades que veremos a continuación.

a. Consorcios:

Las Entidades Locales pueden constituir Consorcios con otras administraciones públicas para fines de interés común, o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las administraciones públicas (artículo 89 de la LBRL).

De acuerdo al artículo 118 de la Ley 40/2015, los Consorcios gozarán de personalidad jurídica propia y diferenciada, y son creadas por varias Entidades

⁷⁴ COLOM PIAZUELO, E.: "Estructura...", *cit.*, p. 148.

entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias.

Los consorcios estarán regulados por lo establecido la Ley 40/2015, en la normativa autonómica de desarrollo y sus estatutos.

La redacción de dichos artículos parecería indicar que la constitución de los Consorcios tiene el carácter de voluntario. Sin embargo, el artículo 89 de la Ley de Aguas reduce el carácter de voluntario, al establecer que el otorgamiento de las concesiones para abastecimiento de agua a varias poblaciones, está condicionado a que las corporaciones locales estén constituidas en Consorcios u otras entidades semejantes, de acuerdo con la legislación vigente.

La jurisprudencia ha señalado que no se puede confundir a los Consorcios con las Mancomunidades ni con los contratos administrativos, al señalar que las Entidades Locales podrán constituirse en Consorcios de diferente orden para gestionar servicios de interés local. No obstante, no son incompatibles ambas figuras, en el sentido que los municipios podrán integrarse a los Consorcios a través de Mancomunidades, como ocurre en el caso del Consorcio balear que se encuentra integrado por la Mancomunidad del Raiguer y la Comunidad Autónoma de Islas Baleares⁷⁵.

La modalidad de gestión de servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas a través de Consorcios se ha utilizado mucho en España, como en el caso del Consorcio de aguas del Gran Bilbao Vizcaya, en donde participan los municipios, la Administración central, el gobierno vasco y la Diputación foral de Vizcaya.

b. Otras entidades:

Existen otras modalidades en que las Administraciones podrán crear entidades que no se configuren a través de la forma de Consorcios. Así, el artículo 64 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local,

⁷⁵ SETUÁIN MENDÍA, B.: *El régimen jurídico de las aguas residuales. Perspectivas de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Egido editorial, Zaragoza, 1998, p. 104 y 105.

señala que la constitución, por parte de las Entidades Locales, de entes de gestión de carácter público o privado se regirá por la legislación de régimen local. De lo anterior, se puede deducir que las Entidades Locales podrán elegir la figura jurídica que más les convenga, sin limitarse exclusivamente a los Consorcios.

3) *Entre Administraciones y otras entidades particulares:*

Por último, analicemos otras formas de gestión conjunta distintas de las analizadas en los apartados anteriores.

a. Comunidad de usuarios de agua y otros bienes de dominio público:

De acuerdo al artículo 82.1 de la Ley de Aguas, las comunidades de usuarios tienen el carácter de corporaciones de Derecho Público, que se encuentran adscritas al organismo de cuenca correspondiente, quien velará por el cumplimiento de sus estatutos u ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento. Dichas comunidades estarán constituidas por los usuarios del agua y otros bienes del dominio público hidráulico de una misma toma o concesión, que en la práctica son los municipios u otras administraciones públicas y los usuarios privados (artículo 81.1 de la Ley de Aguas).

Los estatutos de las comunidades de usuarios se redactarán y aprobarán por los propios usuarios, y deberán ser sometidos, para su aprobación administrativa, al organismo de cuenca. Dichos estatutos regularán su organización y la explotación en régimen de autonomía interna de los bienes hidráulicos inherentes al aprovechamiento, debiendo incorporar la finalidad y ámbito territorial de la utilización de los bienes de dominio público hidráulico; la participación y representación obligatoria, en relación con sus respectivos intereses, de los titulares actuales y sucesivos de bienes y servicios y de los participantes en el uso del agua; y el régimen de policía del aprovechamiento colectivo. Además, obligarán a que todos los titulares contribuyan a satisfacer en equitativa proporción los gastos comunes de explotación, conservación, reparación y mejora, así también como los cánones y tarifas que correspondan (artículo 82 de la Ley de Aguas).

En cuanto a la organización de la comunidad, el artículo 84 de la Ley de Aguas establece que tendrá una junta general constituida por todos los usuarios de la comunidad, y que se constituirá como el órgano soberano de la misma, correspondiéndole todas las facultades no atribuidas específicamente a algún otro órgano. Por su parte, la junta de gobierno será elegida por la junta general, y se encargará de la ejecución de las ordenanzas y de los acuerdos propios y de los adoptados por la junta general, además de dictar las disposiciones convenientes para la mejor distribución de las aguas, respetando los derechos adquiridos y las costumbres locales. Por último, se creará un jurado, a quien le corresponderá conocer las cuestiones de hecho que se susciten entre los usuarios de la comunidad en el ámbito de las ordenanzas, imponer a los infractores las sanciones reglamentarias, y fijar las indemnizaciones que puedan derivarse de la infracción. Los procedimientos de estos últimos serán públicos y verbales, en la forma que determine la costumbre y el Reglamento, y sus fallos serán ejecutivos.

Podemos ver que existen también dos comunidades especiales de usuarios. Por una parte, aquellas comunidades de usuarios para el abastecimiento a varias poblaciones, establecidas en el artículo 89 de la Ley de Aguas; y, por la otra, las comunidades de usuarios de vertidos, que se constituyen por entidades públicas, corporaciones o particulares que tengan necesidad de verter agua o productos residuales, para llevar a cabo el estudio, construcción, explotaciones y mejora de colectores, estaciones depuradoras y elementos comunes que les permitan efectuar el vertido en el lugar más idóneo y en las mejores condiciones técnicas y económicas, considerando la necesaria protección del entorno natural. Estas últimas comunidades podrán crearse obligatoriamente, de manera justificada, por el organismo de cuenca (artículo 90 de la Ley de Aguas).

b. Otras entidades creadas por leyes especiales:

El otro conjunto de entidades de gestión conjunta de este apartado, son aquellas creadas por leyes especiales, y que por tanto serán reguladas en su organización, creación y funcionamiento por esas mismas normas.

Como ejemplo, podemos citar el Consorcio concesionario de aguas para los Ayuntamientos e industrias de Tarragona, regido por la Ley 18/1981, de 1 de julio,

sobre actuaciones en materia de aguas en Tarragona. En el artículo 2 de dicha Ley, establece que la concesión para el abastecimiento urbano e industrial de los municipios de la provincia de Tarragona, se solicitará por los Ayuntamientos e industrias constituidos en un ente con personalidad jurídica propia, cuyos estatutos, en tanto que definidor de un concesionario de aguas públicas, deberán ser aprobados por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, sin perjuicio de las aprobaciones procedentes de otros órganos de la Administración Pública local o estatal y, en particular, de la Generalidad de Cataluña.

En base a dicha Ley 18/1981, se creó el Consorcio concesionario de aguas de Tarragona, formado por la Comunidad Autónoma de Cataluña, sus municipios y por las industrias de la zona, incluyendo a estas últimas debido a que el objeto del Consorcio es el desarrollo de la actividad, por parte de los Ayuntamientos e industrias, del abastecimiento de agua procedente de la concesión⁷⁶.

Es necesario destacar que, si bien esta entidad lleva la denominación de Consorcio, ésta no contiene las características que analizamos anteriormente respecto a los Consorcios, debido a que está formada por industrias, que son entidades privadas con ánimo de lucro, por lo que se constituye más bien como una entidad especial creada por una ley especial.

D. Comentarios finales

Si bien existe una gran variedad de formas para gestionar los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales, ya sea de manera directa, indirecta o conjunta, la libertad de la Administración Pública competente para elegir alguna de aquellas formas no asegura bajo ningún caso mejores resultados en la planificación, alcance, eficiencia ni ejecución de los servicios. La tendencia pareciese estar orientada a utilizar alguna de las formas de gestión indirecta, lo que parece de bastante lógica si consideramos, como estudiaremos más adelante en este trabajo, el estándar de otros casos exitosos alrededor del mundo, en donde se entrega la gestión a entes privados, cuyo

⁷⁶ COLOM PIAZUELO, E.: "Estructura...", *cit.*, p. 154.

desempeño y ámbito de acción se encuentra permanentemente fiscalizado por organismos de distinta índole, dada la naturaleza pública de este tipo de servicios.

Ahora bien, tras el análisis realizado y recogido en los apartados anteriores, podemos concluir que la gestión de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua en España podrá realizarse directamente por los municipios o las Comunidades Autónomas, en su caso, a través de la gestión propia, de organismos autónomos, de entidades públicas empresariales o de sociedades mercantiles de capital social público; o bien indirectamente, a través del contrato de gestión de servicios públicos o del contrato de concesión de obra pública. En el caso del servicio de saneamiento de aguas residuales, se añade una tercera posibilidad de gestión indirecta que toma forma a través del contrato de servicios.

Además, es importante recalcar la posibilidad de que la gestión de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua puedan realizarse conjuntamente entre varios municipios, a través de Mancomunidades u otras formas; entre un municipio y otra Administración o entes privados sin fines de lucro, a través de Consorcios u otras entidades; y entre Administraciones y otras entidades particulares, a través de una comunidad de usuarios de agua u otras entidades creadas por leyes especiales.

Sin embargo, como señalaremos más adelante en este trabajo, las tarifas que se cobran a los usuarios no alcanzan a cubrir completamente ni siquiera los costes operacionales de los servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas residuales en España. De esta manera, si bien han aumentado los esfuerzos por mantener un sano equilibrio entre la gestión público-privada, la necesidad de capitales privados es evidente, razón por la cual se debe buscar un modelo que integre a particulares, asegurando que quien realiza las inversiones tiene garantías de recuperarlas, y eliminando intermediarios en la gestión. Ahora bien, considerando que la competencia de los servicios del agua en España es de dominio público, es relevante que la Administración mantenga un control permanente sobre la gestión privada, no pudiendo existir una sin la otra, lo que además permitirá que la gestión se realice con criterios de calidad necesarios y suficientemente determinados por la legislación europea.

Una vez comprendida la competencia y la gestión de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua, pasemos a estudiar la estructura bajo la cual se determinan las tarifas que finalmente se cobrarán a los usuarios de dichos servicios.

IV. DETERMINACIÓN DE LAS TARIFAS

De acuerdo a lo estudiado anteriormente, hemos podido concluir que la competencia en materia de servicio de abastecimiento de agua y de saneamiento de aguas residuales en España, dependiendo del caso, puede recaer en los Entes Locales o las Comunidades Autónomas, y que su gestión se podrá realizar directa o indirectamente a través de una serie de mecanismos regulados, de forma individual o conjunta con otras entidades. De esta manera, para poder elaborar las tarifas que se cobrarán por los distintos gestores, será necesario considerar en el correspondiente estudio las condiciones, alcances y características de cada población y las peculiaridades del servicio que se presta.

La enorme fragmentación del sistema español produce que existan diferentes fórmulas y procedimientos para estructurar una tarifa, las que se diferenciarán dependiendo de la localidad de donde provengan. El precio del agua dependerá, para cada uno de los casos, de las obras que hayan sido necesarias financiar para tener la disponibilidad de agua en concreto (en un país como España que cuenta con enormes disparidades en cuanto a la disponibilidad del recurso), así como de las circunstancias y decisiones particulares del agente de abastecimiento en alta; de la forma y de quién realice el abastecimiento en baja; y de cómo y quién se ocupe de las aguas residuales, su tratamiento y control de su vertido⁷⁷. Por tanto, vemos tantas fórmulas tarifarias como localidades existen en España, lo que genera enormes diferencias en el cobro de tarifas y, por ende, produce una incertidumbre en la población sobre cuál es el verdadero precio del agua que están pagando.

⁷⁷ JIMÉNEZ COMPAIRED, I.: "Cuestiones actuales de la fiscalidad de las aguas continentales", en ADAME MARTÍNEZ, F.: *Fiscalidad ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro*, Thomson Reuters, Navarra, 2015, p. 118 y 119.

De acuerdo a datos recabados desde 53 ciudades españolas por la Organización de Consumidores y Usuarios, si bien el precio del agua depende del tipo de gestión a cargo de los servicios, en España el precio del agua subió un 28% entre los años 2009 y 2016. La más habitual para el territorio español es la gestión indirecta o denominada también privada del agua, y coincide también que es la más barata, con un promedio de 1,43 euros por metro público. Por su parte, la gestión directa o pública no incrementa mucho el valor, llegando a un promedio de 1,61 euros por metro cuadrado. Sin embargo, es la gestión conjunta de los servicios de abastecimiento y saneamiento la que resulta ser la más onerosa, con un promedio de 2,18 euros el metro cuadrado⁷⁸.

Asimismo, la Organización de Consumidores y Usuarios señala en dicho estudio que las diferencias son enormes entre una ciudad y otra. Por ejemplo, un consumidor anual medio de 175 metros cuadrados de agua, que se considera como una cifra normal para un hogar medio, en Palencia estará pagando una factura anual de 145 euros, mientras que en Barcelona y Murcia tendrá que pagar más de 500 euros por la misma cantidad de agua, lo que representa un incremento de 352% entre uno y otro. Llamen especialmente la atención las diferencias respecto a los costes del servicio de saneamiento, en donde, por ejemplo, en Cádiz es cinco veces más caro que en Las Palmas de Gran Canaria⁷⁹.

Ante dicha situación, se creó la necesidad por parte de los gestores de los servicios y de las administraciones públicas, de crear criterios uniformes para la estructura de tarifas y de costes de los servicios de agua en España. De esta manera, ya en el año 1982, la Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento (en adelante "**AEAS**"), publicó el primer "Manual para la confección de estudios de tarifas en los abastecimientos de agua", el que se actualizó en el año 1997. Dos años después, la misma organización editó el "Manual para la confección de estudios de tarifas de saneamiento de agua", con el fin de cubrir todas las fases del ciclo integral del agua.

⁷⁸ <https://www.ocu.org/alimentacion/agua/informe/el-precio-del-agua/gestion-publica-o-privada> visitado por última vez el 7 de febrero de 2017.

⁷⁹ <https://www.ocu.org/alimentacion/agua/informe/el-precio-del-agua> visitado por última vez el 7 de febrero de 2017.

En desarrollo de los manuales anteriores y con el objetivo de unificar en un mismo texto los criterios de tarificación de todo el ciclo integral del agua, la AEAS, en conjunto con la Federación Española de Municipios y Provincias, publicaron en el año 2011 la "Guía de Tarifas de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua" (en adelante la "**Guía de Tarifas**"). Dicha publicación busca definir los criterios a seguir sobre la estructura de las tarifas de los servicios y sus revisiones, sirviendo de orientación para municipios y operadores, por lo que asimismo nos servirá de base para proponer recomendaciones respecto a los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua.

A. Política comunitaria en materia del precio del agua

1) Planteamiento general:

La política europea en materia de aguas, que se encuentra enmarcada dentro de la política ambiental comunitaria, obliga a los Estados miembros a concretar determinados estándares de calidad del recurso, los que se podrán alcanzar de diversas maneras por cada uno de los Estados. Sin embargo, lo que parece ser imperativo en todos los casos es el régimen económico-financiero que se debe utilizar para cumplir con dichas políticas ambientales⁸⁰.

Como hemos señalado anteriormente, es a partir de la Directiva Marco sobre el Agua del año 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. En el artículo 1 de dicha Directiva se establecen sus objetivos fundamentales como los siguientes:

- La protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición (entre las desembocaduras de los ríos y el mar), las aguas costeras y las aguas subterráneas.
- La protección y mejora del estado de los ecosistemas acuáticos, terrestres y humedales.

⁸⁰ JIMÉNEZ COMPAIRED, I.: "Una perspectiva financiera y tributaria de la calidad de las aguas" (Capítulo IV), en: EMBRID IRUJO, A. - DOMÍNGUEZ SERANO, J.: *La calidad de las aguas y su regulación jurídica. (Un estudio comparado de la situación en España y México)*, Iustel, Madrid, 2011, p. 166.

- La promoción de un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos disponibles.
- La mayor protección y mejora del medio acuático, entre otras formas mediante medidas específicas de reducción progresiva de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias prioritarias, y mediante la interrupción o la supresión gradual de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias.
- Garantizar la reducción progresiva de la contaminación del agua subterránea y evitar nuevas contaminaciones.
- Contribuir a paliar los efectos de las inundaciones y sequías.

- Contribuir a garantizar el suministro suficiente de agua superficial y subterránea en buen estado, tal como requiere un uso del agua sostenible, equilibrado y equitativo.

- Reducir de forma significativa la contaminación de las aguas subterráneas, y proteger las aguas territoriales y marinas.

- Además de lograr los objetivos de los acuerdos internacionales pertinentes, incluidos aquellos cuya finalidad es prevenir y erradicar la contaminación del medio ambiente marino, mediante medidas comunitarias, a efectos de interrumpir o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias, con el objetivo último de conseguir concentraciones en el medio marino cercanas a los valores básicos por lo que se refiere a las sustancias de origen natural y próximas a cero por lo que respecta a las sustancias sintéticas artificiales.

La mayor importancia de dicha Directiva es que forma un planteamiento global respecto a la gestión del agua, incorporando el principio de recuperación de los costes en la estructura de la política hídrica, considerando que el agua no es un bien comercial sino un recurso que se debe conservar y proteger de forma integral. Es así como la Guía de Tarifas, que analizamos en el presente capítulo, se basa en los criterios definidos por la Directiva Marco sobre el Agua en la determinación de las tarifas, especialmente en el principio de recuperación de los costes establecido en su artículo 9.1.

2) *Principio de recuperación de los costes:*

La norma del artículo 9.1 de la Directiva Marco sobre el Agua regula la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua. La misma norma en su artículo 2.38 define los *servicios relacionados con el agua* como todos los servicios en beneficio de los hogares, las instituciones públicas o cualquier actividad económica, consistentes en:

- a) La extracción, el embalse, el depósito, el tratamiento y la distribución de aguas superficiales o subterráneas; y
- b) La recogida y depuración de aguas residuales, que vierten posteriormente en las aguas superficiales.

Por su parte, el artículo 9.1 de la Directiva Marco sobre el Agua establece que los Estados miembros tendrán en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, a la vista del análisis económico efectuado con arreglo al anexo III de dicha Directiva, y en particular de conformidad con el principio de que quien contamina paga. Vemos que la normativa otorga un triple valor al agua: económico, social y ambiental, por lo que los Estados miembros deberán garantizar este triple valor en todas las medidas que adopten⁸¹.

La obligación para los Estados miembros es a "tener en cuenta" el principio de recuperación de los costes. Lo anterior, ha llevado a ciertas autoridades a interpretar la norma en el sentido de que son los propios Estados miembros quienes pueden valorar el nivel de intensidad con que aplicarán la recuperación de los costes, ya sea de manera íntegra o sólo parcial. Esta última fue la interpretación del Ministerio de Medio Ambiente en su documento Directiva 2000/60, Análisis de la transposición y procedimiento de desarrollo, de abril de 2003, señalando que la consideración de la recuperación de los costes no implica obligatoriamente una recuperación íntegra, sino que es más bien un principio orientado a eliminar las arbitrariedades de las políticas de precios y las

⁸¹ RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: "La aplicación del principio de recuperación de costes en la gestión del agua en el derecho interno español" (Capítulo VIII), en AGUDO GONZÁLEZ, J.: *El derecho de aguas en clave europea*, La Ley, Madrid, 2010, p. 403.

subvenciones, estableciendo criterios generales que incentiven el uso eficiente y no el abandono de los usos del recurso. No obstante, en legislaciones más recientes se ha comenzado a integrar la recuperación íntegra de los costes, como así lo ha expresado en su exposición de motivos la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía⁸².

De esta manera, el artículo 9.1 de la Directiva Marco sobre el Agua, establece que para tener en cuenta el principio de recuperación de los costes, los Estados miembros garantizarán el cumplimiento de las siguientes actuaciones:

- Que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y, por tanto, contribuyan a los objetivos medioambientales de la Directiva. En este sentido, los Estados deben aplicar una política de tarificación que responda a cantidades de agua consumida o contaminación producida, incentivando el uso eficiente del recurso.
- Una contribución adecuada de los diversos usos del agua, desglosados, al menos, en industria, hogares y agricultura, a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, basada en el análisis económico efectuado con arreglo al anexo III de la Directiva y teniendo en cuenta el principio de que quien contamina paga.

Es importante destacar que la aplicación del principio de recuperación de los costes no es absoluta. La Directiva Marco sobre el agua contempla ciertas excepciones, que detallamos a continuación:

- El artículo 9.1 de la Directiva señala que los Estados miembros podrán tener en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación y las condiciones geográficas y climáticas de la región o regiones afectadas.
- El artículo 9.3 permite la financiación de medidas preventivas o correctivas específicas sin requerir de la recuperación de los costes, con el objeto de lograr los objetivos de la Directiva, lo que posibilitará, por ejemplo, la existencia de subsidios externos al agua.

⁸² RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: "La aplicación...", *cit.*, p. 399.

- El artículo 9.4 establece que los Estados miembros no incumplirán la Directiva si deciden no aplicar, de acuerdo con prácticas establecidas, los objetivos en el artículo 9 para una determinada actividad de uso de agua, siempre y cuando ello no comprometa ni los fines ni el logro de los objetivos de la Directiva. Los Estados miembros informarán en los Planes Hidrológicos de Cuenca de los motivos por los que no han aplicado plenamente dicha norma.

Por otra parte, el artículo 9.2 de la Directiva Marco sobre el Agua establece la obligación para los Estados miembros de incluir en los Planes Hidrológicos de Cuenca, información sobre las medidas que tienen la intención de adoptar para la aplicación del principio de recuperación de los costes y que contribuyan al logro de los objetivos medioambientales de la Directiva, así como sobre la contribución efectuada por los diversos usos del agua a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua.

Asimismo, la Directiva Marco sobre el Agua exige que el principio de recuperación de los costes deberá aplicarse en función de los distintos usos del agua, y no de manera global para todos ellos. Dichos usos pueden clasificarse en hogares, agricultura e industria, quienes participan del consumo total en un 7,8%, un 70% y un 24,5%, respectivamente⁸³.

La Directiva Marco sobre el Agua, en definitiva, pretende garantizar que la política de precios del agua genere incentivos para que los usuarios hagan un uso eficiente del recurso, de manera que puedan contribuir con los objetivos medioambientales de la misma Directiva. Este modelo medioambiental o de desarrollo sostenible, se contraponen a los modelos tradicionales basados en la oferta y la demanda de agua, estimulando el uso de tecnologías eficientes, ambiental y económicamente. El precio del recurso hídrico deberá reflejar, entonces, además del costo de oportunidad, la escasez hídrica y los daños producidos al medio, considerando siempre la sensibilidad de los usuarios frente a los cambios en los precios del agua, quienes históricamente han rechazado cualquier aumento que vaya más allá de la variación del Índice de Precio al Consumo. La idea es que esa misma política de precios contribuya a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, basándose en el principio de quien contamina paga.

⁸³ RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: "La aplicación...", *cit.*, p. 413.

3) *Política de tarificación comunitaria:*

Por otra parte, la Comisión Europea en su Comunicación sobre política de tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos, COM/2000/0477, solicita a los Estados miembros que estructuren una tarificación eficaz del agua, que incentive la utilización razonable de los recursos hídricos, con el fin de garantizar la recuperación de los costes que significa la inversión y gestión de los servicios, de manera que contribuyan con los objetivos ambientales de la Directiva Marco sobre el Agua.

Dicho documento define el precio del agua como el importe global o marginal que pagan los usuarios del agua por todos los servicios relacionados con el agua, incluido el aspecto ambiental. A partir de esta definición, se han clasificado los costes del agua como los siguientes:

- *Costes financieros:* aquellos costes directos que incluyen los gastos de prestación y administración, de explotación y mantenimiento, y también los de capital.
- *Costes ambientales:* aquellos costes de los daños que el uso del agua supone al medio ambiente, los ecosistemas y a los usuarios del medio ambiente, como podría ser el deterioro de los suelos productivos⁸⁴.
- *Costes del recurso:* aquellos costes producidos por el agotamiento de los recursos que provoca la desaparición de determinadas oportunidades para otros usuarios.

En relación a dichos costes, la Comunicación COM/2000/0477 de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, sobre la política de tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos, establece algunas recomendaciones respecto a la determinación de la tarifa de los servicios del ciclo integral del agua, que detallamos a continuación:

⁸⁴ Actualmente, los costes ambientales no son cubiertos por los precios del agua en España. De acuerdo al Ministerio de Medio Ambiente, se requiere de un aumento del 30% en el precio del agua urbana para que los costes ambientales alcancen a cubrirse plenamente. Ver RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: "La aplicación...", *cit.*, p. 414.

- Una política de tarificación que cumpla su labor con eficacia, tendrá un efecto demostrable en la demanda de agua para distintos usos.
- Tarifas relacionadas directamente con la cantidad de agua utilizada o con la contaminación producida, generarán un incentivo para los consumidores a un mejor uso del agua y a reducir la contaminación.
- Tarifas que reflejen el coste real del servicio, relacionadas con el consumo y que favorezcan el ahorro, se deberán basar en una gestión eficiente.
- La aplicación del principio de recuperación de los costes, en donde el precio refleje todos los gastos.
- Una aplicación más amplia de estructuras de tarificación incentivadoras, fomentando un uso eficaz del agua y permitiendo alcanzar objetivos ambientales.
- Fomentar el uso de dispositivos de medición (contadores o caudalímetros), para garantizar la sostenibilidad y reparto equitativo de las cargas económicas entre los usuarios.
- La transparencia en el proceso y participación de los consumidores. En este sentido, se ha dicho que la participación ciudadana en el procedimiento de adopción de decisiones administrativas tiene el triple efecto de: legitimar las decisiones públicas; eficacia en cuanto a que reduce los conflictos sociales y es garantía de su aplicación; y como mecanismo de control de la actuación administrativa, favoreciendo la transparencia y potenciando la información administrativa al público⁸⁵.

Asimismo, en el Informe de 16 de octubre de 2001, sobre la Comunicación COM/2000/0477, se solicita a los Estados miembros que establezcan un sistema de tarificación eficaz que incentive el uso racional del agua, con el fin de garantizar globalmente la recuperación de los costes a nivel de las cuencas, de manera que contribuyan con los objetivos ambientales de la Directiva Marco sobre el Agua. Este informe enumera ciertos criterios a tener en cuenta para una correcta tarificación, que enumeramos a continuación:

- Garantizar la recuperación de todos los costes para cada sector: hogares, industria y agricultura.

⁸⁵ MELERO ALONSO, E.: "Procedimiento de elaboración de los Planes Hidrológicos de Cuenca y la participación ciudadana" (Capítulo IX), en AGUDO GONZÁLEZ, J.: *El derecho de aguas en clave europea*, La Ley, Madrid, 2010, p. 435 y ss.

- Aplicación de incentivos para el uso sostenible del agua, como tarifas que reflejen los costes del suministro y los costes ambientales ocasionados por la extracción y el uso.
- Desarrollar instrumentos especiales, como suplementos para fuentes de alta contaminación.
- Utilización de un sistema de tarificación progresivo, asegurando que cuanto mayor sea el consumo, mayor será la contribución a los costes del ciclo del agua.
- Procurar un sistema transparente para el usuario.
- El sistema debe contemplar todos los costes del ciclo del agua, incluso los externos, para todos los usos existentes.
- Buscar una rentabilidad adecuada para el capital invertido.
- Respetar el principio del mantenimiento sustancial del recurso.
- Gravar los consumos y prácticas poco eficientes.

En definitiva, hemos estudiado que la política comunitaria de precios del agua otorga a los Estados miembros una serie de criterios y recomendaciones orientados hacia un uso eficiente y sostenible del recurso hídrico, de manera que puedan contribuir a los objetivos medioambientales de la Directiva Marco sobre el Agua. Dichos criterios se encuentran reunidos en la Guía de Tarifas elaborada en 2011 por la AEAS en conjunto con la Federación Española de Municipios y Provincias, y que pasamos a estudiar a continuación.

B. Principios de tarificación

Hemos visto que la Guía de Tarifas reúne los criterios y recomendaciones provenientes de la normativa comunitaria. A partir de ello, dicho documento concluye una serie de aspectos concretos que se deben tener en especial consideración en el caso de España⁸⁶, y que son los siguientes:

- Se debe controlar y reducir el consumo de agua por parte de las entidades públicas, de manera que se pueda evitar que los servicios terminen siendo gratuitos o bonificados para ellos.

⁸⁶ ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTOS DE AGUA Y SANEAMIENTO - FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS: *Guía de Tarifas de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua*, AEAS - FEMP, España, 2011, p. 9 y ss.

- No corresponde a la entidad gestora de los servicios realizar una política redistributiva de la riqueza, por lo que se deberán anular las tarifas bonificadas por factores sociales. Esta labor corresponde al Ayuntamiento a través de sus diferentes organismos.
- Evitar los consumos gratuitos, las excepciones al cobro y las subvenciones en la factura.
- Aumentar la transparencia en los precios de las tarifas, de manera de que una no subvencione a la otra (por ejemplo, que la tarifa de abastecimiento no cubra los costes del servicio de alcantarillado).
- Realizar provisiones de insolvencia para asumir impagos estructurales de la tarifa.

En este sentido, al momento de comenzar a estructurar un sistema de tarificación, la Guía de Tarifas propone una serie de principios⁸⁷ que se deben tomar en cuenta:

- *Equilibrio económico-financiero (autosuficiencia)*: tiene relación con el principio de recuperación de costes de los servicios relacionados con el agua de la Directiva Marco sobre el Agua, donde además se deben incluir los costes medioambientales y aquellos relativos a los efectos adversos que se puedan producir sobre el medio acuático. Lo anterior, en directa concordancia con el principio de quien contamina paga. Se recomienda que la autofinanciación del servicio se sustente en una planificación financiera a unos 5 años, que comprenda los costes de inversión y los gastos de corto y mediano plazo, más que atender exclusivamente a criterios históricos y contables.
- *Bienestar social*: se requiere una estructura de tarifas en la que el beneficio para el conjunto de la sociedad sea el máximo, a través de políticas de equidad tarifaria, evitando discriminaciones entre grupos de usuarios y anulando las subvenciones cruzadas.
- *Uso racional y eficiente*: tratar el agua como un recurso escaso y no como un bien comercial, a través de su uso sostenible.
- *Responsabilidad de puntas*: los costes de inversión se deben cargar en mayor medida a aquellos usuarios que realicen un mayor consumo de agua.
- *Simplicidad*: las tarifas deben ser simples y entendibles para la población.

⁸⁷ *Ibidem.*

- *Igualdad y homogeneidad*: se debe aplicar una misma tarifa a aquellos usuarios de un mismo grupo y con consumos iguales.

Una vez estudiados los principios de tarificación, pasemos a continuación a analizar la manera en que la Guía de Tarifas recomienda estructurar una tarifa propiamente dicha.

C. Determinación de la estructura tarifaria

1) Estructura tarifaria:

Como hemos visto anteriormente, la determinación de las tarifas variará dependiendo del municipio o Comunidad Autónoma que corresponda, como asimismo del procedimiento que antecede a su resolución. Sin embargo, cualquier estudio de formación o actualización de tarifas deberá presentarse organizado en tres capítulos fundamentales⁸⁸:

- i. Memoria explicativa del servicio, sus infraestructuras y procesos de explotación, su estado actual y las previsiones contempladas, caudales abastecidos, drenados y depurados.
- ii. Justificación presupuestaria de los costes previsibles en que incurrirá el servicio de acuerdo a los niveles de calidad establecidos, los criterios de explicación que se hayan fijado y los procedimientos de trabajo elegidos.
- iii. Proposición de una estructura tarifaria, incluidos los precios unitarios e índices de progresividad.

Una tarifa adecuada deberá garantizar la recuperación de todos los costes para cada uso particular, que respecto a los servicios urbanos se refiere al uso doméstico, comercial, industrial, construcción y consumo público.

Asimismo, cada uso se puede subdividir en subgrupos que podrán contar con una tarificación particular, atendiendo a criterios sociales o medioambientales, tales

⁸⁸ ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTOS DE AGUA Y SANEAMIENTO - FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS: *Guía de Tarifas...*, cit., p. 14.

como familias numerosas, industrias contaminantes, consumidores estacionales, diferenciación horaria, entre otros.

De esta manera, en cada uno de los usos y subgrupos se deberá establecer un sistema de tarificación progresiva, por tramos, de manera que, a mayor consumo, mayor sea el precio que se deberá pagar y que por ende contribuirá en mayor medida a recuperar los costes totales.

Además, teniendo en cuenta que se requiere una alta inversión en renovación de la infraestructura necesaria para cada uno de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua, los costes derivados de dicha inversión se deberán sumar al resto de los costes necesarios para la prestación del servicio (como los costes de explotación, costes tributarios, financieros, etc.). De esta manera, se requerirá de una tarifa definida y especial para cada uno de los servicios involucrados en el ciclo integral del agua.

Con respecto a la estructura tarifaria misma, la Guía de Tarifas, en base a documentos publicados por la Unión Europea y a los buenos resultados que ha tenido en su puesta en práctica en España, propone la siguiente fórmula progresiva para el importe general que se cobrará al usuario⁸⁹:

$$P = F + a \times Q + b \times Y$$

P: importe total que se cobrará al usuario.

F: cuota fija en función de los usos y servicios contratados (incluyendo los costes).

a: precio por unidad de agua consumida en metros cúbicos, con una estructura progresiva, en donde a mayor consumo mayor precio unitario del metro cúbico.

Q: cantidad total de agua consumida en metros cúbicos.

b: precio por unidad de contaminación producida en metros cúbicos.

Y: contaminación total producida en metros cúbicos.

Esta fórmula incentiva el uso eficiente del agua con una menor contaminación, pero se debe mantener un equilibrio entre los elementos fijos y variables que

⁸⁹ ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTOS DE AGUA Y SANEAMIENTO - FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS: *Guía de Tarifas...*, cit., p. 15.

conforman la tarifa, ya que aumentar desmedidamente el componente fijo puede perjudicar a los usuarios de consumos menores, y disminuirlo excesivamente dificultará la recuperación de los costes fijos. En general, una fórmula aceptada es que los componentes fijos de la tarifa dependan de la estructura de los costes del servicio, es decir, del tamaño del municipio, de la escasez del recurso o la estacionalidad de la población, por ejemplo. Por su parte, los componentes variables dependen de características especiales para cada sistema, como parámetros técnicos de dificultad para obtener el recurso con calidad, ubicación geográfica, tipos de consumidores, nivel de renta, etc.

Las cuotas fijas, entonces, tienen como objetivo recuperar parte de los costes fijos del servicio, por lo que conviene incrementar dicha cuota a aquellos usuarios que consuman mayores cantidades de agua, debido a que cuentan con mayores costes de ejecución de la acometida y por los sobredimensionamientos de las infraestructuras de las redes.

Por su parte, la cuota variable permite una progresividad en los precios de las tarifas, en donde se cobra más a aquellos usuarios que consuman mayor cantidad de agua y produzcan mayores índices de contaminación. La progresividad de la parte variable estará determinada por tres factores: el número de bloques de consumo, el tamaño de cada uno de los bloques y el precio de los bloques.

Los precios unitarios, entonces, del metro cúbico de agua abastecida y saneada, estará compuesto por los tres factores anteriores (número de bloques, tamaño de bloques y precio de los bloques) más la cuota fija en la prestación del servicio, por cada metro cúbico prestado en cada servicio.

2) *Costes de los servicios:*

En relación a los costes para cada uso y subgrupo, se deben considerar los gastos relativos a cada tipo de gestión que pueda tener el servicio, como vemos a continuación:

- *Gestión directa por el propio Ayuntamiento:* además de los costes directos, se deben considerar aquellos relacionados con gastos involucrados en cualquier

parte del proceso de gestión del servicio de agua, como secretaría, intervención, recursos humanos, servicios técnicos, servicios informáticos, entre otros.

- *Gestión indirecta a través de cualquiera de los mecanismos legales:* los costes variarán dependiendo de la estructura societaria de que se trate.

Sin embargo, de manera general, podemos decir que las tarifas deberán incluir en su estructura los siguientes costes:

- *Tributos:* que se debiesen cobrar a los usuarios en la factura final.
- *Relativos a personal:* remuneraciones fijas y variables, horas extraordinarias, cargas sociales y otros gastos.
- *Aprovisionamientos:* compra de agua, energía eléctrica, tuberías, válvulas y piezas especiales, de reactivos químicos, y de otros aprovisionamientos, como repuestos, materiales, pinturas, material de oficina, etc.
- *Trabajos realizados por otras empresas:* atención telefónica centralita y comercial, lectura de contadores, oficinas comerciales, trabajos de explotación de otros centros productivos, retirada y disposición de fangos.
- *Servicios externos:* arrendamientos, oficinas comerciales, reparaciones, conservación, reposición, primas de seguros, servicios bancarios, publicidad, combustibles, etc.
- *Otros gastos relacionados:* indemnizaciones, pérdidas de créditos comerciales incobrables, entre otros.
- *Gastos extraordinarios.*
- *Gastos financieros.*
- *Pérdidas procedentes del inmovilizado.*
- *Amortizaciones:* del inmovilizado intangible, del inmovilizado material, o amortizaciones técnicas.
- *Dotación a las provisiones:* provisiones por actuaciones relacionadas con la infraestructura, fondo de recuperación de capital privado, provisión para insolvencias, provisión grandes reparaciones, entre otras.
- *Retribución a la gestión del servicio:* gastos y retribuciones por inversiones en infraestructuras afectas al servicio.

Asimismo, en el caso de los servicios prestados a través de gestión indirecta, se deberá incluir la retribución a la gestión del servicio para la entidad gestora por su actuación, de acuerdo a la modalidad jurídica que corresponda.

D. Sostenibilidad de los servicios del agua

Analizados los distintos elementos de la determinación de las tarifas de los servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas en España, cabe señalar que la OCDE ha hecho una serie de recomendaciones sobre la financiación de los servicios de agua urbanos, basada en el encargo de la Directiva Marco sobre el Agua de planificación financiera estratégica para asegurar la sostenibilidad y funcionamiento de los servicios, desarrollando principalmente el concepto de las "3T":

- i) *Tarifas*: tarifas de agua cobradas a los usuarios, las que recomienda siempre se reinviertan exclusivamente en los servicios de agua.
- ii) *Transferencias*: se refiere básicamente a ayudas de donantes, y en el caso de España a fondos de la Unión Europea.
- iii) *Tributos*: recaudados por las autoridades nacionales, locales o regionales (*taxes* en su denominación original proveniente del idioma inglés).

Sin embargo, dada la coyuntura económica europea de los últimos años, las "3T" requieren de una revisión profunda. La "T" de transferencias es muy limitada en sus aportes reales al sistema del ciclo urbano del agua, debido a que los fondos comunitarios, especialmente el Fondo de Cohesión que fue el pilar de la "T" de transferencias, ahora son mucho menores, toda vez que están orientados a financiar países con menor PIB, principalmente del este de Europa⁹⁰.

Además, es interesante considerar que la tarifa actual de los servicios de abastecimiento y saneamiento en España apenas alcanzan a cubrir sus costes operativos, y no cubren bajo ningún caso la amortización de los activos existentes

⁹⁰ CONGRESO NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE: Hacia un funcionamiento económicamente competitivo, sostenible y alternativo en la gestión de las aguas residuales en España, CONAMA, Madrid, 2015, p. 11.

ni la repercusión de la inversión en nueva infraestructura, que a su vez se originan por la mayor exigencia de calidad y por los compromisos de cumplimiento de las Directivas Europeas. Tampoco cubren los costes del recurso ni los ambientales, como se supone debiese hacerse según la Directiva Marco sobre el Agua.

De esta manera, es necesario realizar nuevos cálculos del precio real del agua, para asegurar la gestión sostenible a largo plazo y las necesidades de inversión. Según una gran mayoría de expertos, la sostenibilidad de los servicios del agua se podrá alcanzar una vez que se asuman todos los costes a través de la factura del agua, adoptando el principio del *pago por uso*, coherente con el criterio de *contribución adecuada* del que habla explícitamente la Directiva Marco sobre el Agua. Dicha práctica se está llevando a cabo en algunos de los países europeos más avanzados, pero sólo respecto a los costes correspondientes a los servicios del agua, aplicando cánones transparentes y finalistas, que estén destinados a la mejora del servicio y a la repercusión exclusiva de los costes de la gestión del ciclo integral del agua, teniendo especial cuidado de no recaudar a través de la factura del agua fondos para objetivos que no sean propios a los servicios del agua⁹¹. De todas formas, la aplicación de cánones finalistas que incluyan todos los costes financieros de los servicios del agua, conlleva a su vez el coste político del siempre impopular aumento de la factura del agua, el que deberá ser asumido por la Administración Pública con especial cuidado y dedicación⁹².

Por último, existe un gran potencial de optimización en la gestión de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua, que permitirían reducir los costes operativos y mejorar la rentabilidad, a través de la reducción del consumo energético, la aplicación de nuevas tecnologías y automatismos, el control de la contaminación en origen del agua y el aprovechamiento de los diferentes recursos. Lo anterior, es el camino hacia la autosuficiencia y sostenibilidad del sistema, permitiendo incluso la eventual generación de utilidades.

E. Comentarios finales

⁹¹ CONGRESO NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE: *Hacia un funcionamiento económicamente competitivo, sostenible y alternativo en la gestión de las aguas residuales en España*, CONAMA, Madrid, 2015, p. 32 y ss.

⁹² YÁBAR STERLING, A.: *El papel de los tributos en el modelo español de gestión regional del buen estado ecológico de las masas de agua*, Instituto de Estudios Fiscales, DOC. Nº 11, Madrid, 2013, p. 23.

La gran segmentación del sistema español en cuanto a la competencia y gestión de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales, según pudimos analizar en los apartados anteriores de este mismo capítulo, ha producido en la práctica que existan tantas fórmulas tarifarias como localidades existen en España, lo que ha generado importantes diferencias en el cobro de tarifas (de hasta más de 300% entre una localidad y otra), y que asimismo ha producido un desconocimiento para los consumidores, quienes no siempre tienen certeza sobre si el precio que están pagando coincide o no con el verdadero precio del agua.

Sin embargo, existen algunos actores que han generado esfuerzos para unificar criterios en el cálculo de la tarifa para estos servicios, como ocurre con la Guía de Tarifas, principalmente a partir de la incorporación del principio de recuperación de los costes. De esta manera, podemos decir que la estructura tarifaria en España idealmente debiese estar compuesta por una cuota fija que comprenda los usos y servicios contratados (que incluirá a su vez todos los gastos que correspondan a cada caso, dependiendo del tipo de gestión que tenga el servicio); más un precio por unidad de agua consumida, con estructura progresiva; por una cantidad total de agua consumida; más un precio por unidad de contaminación producida; por una cantidad total de contaminación producida. Lo anterior, y basándonos en los objetivos medioambientales comunitarios reunidos en la Directiva Marco sobre el agua, generará un incentivo a un uso más eficiente del agua por parte de los usuarios y, en definitiva, a disminuir los niveles de contaminación del recurso.

En el capítulo siguiente de nuestro estudio, debido a su complejidad e importancia, expondremos la estructura de los tributos que afectan a los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua, en sus tres niveles de Administración Pública: estatal, autonómica y local.

CAPÍTULO SEGUNDO:

TRATAMIENTO JURÍDICO A LA FISCALIDAD DEL AGUA EN ESPAÑA

Como vimos en el capítulo anterior, los tributos que se cobran a los usuarios de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento de aguas residuales en España, están incorporados en las tarifas en forma de gastos o costes, por lo que estarán incluidos en la factura final del agua. Lo anterior, debido a que los tributos son, en general, a cuenta del consumidor y se deben considerar en el cálculo de la tarifa, por la parte alícuota que le corresponde en cada ejercicio⁹³.

Es interesante señalar que España no ha desarrollado la fiscalidad del agua de manera independiente y aislada, sino que su trabajo se encuentra enmarcado dentro de la experiencia de una serie de Estados miembros de la Unión Europea, quienes han venido estableciendo, de manera tradicional, tributos relacionados con los servicios del agua.

Al respecto, Alemania fue uno de los primeros países en exigir un canon federal de vertidos de aguas residuales en 1981, que grava a quien realice directamente el vertido de los residuos. Sus principales sujetos pasivos consisten en los Ayuntamientos, Confederaciones Hidrográficas y las industrias. Sin embargo, los vertidos domésticos realizados sobre el alcantarillado municipal no están sujetos a este canon, pero los Ayuntamientos pueden repercutir luego el tributo a los usuarios a través de las tasas municipales. La base imponible está medida en unidades de contaminación que excedan de las cantidades autorizadas, y asimismo existen deducciones por motivo de inversiones que reduzcan el grado de contaminación. La recaudación se encuentra afectada a la depuración y saneamiento de las aguas residuales.

⁹³ ALONSO GONZÁLEZ, L. M.: "Los tributos estatales sobre el agua. Los tributos de la Ley de Aguas", en ALONSO GONZÁLEZ, L. M. y TAVEIRA TORRES, H.: *Tributos, aguas e infraestructuras*, Atelier, Barcelona, 2012, p. 18 y 19.

Por su parte, Bélgica ha establecido tributos regionales sobre el agua, como es el caso del impuesto de la región flamenca para la protección de las aguas superficiales de 1971, y que grava tanto el consumo de agua suministrada por una empresa pública de abastecimiento de agua, como el vertido de agua en dicho territorio. El cálculo de la cuota del tributo se realiza multiplicando la carga contaminante por el precio por unidad, y la base imponible se determina dependiendo de si se trata de pequeños consumidores, grandes consumidores o bien si no se cuentan con los datos necesarios para efectuar el cálculo de dicha base.

Asimismo, desde enero de 1997, Dinamarca aplica un impuesto estatal sobre vertidos de aguas residuales, gravando a los titulares de exploraciones que realicen vertidos a plantas de depuración de aguas residuales, o bien a lagos, ríos o al mar. La cuota dependerá de si las sustancias vertidas son nitratos, fosfatos o materias orgánicas.

Además, es relevante señalar el caso de Francia, en donde existe el canon por contaminación del agua, cuya cuantificación y gestión corresponde a las Agencias del Agua, y cuyo objeto es subvencionar, al menos parcialmente, la construcción de plantas depuradoras de aguas residuales gestionadas por municipios. Similar es el caso de Holanda, que desde 1970 cuenta con un tributo sobre la contaminación del agua para financiar la construcción de plantas depuradoras en los grandes cursos de agua administrados por el Estado⁹⁴.

⁹⁴ ADAME MARTÍNEZ, F.: "Panorama de la fiscalidad ambiental en España", en ADAME MARTÍNEZ, F.: *Fiscalidad ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro*, Thomson Reuters, Navarra, 2015, p. 21 y ss.

De esta manera, luego de referirnos brevemente al tratamiento fiscal que se le da al agua en otros Estados miembros de la Unión Europea, a continuación analizaremos en detalle la regulación de los tributos estatales, autonómicos y locales que afectan a los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua. Lo anterior, toma gran relevancia toda vez que, como veremos, los tributos forman una parte considerable (y en algunos casos la totalidad) del precio final que se cobra a los usuarios del agua, por lo que estudiaremos su configuración general y la afectación que tienen los fondos recaudados, para lo cual compararemos unos con otros, criticaremos algunos de sus aspectos y propondremos modificaciones que consideramos relevantes para mejorar la financiación (y gestión) de los servicios del agua.

I. TRIBUTOS DE COMPETENCIA ESTATAL

A. Canon de regulación y tarifa de utilización del agua

1) Concepto y naturaleza jurídica:

El canon de regulación y la tarifa de utilización del agua son tributos distintos pero similares. Ambas figuras se encuentran reguladas en el artículo 114 del texto refundido vigente de la Ley de Aguas, y tienen por objeto repercutir sobre el usuario el coste gastado en inversiones para la construcción de infraestructuras hidráulicas y los gastos de mantenimiento o explotación de tales infraestructuras⁹⁵.

De acuerdo al apartado 1 de dicho artículo 114 de la Ley de Aguas, deberán satisfacer el canon de regulación aquellos beneficiados por las obras de regulación de las aguas superficiales o subterráneas, que hayan sido financiadas total o parcialmente a cargo del Estado.

Por su parte, el apartado 2 del mismo artículo, señala que deberán satisfacer la tarifa de utilización del agua aquellos beneficiados por el uso o disponibilidad del agua a través de obras hidráulicas específicas, que hayan sido financiadas total o parcialmente por el Estado.

⁹⁵ ADAME MARTÍNEZ, F.: "Panorama de la fiscalidad...", *cit.*, p. 55.

De acuerdo con la opinión de Pagès i Galtés⁹⁶, en ambos casos estamos frente a tributos propiamente dichos, debido a que, por disposición de una Ley, hacen nacer una obligación de carácter no sancionador, de pagar una suma de dinero que cubra necesidades públicas, que en este caso se refiere a los costes de inversión, explotación y conservación de obras hidráulicas, relacionadas con el suministro de agua⁹⁷. Además, se trata de tributos parafiscales debido a que en ambos casos los recursos recaudados a través de su funcionamiento estarán destinados a una afectación específica, como veremos más adelante.

En relación a la clasificación de los tributos que hace la Ley española, entre impuestos, tasas y contribuciones especiales, establecida en el artículo 2.2 de la Ley 55/2003, General Tributaria, de 17 de diciembre (en adelante la "LGT")⁹⁸, se ha dicho que debido a su afectación ambas figuras se podrían definir como tasas. Sin embargo, Herrera Molina⁹⁹ señala correctamente que se trata de contribuciones especiales en el sentido de que el objetivo de ambos tributos es el mantenimiento del servicio, la posibilidad del beneficiario de usarlo, y no la prestación del servicio mismo, carácter esencial de las contribuciones especiales de acuerdo a la doctrina alemana. En este mismo sentido, Alonso González¹⁰⁰ señala que, como contribuciones especiales, se destaca su función compensatoria, en el sentido de proporcionar al ente acreedor los medios económicos con los que cubrir el coste de las inversiones efectuadas o bien de la explotación y conservación de la obra, según corresponda.

⁹⁶ PAGÈS I GALTÉS, J.: *Tributos sobre las aguas...*, cit., p. 12.

⁹⁷ JIMÉNEZ COMPAIRED, I.: "Cuestiones actuales...", cit., p. 119.

⁹⁸ Dicho artículo 2.2 de la Ley General Tributaria, establece que los tributos, cualquiera sea su denominación, se clasifican en tasas, contribuciones especiales e impuestos:

"a. *Tasas son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado.*

b. *Contribuciones especiales son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos.*

c. *Impuestos son los tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente".*

⁹⁹ HERRERA MOLINA, P. M.: *Derecho tributario ambiental*, Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2000, p. 275.

¹⁰⁰ ALONSO GONZÁLEZ, L. M.: "Los tributos estatales sobre el agua...", cit., p. 18.

2) *Hecho imponible:*

En virtud del artículo 114.1 de la Ley de Aguas, podemos deducir que el hecho imponible del canon de regulación es la realización de obras de regulación de aguas superficiales o subterráneas, financiadas en parte o totalmente por el Estado, que beneficien al sujeto pasivo del tributo.

Por su parte, el artículo 114.2 de la Ley de Aguas, dispone que el hecho imponible de la tarifa de utilización del agua es la realización de obras hidráulicas específicas, financiadas en parte o totalmente por el Estado, que beneficien al sujeto pasivo mediante la disponibilidad o uso del agua.

Debemos añadir que en ambos casos no existen exenciones contempladas en la Ley.

3) *Sujeto activo:*

En ambos casos, para el caso de cuencas intercomunitarias, es decir, aquellas que comprendan territorio de más de una Comunidad Autónoma, el artículo 114.5 de la Ley de Aguas señala claramente que el sujeto activo será el organismo de cuenca¹⁰¹, quien asimismo gestionará y recaudará el tributo directamente o a través de la Administración Tributaria del Estado, en virtud de convenio previo.

Si bien el artículo 114.5 de la Ley de Aguas no lo establece expresamente, cuando se trate de cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro del territorio de una Comunidad Autónoma, el sujeto activo de ambos tributos será la correspondiente administración hidráulica de aquella comunidad¹⁰², quien a su vez los recaudará, opinión compartida por Pagès i Galtés¹⁰³.

¹⁰¹ De acuerdo al artículo 21 de la Ley de Aguas, los organismos de cuenca en España son aquellos que se constituyen en aquellos casos donde existan cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, los que operarán con las funciones y cometidos regulados en dicha ley.

¹⁰² Lo anterior, se deduce de la Disposición Adicional Segunda de la Ley de Aguas que dispone lo siguiente: "*las funciones que, de acuerdo con esta Ley, ejercen los Organismos de cuenca en aquellas que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, corresponderán a las Administraciones hidráulicas de aquellas Comunidades que en su propio territorio y en virtud de sus estatutos de autonomía, ejerzan competencias sobre el dominio público hidráulico y se trate de cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su ámbito territorial*".

¹⁰³ PAGÈS I GALTÉS, J.: *Tributos sobre las aguas...*, cit., p. 15 y ss.

4) *Sujeto pasivo:*

Respecto al canon de regulación, el artículo 114.1 de la Ley de Aguas señala que los sujetos pasivos serán aquellos beneficiados, directa o indirectamente, por las obras de regulación.

En el caso de la tarifa de utilización del agua, de acuerdo al artículo 114.2 de la Ley de Aguas, los sujetos pasivos serán los beneficiados por las obras hidráulicas específicas que se configuren como usuarios, incluso potenciales. En este sentido, Toledo Jaudenes¹⁰⁴ señala que el hecho de renunciar al derecho de uso del agua, no extingue la obligación tributaria, con la sola excepción de que sea reemplazado por un nuevo concesionario, quien en este caso pasará a constituirse como el sujeto pasivo contribuyente.

5) *Cuota tributaria:*

La cuantía del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua, de acuerdo al artículo 114.3 de la Ley de Aguas, se calculará sumando las siguientes cantidades:

- Los gastos totales de funcionamiento y conservación de las obras.
- Los gastos de administración del gestor imputables a dichas obras.
- El 4% del valor actualizado de las inversiones realizadas por el Estado, tomando en consideración la amortización técnica de las obras e instalaciones y la depreciación de la moneda, en la forma que establezca el Reglamento¹⁰⁵.

Una vez realizada la sumatoria de dichas cantidades, el total será repartido entre todos los sujetos pasivos contribuyentes. De esta forma, la distribución individual de esa cantidad global se efectuará entre todos los beneficiados de las obras de acuerdo a criterios de racionalización del uso del agua, equidad en el reparto de las obligaciones y autofinanciación del servicio, en la forma que establezca el

¹⁰⁴ TOLEDO JAUDENES, J.: *Comentario a la Ley de Aguas*, Civitas, Madrid, 1991, p. 21.

¹⁰⁵ A este respecto, se refieren los artículos 300 y 307 del Real Decreto 849/1986, que aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla la Ley de Aguas.

Reglamento¹⁰⁶ (artículo 114.4 de la Ley de Aguas). Debemos señalar que este modo de reparto de la carga tributaria también pone de manifiesto la naturaleza de contribución especial de ambos tributos, que es el utilizado en los denominados tributos de cupo o reparto.

6) *Período impositivo y devengo:*

Ambos tributos son de carácter periódico y anual.

El canon de regulación se devengará en el momento en que se produzca la mejora o beneficio de los usos o bienes afectados (artículo 298 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico).

Por su parte, la tarifa de utilización del agua se devengará en el momento en que puedan utilizarse las instalaciones de las obras hidráulicas específicas, conducirse el agua y suministrarse a los terrenos o usuarios afectados (artículo 305 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico).

7) *Infracciones y sanciones tributarias:*

El artículo 115.2 de la Ley de Aguas señala una sanción general para el caso de impago del canon o de la tarifa, situación que podrá motivar la suspensión o pérdida del derecho de utilización o aprovechamiento del dominio público hidráulico.

8) *Afectación:*

La idea principal detrás de ambos tributos está relacionada con la finalidad de compensar las inversiones y los gastos generados a causa de las obras de regulación de las aguas superficiales o subterráneas, en el canon de regulación, y

¹⁰⁶ A este respecto, se refieren los artículos 301 y 308 del Real Decreto 849/1986, que aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla la Ley de Aguas. Dichas normas, señalan que el reparto se realizará equitativamente en razón de los beneficios o mejoras generadas por las obras por los organismos de cuenca o Comunidad Autónoma, según corresponda. El valor que se cargue a cada sujeto individual se determinará en unidades de superficie cultivable, caudal, consumo de agua, energía o cualquier otro tipo de unidad adecuada al uso que se trate.

de la utilización de obras hidráulicas, en el caso de la tarifa de utilización del agua¹⁰⁷.

De esta manera, el artículo 114.1 de la Ley de Aguas señala que el canon de regulación estará destinado a compensar los costes de la inversión que soporte la Administración estatal y atender los gastos de explotación y conservación de tales obras, como por ejemplo la construcción de un embalse y los gastos de mantención de dicha obra¹⁰⁸.

Por su parte, el artículo 114.2 de la Ley de Aguas señala que la tarifa de utilización del agua estará destinada a compensar los costes de inversión que soporte la Administración estatal y a atender a los gastos de explotación y conservación de obras tales como desaladoras o plantas de potabilización.

B. Canon de control de vertidos y canon de vertidos

1) Concepto y naturaleza jurídica:

En el presente apartado, nos encontramos con la existencia de dos tributos de distinta naturaleza.

En primer lugar, el *canon de control de vertidos* se encuentra regulado en el artículo 113 de la Ley de Aguas, y tiene por objeto gravar los beneficios obtenidos por determinados sujetos, generados en razón del vertido mismo, independientemente de que dicho vertido esté autorizado o no por la Administración, por lo que su objeto consiste en el estudio, control, protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica¹⁰⁹.

Por su parte, en relación a la normativa de costas, el *canon de vertido* está regulado por el artículo 85 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante la "**Ley de Costas**"), y difiere de la anterior en que grava los beneficios

¹⁰⁷ VAQUERA GARCÍA, A.: *Fiscalidad y medio ambiente*, Lex Nova, Valladolid, 1999, p. 296.

¹⁰⁸ ADAME MARTÍNEZ, F.: "Panorama de la fiscalidad...", *cit.*, p. 55.

¹⁰⁹ ADAME MARTÍNEZ, F.: "Panorama de la fiscalidad...", *cit.*, p. 56.

obtenidos por determinados sujetos generados en razón de la autorización del vertido.

De acuerdo a Pagès i Galtés¹¹⁰, en ambos casos estamos ante tributos, debido a que, por disposición de una Ley, hacen nacer una obligación de carácter no sancionador de pagar una suma de dinero con el fin de satisfacer necesidades públicas, como la protección y mejora de la calidad de las aguas. Asimismo, debemos señalar que en ambos casos estamos frente a tributos calificados como tasas, ya que su hecho imponible consiste en el aprovechamiento especial del dominio público al realizar el vertido, hecho que ha generado un beneficio de modo particular al obligado tributario (artículo 2.2. de la LGT).

2) *Hecho imponible:*

El artículo 113.1 de la Ley de Aguas señala que el *canon de control de vertidos* grava los vertidos al dominio público hidráulico. En este mismo sentido, el artículo 289.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico establece que el hecho imponible de este canon se constituye por la realización de vertidos al dominio público hidráulico. De la redacción de ambos artículos, podemos concluir que el tributo no grava únicamente los vertidos autorizados, sino también aquellos vertidos no autorizados que deberían haber sido objeto de autorización. Asimismo, el hecho imponible del canon de control de vertidos grava aquellos vertidos no susceptibles de autorización. En este último caso, la redacción del artículo 263 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico señala que una vez comprobada la existencia de un vertido no autorizado, se procederá a la liquidación del tributo y, en caso que fuera susceptible de legalización, además se deberá proceder a la autorización del vertido¹¹¹. Lo anterior, significa que una vez realizado el hecho imponible de un vertido no autorizado, se procederá a la liquidación del canon, independientemente de que ese vertido sea susceptible de ser autorizado con posterioridad o no.

¹¹⁰ PAGÈS I GALTÉS, J.: *Tributos sobre las aguas...*, cit., p. 22.

¹¹¹ PAGÈS I GALTÉS, J.: *Tributos sobre las aguas...*, cit., p. 28.

En relación al *canon de vertidos* de la Ley de Costas, su artículo 85.1 establece expresamente que el hecho imponible se constituye por los vertidos contaminantes que hayan sido autorizados expresamente por la Administración. En este caso, al producirse un vertido sin autorización, dará lugar a una infracción administrativa¹¹².

En ambos casos, no existen exenciones contempladas en sus respectivas normativas.

3) *Sujeto activo:*

En el caso del *canon de control de vertidos*, cuando estemos frente a cuencas intercomunitarias, el artículo 113.5 de la Ley de Aguas señala claramente que el sujeto activo será el organismo de cuenca, quien asimismo gestionará y recaudará directamente o a través de la Administración Tributaria del Estado, en virtud de convenio previo. Debido a que el presente tributo se devenga independientemente de la autorización administrativa para el vertido, como señalamos anteriormente, el sujeto activo será el organismo de cuenca que haya otorgado la autorización, en caso que exista, y en caso contrario, será el organismo de cuenca que hubiese sido competente para otorgar la autorización.

Cuando estemos frente a un caso de cuencas hidrográficas intracomunitarias o comprendidas íntegramente dentro del territorio de una Comunidad Autónoma, de acuerdo a lo señalado en la Disposición Adicional Segunda de la Ley de Aguas que analizamos anteriormente, el sujeto activo de ambos tributos será la correspondiente administración hidráulica de aquella comunidad, quien a su vez recaudará el tributo¹¹³.

En relación al *canon de vertidos*, el artículo 85.3 de la Ley de Costas señala claramente que el sujeto activo será la Administración que haya otorgado la autorización del vertido, quien asimismo recaudará el tributo.

¹¹² El artículo 90.b de la Ley de Costas señala que: "*Se considerarán infracciones conforme a la presente Ley las siguientes: (...) b. La ejecución de trabajos, obras, instalaciones, vertidos, cultivos, plantaciones o talas en el dominio público marítimo-terrestre sin el debido título administrativo*".

¹¹³ PAGÈS I GALTÉS, J.: *Tributos sobre las aguas...*, cit., p. 30.

4) *Sujeto pasivo:*

En lo referente al *canon de control de vertidos*, el artículo 113.2 de la Ley de Aguas señala que el sujeto pasivo del tributo será quien lleve a cabo el vertido. Por su parte, el artículo 290 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico añade en este sentido que el sujeto pasivo será quien efectúe el vertido como titular de una autorización de vertido, o bien como responsable por vertidos no autorizados, lo que reafirma la idea de que el hecho imponible de este canon se configura con independencia de la autorización administrativa.

En relación al *canon de vertidos*, el sujeto pasivo será el titular de la autorización del vertido.

5) *Cuota tributaria:*

De acuerdo al artículo 113.3 de la Ley de Aguas, el importe del *canon de control de vertidos* es el producto de la multiplicación del volumen de vertido autorizado por el precio unitario de control de vertido. Este último factor se calcula multiplicando el precio básico por metro cúbico¹¹⁴ por un coeficiente de mayoración o minoración establecido mediante el Reglamento, en función de la naturaleza, características y grado de contaminación del vertido, como así también por la mayor calidad ambiental del medio físico en que se vierte¹¹⁵.

En relación al *canon de vertidos*, el artículo 85.2 de la Ley de Costas señala que su importe se calculará multiplicando la carga contaminante del vertido, expresada en unidades de contaminación, por el valor que se asigne a la unidad. El mismo artículo en su párrafo segundo establece que la unidad de contaminación será un patrón convencional de medida fijado reglamentariamente, que se refiere a la carga contaminante producida por el vertido de aguas domésticas, que

¹¹⁴ El artículo 113.3 de la Ley de Aguas, en su párrafo segundo, fija el precio básico en 0,01202 euros para el agua residual urbana y en 0,03005 euros para el agua residual industrial. Sin embargo, estos precios básicos podrán modificarse periódicamente en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

¹¹⁵ Tanto el artículo 113.3 párrafo tercero de la Ley de Aguas, como el artículo 292.3 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, señalan que el coeficiente de mayoración del precio básico no puede ser superior a 4. Asimismo, el artículo 292.b establece que en el caso de vertidos no autorizados el coeficiente de mayoración también corresponderá a 4.

corresponda a 1.000 habitantes por el período de un año. La norma añade que, en el caso de vertidos no domésticos, las equivalencias serán establecidas reglamentariamente. Por último, se señala que el valor de la unidad de contaminación se determinará de acuerdo con las normas sobre calidad de las aguas del mar, el que podrá variar para los diferentes tramos de costa.

6) *Período impositivo y devengo:*

Respecto al *canon de control de vertidos*, el artículo 113.4 de la Ley de Aguas señala expresamente que se devengará el 31 de diciembre, coincidiendo su período impositivo con el año natural. Sin embargo, durante el ejercicio en que se produzca la autorización del vertido o su cese, el canon se calculará proporcionalmente al número de días en que la autorización se ha encontrado vigente en relación con el total del año. Por su parte, el artículo 294.2.b) del Reglamento de Dominio Público Hidráulico se refiere al caso en que el vertido no se encuentre autorizado, en cuyo caso el canon se calculará proporcionalmente al número de días durante los que resulte acreditado el vertido no autorizado, en relación con el total del ejercicio en que se produzca el inicio o el fin del vertido.

En relación al *canon de vertidos*, no se establece expresamente por la Ley de Costas el devengo ni el período impositivo. No obstante, podemos deducir del artículo 85.2 de dicha Ley que es un tributo de carácter periódico y anual, al señalar que la unidad de contaminación será fijada con referencia al período de un año. Además, debido a que estamos frente a un hecho imponible que depende de la autorización administrativa del vertido¹¹⁶, podemos concluir que el devengo se producirá en el momento en que se otorgue dicha autorización¹¹⁷.

7) *Infracciones y sanciones tributarias:*

En relación al *canon de control de vertidos*, no existe una sanción establecida expresamente. Sin embargo, el artículo 115.2 de la Ley de Aguas contempla una sanción de carácter general en caso de impago de un canon, que podrá traducirse

¹¹⁶ Justifica también la naturaleza jurídica de tasa del canon de vertidos, que la configuración de su hecho imponible dependa de la autorización administrativa del vertido.

¹¹⁷ PAGÈS I GALTÉS, J.: *Tributos sobre las aguas...*, cit., p. 35.

en la suspensión o pérdida del derecho de utilización o aprovechamiento del dominio público hidráulico.

Respecto al *canon de vertidos*, la Ley de Costas tampoco establece una sanción particular en caso de impago del tributo. No obstante, el artículo 79.1.c) de dicha Ley señala que, en caso de impago de un canon, la Administración, previa audiencia del titular, declarará la caducidad de la autorización.

8) *Afectación:*

Respecto al *canon de control de vertidos*, el artículo 289 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico señala que los fondos recaudados estarán destinados al estudio, control, protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica.

Por su parte, los montos reunidos por el *canon de vertidos* se destinarán a actuaciones de saneamiento y mejora de la calidad de las aguas del mar (artículo 85.3 de la Ley de Costas).

C. Referencia al Impuesto sobre el Valor Añadido

Podemos decir que el Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante "**IVA**") es aquel impuesto indirecto que grava el consumo, mediante el procedimiento de sujetar todas las operaciones económicas realizadas en el territorio donde se encuentre aplicado¹¹⁸. De esta manera, está claro que no es un tributo que contenga aspectos ambientales en su estructura, sino que solamente se limita a gravar el consumo. Ahora bien, debido a que el agua puede ser considerada como un bien de consumo, veremos que este recurso estará gravado por el IVA.

El IVA es un impuesto que cuenta con un presupuesto de hecho múltiple, de manera que grava una serie de hechos, actos o negocios, los que a su vez se pueden clasificar en tres grandes grupos: operaciones interiores, adquisiciones intracomunitarias e importaciones. Será de nuestro interés lo relativo al primer

¹¹⁸ TEJERIZO LÓPEZ, J.M.: "Impuesto sobre el Valor Añadido", en: *Curso de Derecho Tributario*, Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2003, p. 616.

grupo, debido a que las actividades que dan origen a los tributos de este estudio, ocurren en el interior del Estado español¹¹⁹.

De esta manera, en relación a los tributos que estudiamos en el presente trabajo, las operaciones interiores gravadas por el IVA serán aquellas entregas de bienes y prestaciones de servicios que se encuentren relacionadas con la distribución del agua, ya sean realizadas por particulares o por entes públicos, según dispone el artículo 4 y 7.8 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA (en adelante "**LIVA**").

Asimismo, de acuerdo a lo establecido en la resolución de la Dirección General de Tributos de 27 de mayo de 1987, no estarán sujetas al IVA las operaciones cuya contraprestación se instrumente a través del canon de ocupación, del canon de vertido, del canon de regulación y de la tarifa de utilización de agua. Respecto al canon de ocupación y al canon de vertido, su naturaleza no tiene que ver con pagar por un servicio relacionado con el agua, sino por la utilización del dominio público, hecho que está gravado por el IVA. Por último, en relación al canon de regulación y la tarifa de utilización de agua, el devengo tampoco tiene que ver con la prestación del servicio mismo, sino con la posibilidad de utilizar el servicio¹²⁰.

D. Comentarios finales

Hemos visto que en este primer estudio relativo a la fiscalidad de las aguas, la competencia estatal se puede resumir en 4 principales figuras: por un lado, el canon de regulación y la tarifa de utilización del agua, que se trata de contribuciones especiales que tienen por objeto repercutir sobre el usuario el coste gastado en inversiones para la construcción de infraestructuras hidráulicas y los gastos de mantenimiento o explotación de tales infraestructuras; y, por otro lado, el canon de control de vertidos y el canon de vertido, que corresponden a tasas cuyo objeto consiste en gravar los beneficios obtenidos por determinados sujetos en razón del vertido, o bien de su autorización, según corresponda, dependiendo del caso, y que buscan la protección y mejora de la calidad de las aguas.

¹¹⁹ PAGÈS I GALTÉS, J.: *Tributos sobre las aguas...*, cit., p. 70.

¹²⁰ *Ibidem*.

Pasemos a continuación a estudiar la competencia autonómica en materia tributaria respecto a las aguas en España.

II. TRIBUTOS DE COMPETENCIA AUTONÓMICA

Tras analizar los principales tributos creados por el Estado, debemos estudiar aquellos tributos elaborados por las Comunidades Autónomas que afectan a los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua en España. Dichos tributos no sólo afectan el gravamen del uso, consumo o contaminación del agua (cánones del agua y cánones de saneamiento), sino que también abarcan otros bienes de dominio público hidráulico y ciertas obras vinculadas a las obras hidráulicas. De todas formas, son las figuras del canon del agua y el canon del saneamiento los que centrarán principalmente este apartado.

Desde una perspectiva recaudatoria, el tributo autonómico más relevante es el canon de saneamiento o depuración, que persigue financiar las infraestructuras de depuración que se han de construir en el ámbito de sus respectivas competencias. Dichos tributos han sido establecidos por las Comunidades Autónomas y si bien su enunciación difiere entre una y otra, su hecho imponible consiste en el consumo real o potencial del agua, por la afección al medio que su utilización pudiere producir, y se trata de tributos finalistas pues generalmente los fondos recaudados están destinados a cubrir los costes de construcción, mantenimiento y explotación de las instalaciones de depuración y saneamiento, aun cuando para Adame Martínez ninguno de ellos incorpora claramente el principio de recuperación de los costes presente tanto en las directivas comunitarias como en normas nacionales¹²¹.

De esta manera, una de las características más interesantes de estos tributos, es que la carga contaminante puede verse disminuida en algunos casos por la reducción en el consumo de agua, pero también por la disminución en origen de la contaminación derivada de los cambios en los procesos productivos. Lo anterior, nos hace pensar si sería posible que el ahorro del agua y la descontaminación fueran incentivados por el establecimiento, en todo el territorio español, de una

¹²¹ ADAME MARTÍNEZ, F.: "Panorama de la fiscalidad...", *cit.*, p. 58.

figura como el canon de saneamiento que grava la contaminación producida en el agua que se vierte (y toma el consumo de agua como indicador del vertido que posteriormente tendrá lugar)¹²².

Por otro lado, una característica común a estos tributos autonómicos es que, en general, están afectados a actividades vinculadas a la actuación administrativa en materia de aguas. Lo anterior coincide con los criterios establecidos por el TC quien ha admitido la actividad contaminante internalizando los costes derivados de actuaciones que afectan el medio ambiente, admitiendo que la capacidad de los individuos de incidir en el medio ambiente, la capacidad contaminante, de lugar a una forma de contribuir a sostener el gasto público que genera la indebida, o incluso debida, utilización del medio ambiente, es decir, una manifestación concreta del principio de quien contamina paga (STC 289/2000 de 20 de noviembre). Asimismo, el TC ha señalado que la vinculación del tributo a la realización de política pública sectorial, así como a la financiación de un fin concreto, corresponde a un tributo finalista creado por el legislador autonómico encaminado a corresponsabilizar a los creadores de riesgos para la protección civil en la prevención y lucha contra los mismos (STC 168/2004 de 6 de octubre)¹²³.

Ahora bien, previo a realizar nuestros comentarios generales sobre los tributos autonómicos, realizaremos un breve análisis sobre los algunos de los más relevantes tributos autonómicos ligados al ciclo del agua, considerando sus hechos imponibles, su afectación, los sujetos pasivos obligados a su pago y, en su caso, las incompatibilidades que les afectan en relación a otras figuras tributarias de la misma naturaleza.

A. Análisis de tributos autonómicos ligados al agua

1) Andalucía:

¹²² SARTORIO ALBALAT, S. y CASANELLAS CHUECOS, M.: "La tributación autonómica del agua: cánones de saneamiento y cánones del agua", en ALONSO GONZÁLEZ, L. M. y TAVEIRA TORRES, H.: *Tributos, aguas e infraestructuras*, Atelier, Barcelona, 2012, p. 29.

¹²³ SARTORIO ALBALAT, S. y CASANELLAS CHUECOS, M.: "La tributación autonómica del agua...": *cit.*, p. 33.

El impuesto sobre vertidos a las aguas litorales está regulado por la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas de Andalucía. De acuerdo al artículo 41 de la Ley 18/2003, el hecho imponible de este tributo se constituye por el vertido a las aguas litorales, en relación a los parámetros establecidos en el Anexo I de la Ley, realizado desde tierra a cualquier bien de dominio público marítimo-terrestre o a su zona de servidumbre de protección.

Por su parte, el artículo 40 de la misma Ley señala que los fondos recaudados por el tributo estarán destinados a promover el buen estado químico y ecológico de las aguas litorales.

Asimismo, son sujetos pasivos a título de contribuyentes las personas físicas o jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica a que se refiere el artículo 35.4 de la LGT¹²⁴, que realicen el vertido (artículo 43 de la Ley 18/2003).

Uno de los puntos interesantes de este tributo para Adame Martínez es que se trata de un impuesto ambiental, toda vez que dispone la posibilidad de deducir de la cuota las inversiones realizadas en el período impositivo en infraestructuras y bienes de equipo cuyo fin sea el control, prevención y corrección de la contaminación hídrica¹²⁵.

2) Aragón:

Por su parte, el impuesto sobre la contaminación de las aguas aragonesas está regulado en la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón. Su hecho imponible se encuentra definido en el artículo 81 de dicha Ley, el que se constituye por la producción de aguas residuales manifestada a través del consumo de agua, real o estimado, de cualquier procedencia o del propio vertido de las mismas.

¹²⁴ El artículo 35.4 de la LGT, y así se entenderá en adelante en este trabajo, establece que tendrán consideración de obligados tributarios, en las Leyes en que así se establezca, las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado susceptibles de imposición.

¹²⁵ ADAME MARTÍNEZ, F.: "Panorama de la fiscalidad...", *cit.*, p. 59.

El anterior canon de saneamiento aragonés, actualmente derogado, tiene similares características al impuesto sobre la contaminación de las aguas que se encuentra vigente. Dicho canon de saneamiento fue clasificado correctamente por Herrera Molina como un impuesto sobre el consumo por razón de vertidos, debido a que su hecho imponible es el consumo de agua por razón de los vertidos, sin tomar en consideración autorización administrativa alguna para la toma o los vertidos de aguas, interpretación que se puede aplicar asimismo al impuesto vigente¹²⁶.

Los fondos recaudados por el tributo estarán destinados a instalaciones que realicen tratamiento biológico de depuración, en distintos coeficientes, que dependerá de si los rendimientos de depuración obtenidos en eliminación de materias en suspensión y demanda bioquímica de oxígeno superen el 70% o el vertido presente concentraciones inferiores a ciertos parámetros; y asimismo a instalaciones que realicen tratamiento primario de depuración (artículo 86 de la Ley 10/2014).

Se constituyen como sujetos pasivos las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, y las entidades que, aun careciendo de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o patrimonio separado, sean usuarias de agua a través de una entidad suministradora, con captación mediante instalaciones propias, en régimen de concesión o de cualquier otra forma jurídicamente posible. Asimismo, la legislación constituye a las entidades suministradoras de agua como obligadas tributarias en sustitución del contribuyente, quedando exentas de responsabilidad en relación a los importes repercutidos en sus abonados y no satisfechos por éstos (artículo 84 de la Ley 10/2014).

Con respecto a las incompatibilidades, el artículo 91 de la Ley 10/2014 señala que el canon de saneamiento es incompatible con otras contribuciones especiales o tasas municipales cuyo destino sea financiar las instalaciones de depuración. Sin embargo, añade que será compatible con figuras tributarias destinadas a financiar la aportación que realicen para la construcción de las instalaciones de depuración.

3) Asturias:

¹²⁶ HERRERA MOLINA, P. M.: *Derecho tributario ambiental*, cit., p. 264-265.

El impuesto sobre las afecciones ambientales del uso del agua se encuentra regulado en el Decreto Legislativo 1/2014, de 23 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de Tributos Propios. Su hecho imponible se constituye por cualquier uso potencial o real del agua de toda procedencia, por razón de la afección que pueda producir al medio ambiente su vertido directo o a través de las redes de alcantarillado (artículo 72 del 11.1 del Decreto Legislativo 1/2014). La norma incluye expresamente dentro del hecho imponible las captaciones de agua para su uso en procesos industriales, aun cuando no constituya un carácter consuntivo.

El antiguo canon de saneamiento asturiano fue clasificado correctamente por Herrera Molina como un impuesto sobre el consumo por razón de los vertidos, debido a que, al igual que en el canon aragonés, su hecho imponible es el consumo de agua por razón de los vertidos, sin tomar en consideración autorización administrativa alguna para la toma o los vertidos de aguas, ni tampoco precisar de una relación entre el devengo del canon y la prestación individualizada del servicio¹²⁷. Hacemos extensiva dicha interpretación al impuesto sobre las afecciones ambientales del uso del agua, toda vez que cuenta con el mismo hecho imponible que el antiguo canon de saneamiento.

La recaudación del impuesto sobre las afecciones ambientales del uso del agua, de acuerdo al artículo 70.1 del Decreto Legislativo 1/2014, quedará afectada íntegramente a la financiación de:

- Gastos de explotación, mantenimiento y gestión de las obras e instalaciones de depuración de aguas residuales definidas en la Ley del Principado de Asturias 1/1994, de 21 de febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas (que se refiere al antiguo canon de saneamiento asturiano) o consideradas en los planes directores como de interés regional.
- Gastos de inversión en las obras e instalaciones referidas en el punto anterior.

Son sujetos pasivos del impuesto, en concepto de contribuyentes, las personas físicas o jurídicas, así como las entidades sin personalidad jurídica a las que se

¹²⁷ HERRERA MOLINA, P. M.: *Derecho tributario ambiental*, cit., p. 265.

refiere el artículo 35.4 de la LGT, que utilicen o consuman agua, tanto si esta es suministrada por una entidad gestora del servicio, o si se refiere al abastecimiento que por medios propios o concesionales y por sí mismo, realice el usuario mediante captaciones de aguas superficiales o subterráneas. Asimismo, el artículo 75.2 del Decreto Legislativo 1/2014 considera como sustitutos del contribuyente a aquellas entidades suministradoras de cualquier naturaleza que, mediante redes o instalaciones de titularidad pública o privada, realicen un abastecimiento en baja de agua, se ampare o no esta actividad en un título de prestación de servicio. De esta manera, dichas entidades suministradoras quedarán obligadas a cobrar de los usuarios el impuesto mediante su repercusión en factura, quedando exentos de los importes repercutidos en sus abonados y no satisfechos por éstos.

En relación a las incompatibilidades, el artículo 60.2 del Decreto Legislativo 1/2014 señala que el impuesto es compatible con cualquier otra exacción que pueda recaer sobre el agua, siempre que no grave el mismo hecho imponible.

4) *Baleares:*

Este canon de saneamiento fue creado por la Ley 9/1991, de 27 de noviembre, cuyo texto refundido fue aprobado por el Decreto Legislativo 1/2016, de 6 de mayo, el que señala en su artículo 2 que su hecho imponible está constituido por el vertido de aguas residuales que haya sido manifestado a través del consumo real, potencial o estimado de aguas de cualquier procedencia, con excepción de aquellas aguas pluviales recogidas en aljibes o cisternas.

Con respecto a su naturaleza, Herrera Molina¹²⁸ lo considera correctamente como un impuesto sobre el consumo del agua, ya que en su estructura no existe ninguna referencia relevante a los vertidos, opinión compartida por Chico de la Cámara¹²⁹.

De manera muy general, el artículo 1 de la Ley 9/1991 señala que la recaudación del tributo estará afectada a la financiación de las actuaciones de política hidráulica que realice el Gobierno de las Islas Baleares.

¹²⁸ HERRERA MOLINA, P. M.: *Derecho tributario ambiental*, cit., p. 272.

¹²⁹ CHICO DE LA CÁMARA, P.: "Los cánones autonómicos sobre el Abastecimiento y Saneamiento del Agua", en: BECKER, F. – CAZORLA PRIETO, L. M. – MARTÍNEZ-SIMANCAS, J.: *Los tributos del sector eléctrico*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2013, p. 922.

Con respecto al sujeto pasivo, el contribuyente será el consumidor de agua, considerando como tal, al titular del contrato de suministro o a quien por cualquier otro medio adquiera el agua para consumo directo (artículo 5 de la Ley 9/1991). Al igual que sucede en los casos anteriores, están obligados al ingreso del canon de saneamiento, en concepto de sustitutos del contribuyente, las personas o entidades que suministren el agua. A estos efectos, estas quedan obligadas a cobrar de los usuarios el canon de saneamiento mediante su repercusión en factura separadamente con respecto a cualquier otro concepto.

En cuanto al régimen de incompatibilidades, el artículo 10.1 de la Ley 9/1991 señala que el canon de saneamiento será compatible con cualquier otra exacción que pueda recaer sobre el agua, siempre que no grave el mismo hecho imponible, considerándose especialmente compatible con la tasa de alcantarillado. Sin embargo, el artículo 10.2 añade que no será compatible con aquellas contribuciones especiales autonómicas destinadas a financiar instalaciones y obras de depuración, lo que incluye aquellas de trasvase de aguas residuales desde la red de alcantarillado hasta la planta depuradora, como asimismo otras tasas o precios públicos autonómicos destinados a financiar la explotación, conservación y mantenimiento de dichas instalaciones.

5) *Canarias:*

La Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas, regula los llamados cánones de ocupación (artículo 115.1), canon de vertido autorizado (artículo 115.2) y canon de regulación (artículo 116).

Con respecto al *canon de ocupación*, el hecho imponible está constituido por la ocupación o utilización de terrenos que requiera autorización o concesión del dominio público hidráulico, y sus fondos están destinados a la protección y mejora del mismo. Para Chico de la Cámara se trata de un impuesto¹³⁰.

¹³⁰ CHICO DE LA CÁMARA, P.: "Los cánones autonómicos...", *cit.*, p. 926.

Por su parte, el hecho imponible del *canon de vertido* está determinado por los vertidos autorizados, y sus fondos están destinados a la protección y mejora del acuífero insular. De todas formas, para Chico de la Cámara se trata de una tasa¹³¹.

Por último, en relación al *canon de regulación*, podemos señalar que deberá satisfacerse por los beneficiados por las obras de regulación de aguas superficiales o subterráneas, realizadas total o parcialmente con fondos públicos, y está destinado a atender los gastos de explotación y conservación de tales obras.

6) *Cantabria:*

El canon del agua residual cantábrico está regulado por la Ley 2/2014, de 26 de noviembre, de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de la Comunidad Autónoma de Cantabria. De acuerdo al artículo 23 de dicha Ley, en el caso de las aguas residuales domésticas, el hecho imponible se constituye por la generación de agua residual, manifestado a través del consumo real o potencial de agua de cualquier procedencia

Los fondos recaudados por el tributo estarán destinados a financiar los gastos de inversión, conservación, mantenimiento y explotación de los sistemas de saneamiento en la Comunidad Autónoma (artículo 21.2 de la Ley 2/2014).

Por su parte, el artículo 24 de la Ley 2/2014 señala que tendrán la condición de sujeto pasivo, en concepto de contribuyentes, quienes realicen o puedan realizar los consumos o los vertidos que dan lugar al hecho imponible, incluyendo tanto las personas físicas como las jurídicas, las comunidades de bienes y las entidades que careciendo de personalidad jurídica constituyan una unidad económica o patrimonio separado. Asimismo, las entidades suministradoras están obligadas a repercutir el importe del canon.

Con respecto al régimen de incompatibilidades, el artículo 22 de la Ley 2/2014 señala que el canon del agua residual es compatible con los tributos previstos en la

¹³¹ *Ibídem*

legislación estatal de aguas y costas y con los que establezcan los municipios por la prestación del servicio de saneamiento.

7) *Castilla-La Mancha:*

En la Ley 12/2002, de 27 de junio, reguladora del ciclo integral del agua de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, se crea un canon de control de vertidos cuyo objetivo es gravar las autorizaciones administrativas de las infraestructuras de depuración incluidas en el Plan Director de Depuración de Aguas Residuales Urbanas de Castilla-La Mancha (artículo 39 de la Ley 12/2002). De esta manera, podemos considerar este canon como una tasa por la prestación de la actividad de autorización de vertidos¹³².

Por otra parte, la misma Ley crea un canon de aducción, cuya naturaleza jurídica es la de una tasa, y cuyo hecho imponible es la prestación por parte de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha del servicio de abastecimiento de agua (artículo 41 de la Ley 12/2002). Los fondos recaudados por dicho tributo estarán destinados a la financiación de los gastos de gestión y de inversión de las infraestructuras previstas en el Plan Director de Abastecimiento de Agua que gestione la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (artículo 40 de la Ley 12/2002). El sujeto pasivo de este canon serán las Entidades Locales beneficiarias de la prestación del servicio, quienes podrán repercutir su importe entre los usuarios del servicio (artículo 42 de la Ley 12/2002). Respecto al régimen de compatibilidad de este tributo, el artículo 40.3 establece que el canon de aducción será compatible con los tributos municipales destinados a la financiación de la prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua.

Por último, la misma Ley 12/2002 crea un canon de depuración de aguas, cuya naturaleza jurídica es la de una tasa. De acuerdo al artículo 48 de dicha Ley, el hecho imponible del canon de depuración es la prestación por parte de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha del servicio de depuración de aguas residuales. Los fondos de dicho tributo estarán destinados a la financiación de los gastos de gestión y de inversión de las infraestructuras previstas en el Plan

¹³² CHICO DE LA CÁMARA, P.: "Los cánones autonómicos...", *cit.*, p. 932 y ss.

Director de Depuración de las Aguas Residuales Urbanas que gestione la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (artículo 47 de la Ley 12/2002). En este caso, también vemos que el sujeto pasivo de este canon serán las Entidades Locales beneficiarias de la prestación del servicio, quienes podrán repercutir su importe entre los usuarios del servicio (artículo 42 de la Ley 12/2002). Respecto al régimen de compatibilidades, el artículo 47.3 señala que el presente canon será compatible con tributos municipales destinados a la financiación del servicio de alcantarillado.

8) *Cataluña:*

El Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, crea el canon del agua como ingreso específico del régimen económico-financiero de la Agencia Catalana del Agua, cuya naturaleza jurídica es la de impuesto con finalidad ecológica (artículo 62.1 del Decreto Legislativo 3/2003)¹³³.

Respecto al hecho imponible del tributo, se constituye por el uso real o potencial del agua, y la contaminación que su vertido puede producir, incluyendo los usos de tipo indirecto provenientes de aguas pluviales o escorrentías, asociados o no a un proceso productivo (artículo 64.1 del Decreto Legislativo 3/2003). La amplitud del concepto de uso abarca la utilización del agua en todas las fases del ciclo del agua, introduciendo el factor contaminación y la utilización que pueda afectar en forma significativa el estado de las aguas¹³⁴.

Con respecto al uso real o potencial del agua, éste último carácter está dado por la mera disponibilidad del agua, estableciéndose unos mínimos de facturación que determinan la realización del hecho imponible. Para Sartorio Albalat y Casanellas Chuecos la justificación del mínimo de facturación se debe a la voluntad del legislador de que los usuarios potenciales que tienen a disposición el recurso aporten con los gastos que tiene el ente gestor y a cuya financiación se afecta el tributo¹³⁵.

¹³³ CHICO DE LA CÁMARA, P.: "Los cánones autonómicos...", *cit.*, p. 934 y ss.

¹³⁴ SARTORIO ALBALAT, S. y CASANELLAS CHUECOS, M.: "La tributación autonómica del agua...": *cit.*, p. 36.

¹³⁵ SARTORIO ALBALAT, S. y CASANELLAS CHUECOS, M.: "La tributación autonómica del agua...": *cit.*, p. 38.

De acuerdo al artículo 63.1 del Decreto Legislativo 3/2003, el canon del agua queda afectado a los siguientes fines:

- La prevención en origen de la contaminación y la recuperación y el mantenimiento de los caudales ecológicos.
- La consecución de los otros objetivos de la planificación hidrológica, y particularmente la dotación de los gastos de inversión y de explotación de las infraestructuras que se prevén.
- Los otros gastos que genera el cumplimiento de las funciones que se atribuyen a la Agencia Catalana del Agua.

Por su parte, son sujetos pasivos del tributo, en concepto de contribuyente, las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, y las entidades sin personalidad jurídica a las que se refiere el artículo 35.4 de la LGT, usuarias de agua, que la reciben a través de entidades suministradoras u operadores en alta, que la captan de instalaciones propias, de una infraestructura de la Agencia Catalana del Agua o bajo el régimen de concesión de abastecimiento, o la producen mediante instalaciones de tratamiento de agua marina. De la misma forma que ocurre en otras Comunidades Autónomas, las entidades suministradoras son sustitutas del contribuyente (usuario de agua suministrada por estas entidades), y deben exigir a éstos el importe de las obligaciones tributarias satisfechas por ellas, mediante la repercusión del canon del agua en las facturas que emitan por el servicio de suministro de agua (artículo 66 del Decreto Legislativo 3/2003).

Respecto al régimen de compatibilidades, el artículo 62.5 del Decreto Legislativo 3/2003 establece que el canon del agua es compatible con la imposición de contribuciones especiales y tasas por los Entes Locales.

9) *Extremadura:*

El canon de saneamiento de Extremadura fue creado por la Ley 2/2012, de 28 de junio, de medidas urgentes en materia tributaria, financiera y de juego de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Dicho canon es un tributo propio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de carácter indirecto y de naturaleza real, que grava la utilización del agua. Su finalidad se relaciona con el financiamiento de

las infraestructuras hidráulicas soportadas por la Comunidad Autónoma de cualquier naturaleza correspondientes al ciclo integral del agua (artículo 33 de la Ley 2/2012).

El hecho imponible del canon de saneamiento está constituido por la disponibilidad y el uso del agua de cualquier procedencia, suministrada por redes de abastecimiento públicas o privadas. Se asimilarán al uso urbano las pérdidas de agua en las redes de abastecimiento en los términos que disponga la Ley 12/2012. Asimismo, cuando el sujeto pasivo sea titular de diferentes contratos de suministro de agua, el hecho imponible se entenderá realizado por cada uno de los contratos (artículo 34 de la Ley 12/2012).

Respecto a la afectación, los ingresos recaudados por el canon estarán destinados a la financiación de los programas de gasto relativos a las infraestructuras hidráulicas que se determinen en las Leyes anuales de presupuestos generales de la Comunidad (artículo 33.2 de la Ley 12/2012).

Por su parte, son sujetos pasivos, a título de contribuyentes, las personas físicas o jurídicas, y las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la LGT, titulares del contrato de prestación del servicio de suministro de agua, tanto por el simple hecho de que las viviendas, oficinas o locales conectados puedan disponer de tal servicio como por el uso que hagan de dicho suministro. Se considerará a las entidades suministradoras (aquellas entidades públicas o privadas prestadoras de servicios de agua que gestionan el suministro del agua a los usuarios finales, incluidas las comunidades de usuarios) como sustitutos del contribuyente (artículo 36 de la Ley 12/2012).

10) *Galicia:*

Mediante la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia, se creó el canon del agua como tributo propio de la Comunidad Autónoma de Galicia, cuya naturaleza jurídica es la de un impuesto (artículo 42 de la Ley 9/2010)¹³⁶.

¹³⁶ CHICO DE LA CÁMARA, P.: "Los cánones autonómicos...", *cit.*, p. 945.

De acuerdo al artículo 45.1 de dicha Ley, el hecho imponible del canon del agua es el uso o consumo real o potencial de agua de cualquier procedencia, con cualquier finalidad y mediante cualquier aplicación, incluso no consuntiva, a causa de la afección al medio que su utilización pudiera producir, considerándose incluida dentro de esta afección la incorporación de contaminantes en las aguas. Como veremos más adelante, si bien se consideran como tributos similares, a diferencia del canon del País Vasco, aquí se incluye una mención expresa de contaminantes en las aguas, lo que no significa que el legislador configure dos hechos imponibles atendiendo al uso o consumo y otro a la contaminación. En este tributo, la contaminación aparece dentro de la afección al medio, por lo que el uso o consumo real o potencial del agua no pierde el papel central en la configuración del hecho imponible¹³⁷.

La recaudación que se obtenga con el canon del agua, de acuerdo al artículo 44 de la Ley 9/2010, queda afectada al desarrollo de programas de gasto que promuevan:

- La prevención en origen de la contaminación y la recuperación y mantenimiento de los caudales ecológicos.
- La consecución de los objetivos medioambientales fijados por la legislación y la planificación hidrológica de aplicación, y particularmente la dotación de los gastos de inversión, explotación y gestión de las infraestructuras que se prevean.
- El apoyo económico a las administraciones que dentro de la Comunidad Autónoma de Galicia ejerzan competencias en el ámbito del ciclo urbano del agua.
- Cualesquiera otros gastos que genere el cumplimiento de las funciones que se atribuyen a Aguas de Galicia.

Se consideran sujetos pasivos, a título de contribuyentes, las personas físicas, jurídicas o las entidades sin personalidad jurídica a que se refiere el artículo 35.4 de la LGT, que usen o consuman real o potencialmente el agua de cualquier origen, con cualquier finalidad y mediante cualquier aplicación, incluso no consuntiva, a

¹³⁷ SARTORIO ALBALAT, S. y CASANELLAS CHUECOS, M.: "La tributación autonómica del agua...": *cit.*, p. 37.

causa de la afección al medio que su utilización pudiera producir, incluida la incorporación de contaminantes en las aguas. En el supuesto de abastecimiento de agua por entidades suministradoras de agua, éstas tendrán la consideración de sujetos pasivos a título de sustituto del contribuyente (artículo 46 de la Ley 9/2010).

En relación al régimen de compatibilidad del canon del agua, el artículo 41.1 de la Ley 9/2010 señala que es compatible con cualquier otro tributo relacionado con la utilización del agua, especialmente con los tributos contemplados en la legislación estatal de aguas y con los tributos que pudieran crear en esta materia las Entidades Locales.

Asimismo, el artículo 66.1 de la Ley 9/2010 crea el llamado coeficiente de vertido a sistemas públicos de depuración de aguas, como un tributo propio de la Comunidad Autónoma de Galicia, cuya naturaleza jurídica es la de una tasa.

De acuerdo al artículo 67.1 de la misma Ley, el hecho imponible del coeficiente de vertido es la prestación del servicio de depuración de las aguas residuales urbanas efectuado por la administración hidráulica de Galicia, por sí o mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación administrativa para la gestión del servicio público.

El importe del tributo estará destinado a la financiación de los gastos de explotación y, en su caso, de inversión de las infraestructuras de depuración que gestione la administración hidráulica de Galicia (artículo 67 de la Ley 9/2010).

En cuanto a los sujetos pasivos, el artículo 68 de la Ley 9/2010 establece que se aplicarán las mismas normas relativas al canon del agua que vimos anteriormente.

Respecto al régimen de compatibilidades, el artículo 41.2 de la misma Ley señala que es incompatible con los tributos municipales destinados a sufragar el servicio de depuración de aguas residuales, pero es compatible con aquellos destinados a sufragar el servicio de alcantarillado.

11) *La Rioja:*

La Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja, creó el canon de saneamiento como tributo propio de la Comunidad Autónoma de La Rioja. El artículo 32 señala que es de naturaleza impositiva, y Herrera Molina lo considera como un impuesto sobre el consumo por razón de vertidos¹³⁸, opinión compartida por Chico de la Cámara¹³⁹.

Su hecho imponible está constituido por el vertido de aguas residuales al medio ambiente, puesto de manifiesto a través del consumo de aguas de cualquier procedencia y con independencia de que el vertido se realice directamente o a través de redes de alcantarillado (artículo 33.1 de la Ley 5/2000). Sin embargo, el artículo 33.2.a) del mismo texto legal, señala que no estará sujeto al canon la utilización de agua destinada a suministro de servicios públicos de distribución de agua potable.

De acuerdo al artículo 32 de la Ley 5/2000, el importe del tributo se destinará a financiar las actividades de saneamiento y depuración, así como programas medioambientales vinculados a la calidad de las aguas de la Comunidad Autónoma.

Son sujetos pasivos contribuyentes del canon de saneamiento aquellas personas físicas o jurídicas, o entes sin personalidad jurídica a que se refiere el artículo 35.4 de la LGT, que realicen el hecho imponible. Las entidades o empresas suministradoras de agua, sean públicas o privadas, sustituirán al contribuyente cuando el consumo no provenga de aprovechamientos o captaciones propias (artículos 36 y 37 de la Ley 5/2000).

Respecto al régimen de compatibilidades, el artículo 47 de la misma Ley señala que el canon de saneamiento es incompatible con contribuciones especiales o tasas municipales destinadas al pago de la explotación y mantenimiento de las instalaciones de saneamiento y depuración. Sin embargo, será compatible con otros tributos que puedan establecerse por actuaciones administrativas, obras o servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado.

12) Madrid:

¹³⁸ HERRERA MOLINA, P. M.: *Derecho tributario ambiental*, cit., p. 260.

¹³⁹ CHICO DE LA CÁMARA, P.: "Los cánones autonómicos...", cit., p. 949.

En primer lugar, debemos señalar que las tarifas relativas al servicio de abastecimiento de agua y saneamiento, están regulados de manera general por la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de aguas en la Comunidad de Madrid. Dicha tarifa tiene la naturaleza de una tasa y Herrera Molina lo considera como una tasa por el uso de un servicio público de depuración¹⁴⁰, opinión compartida por Chico de la Cámara¹⁴¹.

El importe del tributo está destinado a compensar los gastos que origine la prestación de los servicios, además de la financiación, mediante una cuota complementaria, de obras de infraestructura y actuaciones medioambientales relacionadas con la calidad del agua (artículo 11 de la Ley 17/1984).

Asimismo, la norma establece que la facturación y cobro del importe correspondiente a la totalidad de los conceptos que figuran en la factura o recibo único se realizarán por las entidades que tengan a su cargo el servicio de contratación y distribución a los usuarios, salvo determinación en contrario por parte del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid (artículo 14 de la Ley 17/1984).

Respecto a las incompatibilidades, el artículo 12 de la Ley 17/1984 establece que la cuota suplementaria es incompatible con la imposición de contribuciones especiales y cualesquiera otras tasas y recargos municipales para la financiación de infraestructura de aducción y depuración definidos en los planes sectoriales de la comunidad.

13) Murcia:

El canon de saneamiento murciano se crea por la Ley 3/2000, de 12 de julio, de saneamiento y depuración de aguas residuales de la región de Murcia e implantación del canon de saneamiento. Respecto a su naturaleza jurídica, el propio legislador lo califica de impuesto en el artículo 22.1 de la misma Ley¹⁴².

¹⁴⁰ HERRERA MOLINA, P. M.: *Derecho tributario ambiental*, cit., p. 258.

¹⁴¹ CHICO DE LA CÁMARA, P.: "Los cánones autonómicos...", cit., p. 952.

¹⁴² CHICO DE LA CÁMARA, P.: "Los cánones autonómicos...", cit., p. 954.

Por su parte, el hecho imponible está constituido por la producción de aguas residuales, generadas por el metabolismo humano, la actividad doméstica, pecuaria, comercial o industrial, que realicen su vertido final a una red municipal de saneamiento, o sistema general de colectores públicos, manifestada a través del consumo medido o estimado de agua de cualquier procedencia (artículo 22.2 de la Ley 3/2000).

Los fondos recaudados por dicho tributo estarán destinados a la financiación de los gastos de gestión, explotación y conservación de las instalaciones públicas de saneamiento y depuración, así como, en su caso, de las obras de construcción de las mismas (artículo 21 de la Ley 3/2000).

Son sujetos pasivos, en calidad de contribuyentes del canon de saneamiento, las personas físicas o jurídicas, así como las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, aun careciendo de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado, cuando sean titulares de los consumos de agua. Asimismo, quedan obligados al ingreso del canon de saneamiento, en concepto de sustitutos del contribuyente, las personas o entidades que suministren agua, quedando obligadas a cobrar a los sujetos pasivos el canon de saneamiento mediante su repercusión, en concepto separado de cualquier otro, en la facturación (artículo 23 de la Ley 3/2000).

Respecto al régimen de compatibilidades, el artículo 22.5 de la misma ley señala que el canon de saneamiento será incompatible con la exacción de tasas, precios públicos y otros tributos de carácter local aplicados a la financiación efectiva de la gestión y explotación de las obras e instalaciones a que se refiere la Ley. Por el contrario, dicho canon será compatible con tributos locales para financiar la construcción de dichas obras e instalaciones, así como con la percepción de tasas, o con cualquier otro precio público o recurso legalmente autorizado, para costear la prestación de los servicios de alcantarillado u otras actuaciones que no sean objeto de dicha Ley.

14) *Navarra:*

El artículo 9 de la Ley Foral 10/1988, de 29 de diciembre, de saneamiento de las aguas residuales de Navarra, crea el canon de saneamiento como recurso de la Hacienda Pública de Navarra. Asimismo, establece que las obras de saneamiento de vertidos y la explotación del servicio de la comunidad foral está encomendado a una empresa pública, que también deberá gestionar el canon de saneamiento¹⁴³ (artículo 5 de la Ley Foral 10/1988). Respecto a la naturaleza jurídica del tributo, Herrera Molina considera que es un impuesto sobre el consumo por razón de los vertidos¹⁴⁴, opinión que comparte Chico de la Cámara¹⁴⁵.

Por otra parte, el hecho imponible del tributo está constituido por los vertidos de aguas residuales al medio ambiente, ya sea directamente o a través de las redes de alcantarillado de las Entidades Locales (artículo 10 de la Ley Foral 10/1988).

El importe del presente tributo estará destinado a la financiación de las obras e instalaciones de saneamiento y depuración, así como los gastos de explotación de los servicios.

Además, el sujeto pasivo del tributo son aquellas personas físicas o jurídicas, así como las instituciones que, aun carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado y realicen los vertidos (artículo 11 de la Ley Foral 10/1988). Sin embargo, la percepción del canon se efectuará por las entidades suministradoras de agua, quienes lo ingresarán en el plazo de un mes, a contar desde el momento de su cobro, en favor de la empresa pública autonómica (artículo 15 de la Ley Foral 10/1988).

Por último, el canon de saneamiento será incompatible con la imposición de contribuciones especiales o tasas aplicadas a la implantación y explotación de estaciones de tratamiento. Sin embargo, será compatible con la percepción de tasas y con cualquier otro precio o recurso legalmente autorizado para costear la prestación del servicio de abastecimiento de agua, alcantarillado, colectores generales y redes locales de saneamiento no objeto de la Ley Foral (artículo 17 de la Ley Foral 10/1988).

¹⁴³ Se refiere a la empresa pública autonómica Navarra de Infraestructuras Locales S.A.

¹⁴⁴ HERRERA MOLINA, P. M.: *Derecho tributario ambiental*, cit., p. 259.

¹⁴⁵ CHICO DE LA CÁMARA, P.: "Los cánones autonómicos...", cit., p. 957.

15) País Vasco:

La Ley 1/2006, de 23 de junio, de aguas del País Vasco, crea el canon del agua destinado a la protección, restauración y mejora del medio acuático, a la colaboración con las administraciones competentes para el logro de unos servicios eficientes de suministro y saneamiento, y a la obtención de la solidaridad interterritorial, que será gestionado por la Agencia Vasca del Agua (artículo 42 de la Ley 1/2006). Para Chico de la Cámara, se trata de un impuesto basado en el consumo real del agua¹⁴⁶.

Constituye el hecho imponible del canon del agua, el consumo real o potencial del agua en el conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, por la afección al medio que su utilización pudiera producir. La última frase referida a la afección al medio, que no venía incluida en el anteproyecto de Ley, debiese entenderse como una alusión al consumo contaminante o degradante del medio acuático, por lo que ya no sería únicamente un tributo sobre el consumo real o potencial del agua, sino un tributo que atiende a la contaminación del medio. Sin embargo, su inclusión no llega a ser determinante en la articulación del tributo ni en su cuantificación, por lo que, como lo ha señalado la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco en su dictamen 76/2004, el canon se crea, en sentido negativo, para disuadir el consumo excesivo de un recurso escaso y, en sentido positivo, como una forma de contribuir al gasto público que genera la indebida utilización del medio ambiente¹⁴⁷.

Se debe incluir dentro del hecho imponible el agua suministrada al usuario por terceras personas, la procedente de captaciones realizadas por las propias personas usuarias y el uso indirecto procedente de aguas pluviales o escorrentías, estén asociadas o no a un uso productivo (artículo 45 de la Ley 1/2006).

De acuerdo al artículo 43 de la Ley 1/2006, los fondos del tributo estarán afectados a los siguientes puntos:

¹⁴⁶ CHICO DE LA CÁMARA, P.: "Los cánones autonómicos...", *cit.*, p. 959.

¹⁴⁷ SARTORIO ALBALAT, S. y CASANELLAS CHUECOS, M.: "La tributación autonómica del agua...": *cit.*, p. 37.

- La prevención en origen de la contaminación y la preservación, protección, mejora y restauración del medio hídrico y de los ecosistemas vinculados a él, incluyendo el mantenimiento de los caudales ecológicos.
- La consecución de un buen estado ecológico de las masas de agua, según lo establecido en la Directiva Marco sobre el Agua.
- Las infraestructuras declaradas de interés general en la planificación hidrológica.
- La atribución de ayudas o recursos económicos a las corporaciones locales, a otras entidades y a particulares para el cumplimiento de los objetivos de la planificación hidrológica, e inversiones destinadas a ahorrar agua, con especial incidencia en la minimización de las pérdidas en las redes de distribución.

Son sujetos pasivos del canon del agua vasco, en concepto de contribuyentes, las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y las entidades a las que se refiere el artículo 35.4 de la LGT, que sean usuarias del agua en baja, bien la reciban de una entidad suministradora o la capten por medios propios en régimen de concesión de aprovisionamiento o abastecimiento. Por su parte, las entidades suministradoras del agua a los usuarios tienen encomendada la gestión y la recaudación del canon del agua. De este manera, responderán solidariamente del ingreso de las cantidades que en concepto de canon del agua hubieran tenido que exigir a las personas o entidades usuarias del agua en baja (artículo 48 de la Ley 1/2006).

16) Valencia:

La Ley 2/1992, de 26 de marzo, del Gobierno Valenciano de saneamiento de aguas residuales de la Comunidad Valenciana, crea el canon de saneamiento, cuya naturaleza jurídica es la de un impuesto sobre el consumo por razón de vertidos¹⁴⁸¹⁴⁹ (artículo 20.1 de la Ley 2/1992). Dicha Ley también crea la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana, quien deberá explotar los servicios y la realización de las obras de saneamiento, como asimismo gestionar la recaudación del canon de saneamiento (artículo 16 de la Ley 2/1992).

¹⁴⁸ HERRERA MOLINA, P. M.: *Derecho tributario ambiental*, cit., p. 259.

¹⁴⁹ CHICO DE LA CÁMARA, P.: "Los cánones autonómicos...", cit., p. 962.

De esta manera, el hecho imponible del canon será la producción de aguas residuales, manifestada a través del consumo de agua de cualquier procedencia (artículo 20.2 de la Ley 2/1992).

Los fondos recaudados serán destinados a la financiación de los gastos de gestión y explotación de las instalaciones de evacuación, tratamiento y depuración, así como, en su caso, de las obras de construcción de las mismas (artículo 19 de la Ley 2/1992).

Son sujetos pasivos del canon de saneamiento, en calidad de contribuyentes, las personas físicas o jurídicas, así como las entidades que, aun careciendo de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado, cuando realicen cualquier consumo de agua. En aquellos casos de consumos de agua procedentes de redes de abastecimiento, las personas o entidades suministradoras de agua estarán obligadas al pago, en calidad de sustitutos del contribuyente, de las cuotas del canon que no hayan incluido en los recibos o facturas que emitan a cargo de los abonados del suministro (artículo 21 de la Ley 2/1992).

Asimismo, el artículo 27 de la Ley 2/1992 plantea la posibilidad de que la recaudación del canon de saneamiento pueda ser gestionada por la Entidad Pública de Saneamiento de las Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana, directamente a los contribuyentes, o a través de entidades suministradoras de agua, empresas públicas o privadas, consorcios o Entidades Locales, quienes ingresarán lo recaudado a favor de aquella.

Por último, respecto al régimen de compatibilidades, el artículo 20.3 de la Ley 2/1992 señala que el canon de saneamiento es incompatible 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 a que se refiere la Ley. Sin embargo, es compatible con la imposición de tributos locales para financiar la construcción de dichas obras e instalaciones, así como con la percepción de tasas o con cualquier otro precio público o recurso legalmente

autorizado para costear la prestación de los servicios de alcantarillado u otras actuaciones que no sean objeto de la misma.

B. Propuesta de tributo autonómico relativo al agua

Es interesante notar que han sido las Comunidades Autónomas quienes, en general, más han avanzado en los últimos años en el desarrollo de la fiscalidad de las aguas a través de la creación de tributos propios, especialmente aquellos sobre saneamiento y depuración. Dichos tributos gravan en realidad el consumo con el objeto de financiar las infraestructuras de depuración que han de construir dentro del ámbito de sus correspondientes competencias, lo que ha ocurrido principalmente debido a que el Estado no estableció en su momento tributos relativos a estas materias, dejando un espacio fiscal importante a las Comunidades Autónomas¹⁵⁰. Recordemos que los tributos ligados a las aguas de competencia estatal objeto de análisis en este trabajo, se resumen en el canon de regulación, la tarifa de utilización del agua, el canon de control de vertidos y el canon de vertido, ninguno de los cuales grava el consumo ni la carga contaminante de las aguas.

Ahora bien, considerando la formidable disparidad entre unos tributos autonómicos y otros, y basándonos en los aciertos y equivocaciones de las experiencias de cada uno, creemos interesante plantear un modelo de canon del agua de naturaleza replicable para todas las Comunidades Autonomías, que permita beneficiarse de sus características más exitosas y cuya práctica –en el evento de aplicarse en todo el territorio español–, potencie la comparación de datos a través de indicadores objetivos, que a su vez ayuden a mejorar la financiación de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua, bajo la perspectiva de las exigencias de la normativa comunitaria.

Lo anterior, creemos debiese realizarse a través de un tributo de carácter general que reúna en una sola figura la configuración de los hechos imposables del canon del agua y del canon de saneamiento. Dicho tributo lo denominaremos como impuesto autonómico sobre la afección al medio ambiente del ciclo integral del

¹⁵⁰ ADAME MARTÍNEZ, F.: "Panorama de la fiscalidad...", *cit.*, p. 66 y ss.

agua (en adelante el "**Impuesto del Agua**"), cuyas principales características explicaremos a continuación.

1) *Naturaleza jurídica:*

Se trata de un impuesto, y no una tasa, sobre el consumo por razón de vertidos, toda vez que, como veremos, su hecho imponible se refiere al consumo de agua por razón de los vertidos, sin mediar actividad alguna por parte de la Administración Pública.

Asimismo, se trata de un impuesto ecológico, toda vez que está vinculado a la protección del medio ambiente y específicamente a la protección, restauración y mejora del medio acuático, por lo que el legislador debiese incluir las exigencias de la recuperación de los costes relacionados con el ciclo integral del agua de la Directiva Marco sobre el Agua.

En este sentido, se debiesen incluir incentivos para el uso eficiente del agua y la obligación de establecer una contribución ponderada de los diversos usos (domésticos, agrícolas y ganaderos, e industriales y asimilados) a la recuperación de los costes. Recordemos que fue el propio TC quien sostuvo que la actividad contaminante debiese internalizar los costes derivados de actuaciones que afectan el medio ambiente, admitiendo que la capacidad de los individuos de incidir en el mismo, la capacidad contaminante, se configura como una forma de contribuir a sostener el gasto público que genera la utilización del medio ambiente (debidamente o indebidamente, pero utilización al fin), por lo que coincide como una manifestación concreta del principio de quien contamina paga.

Asimismo, el propio TC admitió que la vinculación de este tipo de tributos a la realización de la política pública sectorial, así como a la financiación de un fin concreto, corresponde a un tributo finalista, que debiese ser creado por el legislador autonómico para corresponsabilizar a quienes generen o puedan generar riesgos a la protección del medio ambiente¹⁵¹.

¹⁵¹ SARTORIO ALBALAT, S. y CASANELLAS CHUECOS, M.: "La tributación autonómica del agua...": *cit.*, p. 33.

2) *Hecho imponible:*

Tomando como ejemplo la experiencia catalana, el hecho imponible del Impuesto del Agua debiese ser el uso o consumo real o potencial del agua y la contaminación que su vertido puede producir, incluyendo la captación de recurso del medio, la distribución y el consumo de aguas superficiales o subterráneas, la producción mediante instalaciones de tratamiento de agua marina, la emisión de contaminantes en las aguas, las actividades de recogida y tratamiento de aguas que den lugar posteriormente a vertidos en el medio receptor, y cualquier otra aplicación, incluso no consuntiva, de las aguas superficiales o subterráneas que pueda repercutir de modo significativo en el estado de las aguas. Si bien se incluye una mención expresa de contaminantes en las aguas, no significa que se configuren dos hechos imponibles, uno atendiendo al uso o consumo, y el otro a la contaminación, sino que la contaminación aparece dentro de la afección al medio, por lo que el uso o consumo real o potencial del agua no pierde el papel central en la configuración del hecho imponible.

La amplitud del concepto de uso abarca la utilización del agua en todas las fases del ciclo del agua, introduciendo el factor contaminación y la utilización que pueda afectar en forma significativa el estado de las aguas. Debido a dicha amplitud, se debiese moldear el tributo a través de los supuestos de exención y los elementos de cuantificación del mismo. Si bien el hecho imponible incluye la contaminación que el vertido puede producir, debiese ir dirigido hacia la toma de medidas de fomento al uso responsable del agua dada su condición de recurso escaso, más que cuantificar en términos de contaminación, entendiendo que al hablar del uso doméstico del agua la carga contaminante generada por un usuario u otro no varía en gran medida. Así, se debiese establecer una dotación básica o mínima por vivienda, de manera que, al aumentar el consumo sobre la misma, aumenta progresivamente el tipo de gravamen.

3) *Base imponible:*

La base imponible del Impuesto del Agua estará determinada por el volumen de agua utilizado o, si no se conoce, por el volumen de agua estimado. El hecho imponible es el uso real o potencial del agua, por lo que, si el consumo real no

alcanza ciertos niveles, se deberán aplicar los mínimos de facturación, que se justifican considerando la disponibilidad del recurso, toda vez que aun cuando no exista un consumo real, igualmente se tiene la obligación de contribuir con la inversión de las infraestructuras que permiten el mismo consumo y los gastos del gestor.

La determinación de la base imponible se realizaría a través de la estimación directa, mediante la medición de la base a través de contadores homologados, que los sujetos pasivos tienen la obligación de instalar y mantener a su cargo, o bien a través de la estimación indirecta, cuando no se haya podido determinar por la estimación directa, como consecuencia del incumplimiento de la obligación de contar con medidores, o por la falta de declaraciones o falsedad de las mismas, por excusa o negativa a los inspectores, o incumplimiento sustancial de las obligaciones contables.

De esta manera, la cuantificación debiese ser el volumen de agua consumido o estimado, considerando cuotas fijas por sujeto pasivo en cada mes, y luego cuotas variables por metro cúbico consumido. En efecto, la cuantificación estará orientada a un consumo eficiente del agua de forma que los consumidos que excedan del óptimo, atendido el número de personas de la vivienda, se someten a un tipo de gravamen mayor, al que se le aplican los coeficientes correctores en base a los tramos que se definan previamente de acuerdo a la localidad y disponibilidad del recurso.

Asimismo, interesante sería que este tributo, como impuesto ambiental, otorgue la posibilidad de deducir de la cuota las inversiones realizadas en el período impositivo en infraestructuras y bienes de equipo cuyo fin sea el control, prevención y corrección de la contaminación hídrica.

4) *Sujetos pasivos:*

Por su parte, serán sujetos pasivos del tributo, en concepto de contribuyentes, las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, y las entidades sin personalidad jurídica a las que se refiere el artículo 35.4 de la LGT, usuarias de agua, que la reciben a través de entidades suministradoras u operadores en alta, que la captan

de instalaciones propias, o bajo el régimen de concesión de abastecimiento, o la producen mediante instalaciones de tratamiento de agua marina.

De la misma forma que vimos que ocurre en muchas Comunidades Autónomas, las entidades suministradoras serán sustitutas del contribuyente, y deberán exigir a éstos el importe de las obligaciones tributarias satisfechas por ellas, mediante la repercusión del Impuesto del Agua en las facturas que emitan por el servicio de suministro de agua, en concepto separado de cualquier otro. En el caso de no pago, y cuando no se pueda exigir el Impuesto del Agua vía apremio por la Administración, las entidades suministradoras se exonerarán de responsabilidad si el importe es incobrable.

5) *Sujetos de no sujeción y exenciones:*

Con respecto a los supuestos de no sujeción, no existen mayores diferencias a los tributos vigentes de la mayoría de las comunidades autónomas, como en Galicia y el País Vasco, aunque en el Impuesto del Agua que se propone en este trabajo, se recomendará siempre considerar aquellos supuestos que tienen que ver con las características particulares de cada territorio.

Respecto a los supuestos de no sujeción del Impuesto del Agua, no estarán sujetos aquellos usos para abastecimiento hecho a través de redes básicas, lo que es coherente con la definición del hecho imponible. Como redes básicas de abastecimiento se debe entender el conjunto de instalaciones afectadas al abastecimiento de agua en alta, incluyendo las infraestructuras de captación, potabilización, estaciones de bombeo, conducciones generales, depósitos reguladores y otros elementos, que en su conjunto permitan la llevada de agua hasta los puntos de conexión de los sistemas urbanos de suministro de agua en baja, con independencia de su titularidad y gestión. Si bien este supuesto no se califica expresamente, se entiende incorporado considerando la definición de sujeto pasivo del tributo como aquellas personas usuarias del agua en baja. Asimismo, no estarán sujetos los usos de aguas residuales reutilizadas, siempre que el gravamen implicare doble imposición respecto del mismo volumen de agua. Por último, otro supuesto de no sujeción consiste en los usos domésticos del agua en núcleos de población de menos de 400 habitantes de población base que no dispongan de

suministro domiciliario de agua y red de tratamiento o evacuación de aguas residuales, ya que no se realiza el hecho imponible. Este último supuesto se justifica toda vez que el Impuesto del Agua está diseñado como instrumento para obtener recursos para financiar actuaciones públicas ligadas al suministro y la depuración del agua, por lo que, si no están presentes esas actuaciones públicas, el legislador considera que no existe hecho imponible que gravar.

Por su parte, respecto a las exenciones, al igual que la Ley catalana, gallega y vasca, se considerarán usos y consumos exentos los siguientes:

- i. Consumo de agua hecho por la Administración Pública en cualquier de sus niveles con el objeto de investigación o control, sondeos experimentales que no sean objeto de aprovechamiento y operación de gestión y mejora de dominio público hidráulico.
- ii. Consumos realizados por servicios públicos de extinción de incendios, aquellos ordenados por autoridades públicas en situaciones de necesidad extrema o catástrofe, alimentación de fuentes públicas y monumentos, limpieza de calles y riego de parques y campos deportivos públicos, toda vez que el agua utilizada en estos fines debe ser agua no potable o proveniente de fuentes alternativas de producción, como el agua reutilizada, y no debe provenir de la red de suministro.
- iii. Captación de agua marina para efectos de desalarla y utilizarla como agua dulce.
- iv. Otras exenciones vinculadas a condiciones de exclusión social, suficientemente acreditables.

5) *Afectación:*

A este respecto, el Impuesto del Agua quedará afectado a fines exclusivos de protección del medio ambiente, considerando la prevención de la contaminación, la preservación, protección, mejora y restauración del medio hídrico y de los ecosistemas vinculados a él y el mantenimiento de los caudales ecológicos,

obtención de un buen estado ecológico de las masas de agua, según lo establecido en la Directiva Marco sobre el Agua, como asimismo la repercusión de los costes de inversión, gestión, mantenimiento y explotación de las infraestructuras ligadas al agua, y la posibilidad de ayudar económicamente a las corporaciones locales u otras entidades y a particulares para el cumplimiento de los objetivos de la planificación hidrológica.

Bajo ningún caso podrán destinarse a otros gastos generales que tenga la Comunidad Autónoma correspondiente.

6) *Compatibilidades:*

El Impuesto del Agua será compatible con cualquier otra exacción que pueda recaer sobre el agua, siempre que no grave el mismo hecho imponible, considerándose especialmente compatible con los tributos municipales destinados a la financiación de la prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua, alcantarillado y saneamiento.

C. Comentarios finales

Si bien los tributos estatales ligados al agua parecen estar claramente determinados en cuanto al objeto que persiguen gravar y al destino de los fondos recaudados, la enorme heterogeneidad entre los tributos autonómicos relativos al agua, denominados por lo general cánones del agua y de saneamiento, ha generado diferencias considerables en cuanto a la eficiencia de las figuras y al precio que se cobra entre una y otra.

De esta manera, el establecimiento en todo el territorio español de una figura como el Impuesto del Agua que grave el uso o consumo real o potencial del agua en razón del vertido, debiese potenciar el ahorro del agua y la descontaminación, permitiendo entonces que la carga contaminante se viese disminuida por la reducción en el consumo de agua, pero también por la disminución en origen de la contaminación derivada de los cambios en los procesos productivos. Asimismo, recordemos la importancia de homologar las figuras tributarias de manera que se puedan generar datos comparables a través de indicadores objetivos, que permitan

mejorar la experiencia en la gestión y financiación del ciclo integral del agua, en cumplimiento de las exigencias de la normativa comunitaria.

Es momento de estudiar los tributos ligados a los servicios del agua de competencia local.

III. TRIBUTOS DE COMPETENCIA LOCAL

Comencemos este apartado recordando que corresponde al municipio la promoción de actividades y la prestación de los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal (artículo 25.1 de la LBRL). A continuación, la Ley enumera una serie de materias en que el municipio ejercerá competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, estableciendo un mínimo de competencias municipales (artículo 25.2 de la LBRL), dentro de las cuales se encuentran los servicios de abastecimiento de agua potable a domicilio y de alcantarillado o evacuación y tratamiento de aguas residuales [artículo 25.2.c) de la LBRL], servicios por los cuales los Entes Locales podrán exigir una contraprestación a los usuarios de los mismos, la que podría consistir en un tributo o bien en otra figura.

De esta manera, previo a analizar los tributos locales que podrían afectar a los servicios de suministro de agua y de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, debemos hacer algunos comentarios sobre la naturaleza correcta de la figura que se debe emplear como contraprestación que pagan los usuarios por dichos servicios.

A. Consideraciones sobre la naturaleza de la contraprestación que pagan los usuarios por los servicios del agua

La naturaleza de la contraprestación que pagan los usuarios por los servicios del agua ha generado interesante debate doctrinal y jurisprudencial, particularmente sobre la pregunta de si su naturaleza es pública o privada. La respuesta no es una mera discusión teórica, sino que tiene consecuencias prácticas respecto al régimen jurídico que se aplicará al pago de los servicios, en el sentido de si existe reserva

de Ley para su regulación, su forma de recaudación, la determinación de su monto, entre otros.

Ahora bien, iniciemos la discusión señalando que los servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas residuales cuentan con dos características que el TC ha definido como determinantes para dotar a los servicios con la denominación de *públicos*, y que se refieren a las siguientes:

- Se trata de servicios esenciales para satisfacer las necesidades básicas de todas las personas.
- Se prestan en régimen de monopolio por entes públicos, o bien por entes privados que reciben una concesión pública¹⁵².

La relevancia de dicha clasificación para el TC tiene que ver con la determinación de la naturaleza de la contraprestación que se debe pagar por los servicios públicos, las que denomina como contraprestaciones coactivas, debiendo establecerse por una norma con rango de Ley, por lo que su contenido no puede dejarse a la voluntad de las partes implicadas. De esta manera, cualquier servicio que cumpla al menos con una de las dos características recién enunciadas será considerado como servicio público, categoría a la que evidentemente entran los servicios de suministro y saneamiento de aguas residuales, al menos, por ser servicios indispensables para la vida humana¹⁵³.

En la misma sentencia antes citada, el TC señala correctamente que las denominadas contraprestaciones coactivas que se pagan por los servicios públicos, consisten en prestaciones patrimoniales de carácter público, por lo que se les aplica la reserva de Ley establecida en el artículo 31.3 de la CE, de manera que será necesaria la intervención del legislador, de una forma más o menos aguda, ya que estamos frente a un pago sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla¹⁵⁴.

¹⁵² STC 189 de 14 de diciembre de 1995.

¹⁵³ CAÑAL GARCÍA, F.: "La potestad tarifaria de las Entidades Locales en el suministro de agua", en ALONSO GONZÁLEZ, L. M. y TAVEIRA TORRES, H.: *Tributos, aguas e infraestructuras*, Atelier, Barcelona, 2012, p. 80.

¹⁵⁴ El artículo 31.3 de la CE establece que "*Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley*".

Largamente se ha discutido sobre si las prestaciones patrimoniales de carácter público se configuran como una nueva figura de recurso público, si es una expresión genérica para referirse a los ingresos públicos o incluso si es una forma distinta para hablar de los tributos. Hoy tanto la jurisprudencia como la doctrina han concluido que no se trata de tributos ni de nuevos recursos públicos distintos a los tradicionales¹⁵⁵. Incluso se ha dicho que caben dentro de este concepto aquellas prestaciones realizadas entre particulares, como, por ejemplo, la obligación del empresario de abonar al trabajador la prestación por incapacidad laboral transitoria durante los primeros 15 días de baja, ya que es una prestación coactiva y sirve a una finalidad de interés público, pero no puede considerarse como un tributo porque quien la percibe es el trabajador y no un ente público¹⁵⁶. De esta manera, podemos concluir que las únicas características especiales de las prestaciones patrimoniales de carácter público son que se establecen sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla, por concurrir un motivo de interés público, el que está protegido por la CE al otorgarle la garantía de que deben ser creadas por una norma con rango de Ley¹⁵⁷.

De esta manera, entendiendo que la contraprestación que se paga por los servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas residuales son prestaciones patrimoniales de carácter público, debemos analizar si ellas se tratan de tasas (tributos) o precios privados¹⁵⁸.

Al respecto, el artículo 2.2.a) de la LGT establece que son tasas aquellos tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de

¹⁵⁵ STC 182 de 28 de octubre de 1997.

¹⁵⁶ FALCÓN Y TELLA, R.: "¿Tasas o tarifas?: la supresión del párrafo segundo del art. 2.2.a) LGT", en *Quincena Fiscal Aranzadi*, núm. 7, 2011, p. 3.

¹⁵⁷ GARCÍA-HERRERA BLANCO, C. y GRAU RUIZ, M. A.: "Reflexiones sobre el carácter tributario de las cantidades cobradas por la prestación de servicios públicos en régimen de concesión", en: FALCÓN Y TELLA, R.: *Análisis jurídico de los mecanismos de financiación de las infraestructuras públicas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2008, p. 169.

¹⁵⁸ Se descarta el precio público toda vez que el legislador no requiere para su establecimiento la reserva de Ley, por lo que no puede considerarse como una prestación patrimonial de carácter público. Además, el artículo 41 de la LRHL dispone claramente que los precios públicos son aquellas prestaciones que pueden establecer las Entidades Locales por la prestación de servicios de competencia local, siempre que no concurra alguna de las circunstancias especificadas en el artículo 20.1.B) de la misma ley, referido a las tasas.

actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado. Al respecto, como vimos anteriormente, el TC ha señalado que los servicios no son de recepción voluntaria si se consideran indispensables para satisfacer las necesidades básicas vitales, por lo que resulta evidente que la tasa debiese ser la figura ideal como contraprestación de los servicios del agua. Lo anterior, se confirma además por lo dispuesto en el artículo 20 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante referido como "LRHL"), que establece que las Entidades Locales podrán establecer tasas por la prestación de servicios públicos en régimen de Derecho Público, y especialmente respecto a los servicios de abastecimiento y saneamiento.

Sin embargo, existen algunas dificultades para considerar que la prestación patrimonial de carácter público que se cobra a los usuarios de los servicios del agua sea siempre considerada como una tasa, toda vez que en muchos casos dichos servicios son prestados por entes privados, a través de la gestión indirecta, como bien estudiamos en el Capítulo Primero de este trabajo. En este sentido, el Tribunal Supremo español ha señalado que tendrá la denominación de tasa, la contraprestación de los servicios del agua en aquellos casos en que se presten directamente por los entes públicos en régimen de Derecho Público, y tendrá la de precios privados cuando la prestación de los servicios se realice a través de entes privados en régimen de Derecho Privado, independientemente de las relaciones entre la Administración Pública y el particular que preste el servicio¹⁵⁹. De todas formas, señalemos que también cabe la posibilidad de que el ente privado cobre tasas, pero en este caso realizará el cobro como mandataria de la Administración, por lo que sólo podrá recaudar materialmente los fondos, para luego traspasarlos al ente público. En este último caso, al tratarse propiamente de una tasa, su cobro sólo podrá perseguirse vía apremio, lo que implica el ejercicio de la autoridad, por lo que no podrá realizarse por un ente privado y sólo se perseguirá su pago por parte de la Entidad Local correspondiente¹⁶⁰.

¹⁵⁹ STS de 19 de diciembre de 2007.

¹⁶⁰ CAÑAL GARCÍA, F.: "La potestad tarifaria...", *cit.*, p. 91.

No obstante lo anterior, parte de la doctrina considera que la contraprestación por los servicios del agua siempre deberá considerarse como una tasa, independientemente de que dichos servicios se gestionen a través de entes privados. Lo anterior, creemos se basaba principalmente en la redacción del antiguo segundo párrafo del artículo 2.2.a) de la LGT, actualmente derogado, que señalaba que los servicios se prestan en régimen de Derecho Público cuando se lleven a cabo mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación administrativa para la gestión del servicio público y su titularidad corresponda a un ente público, por lo que, ligado al artículo 20 de la LRHL ya comentado, que obliga a los Entes Locales a establecer una tasa para la prestación de servicios esenciales en régimen de Derecho Público, la conclusión podía interpretarse como que la contraprestación de los servicios del agua siempre correspondería a una tasa, sin importar el ente gestor de los mismos. Para Cañal García, dicha norma no permitía que los servicios públicos fueran prestados en régimen de Derecho Privado, ya que se obligaba a prestarlos siempre en régimen de Derecho Público, lo que daba lugar al cobro de tasas¹⁶¹. Sin embargo, dicho párrafo segundo del artículo 2.2.a) de la LGT fue derogado por la disposición final quincuagésima octava de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, lo que para Falcón y Tella se debió al ánimo de no generar controversias interpretativas del régimen que debía regular dichas contraprestaciones, permitiendo tanto el régimen de Derecho Público como el de Derecho Privado, por lo que el legislador decidió "cortar por lo sano" y derogar la norma, aun cuando a su juicio podría haberse realizado una reforma legislativa de mayor relevancia, que garantizase el respeto de las exigencias de la reserva de Ley para los precios privados ligados a la prestación de servicios públicos, lo que deberá realizarse a través del pleno municipal al tratarse de prestaciones patrimoniales de carácter público en el sentido del artículo 31.3 de la CE¹⁶².

Cabe señalar que la importancia de que un servicio público se rija por el Derecho Público, se deriva de que se le aplicarán las normas del Derecho Administrativo, por lo que en caso de retraso en su pago devenga intereses de demora, que son superiores a los intereses legales corrientes, e incluso se puede usar la vía de apremio, que consiste en el procedimiento administrativo para proceder al pago

¹⁶¹ CAÑAL GARCÍA, F.: "La potestad tarifaria...", *cit.*, p. 93.

¹⁶² FALCÓN Y TELLA, R.: "¿Tasas o tarifas?...", *cit.*, p. 5.

forzoso, que incluye la posibilidad de embargar bienes, y los actos dictados pueden recurrirse a través de la vía administrativa. Por su parte, a las contraprestaciones en régimen de Derecho Privado se les aplica las normas del Derecho civil y comercial, por las que la morosidad en el pago genera el pago de las indemnizaciones pactadas entre las partes, y el interés devengado, a falta de pacto, será el interés legal de dinero. En este último caso, su cobro sólo podrá reclamarse ante los tribunales ordinarios de justicia, y no por vía de apremio. De esta manera, las tasas estarán reguladas a través del régimen de Derecho Público y los precios privados a través del régimen de Derecho Privado.

Cabe señalar que la propia Dirección General de Tributos, en informe de fecha 11 de abril de 2016¹⁶³, ha señalado que la contraprestación satisfecha por los usuarios de los servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas residuales gestionados directamente por un Ente Local, sin ningún tipo de delegación, tendrá la naturaleza de una tasa, y, por el contrario, si dichos servicios son gestionados por un ente privado, que puede consistir en una sociedad privada municipal o bien una empresa privada a través de alguna de las formas de gestión indirecta, las contraprestaciones no podrán ser calificadas como de Derecho Público, sino como de Derecho Privado.

En consecuencia, las contraprestaciones que pagan los usuarios por los servicios del agua son prestaciones patrimoniales de carácter público, por lo que existe sobre ellas reserva de Ley, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 31.3 de la CE, y en el caso de su imposición por Entes Locales deberán ser establecidas a través de una ordenanza municipal aprobada por el pleno de la corporación. Al respecto, dichos servicios podrán ser prestados directamente a través de los Ayuntamientos, caso en el que la contraprestación tomará la naturaleza de una tasa bajo el régimen de Derecho Público, y en el evento que se gestionen indirectamente a través de una empresa sometida al régimen de Derecho Privado, la contraprestación será un precio privado. Recordemos de todos modos que existe también la posibilidad de que se cobre una tasa a través de la gestión indirecta, caso en el que la empresa será mandataria del ente público para su recaudación y

¹⁶³ Informe de la Dirección General de Tributos N° 2016-03364, de 11 de abril de 2016, en respuesta a consulta realizada por la Asociación Española de Abastecimiento de Agua y Saneamiento.

sólo la Administración podrá ejercer las atribuciones que impliquen el ejercicio de la autoridad pública¹⁶⁴.

Luego de analizar la naturaleza de las tasas y precios privados que se pueden cobrar por los servicios del agua, ahora estudiaremos la composición de las tasas que pueden cobrar los municipios que gestionen directamente dichos servicios, toda vez que respecto a los precios privados, si bien tienen reserva de Ley, no deberán contener la configuración tradicional de un tributo, como la determinación de hecho imponible, la cuantificación de la cuota o la regulación de beneficios fiscales, entre otros.

B. Tasa del servicio de distribución domiciliaria de agua potable

1) Hecho imponible:

El servicio de abastecimiento domiciliar de agua potable se realiza a través de la red municipal, por lo que el hecho imponible de la tasa no se podrá configurar si no existe la acometida de la instalación del inmueble a la red municipal de distribución de agua.

Debemos señalar que los artículos 21.1.a) de la LRHL establece que las Entidades Locales no podrán exigir tasas por el servicio de abastecimiento de aguas en fuentes públicas, que si bien el legislador lo considera como un supuesto de no sujeción, es más bien una prohibición por razones políticas, en razón de que dichos servicios no sean soportados por los vecinos.

2) Sujeto pasivo:

De acuerdo al artículo 23.1b) de la LRHL, son sujetos pasivos de la tasa de abastecimiento de agua, en concepto de contribuyentes, las personas físicas y jurídicas así como las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la LGT, que soliciten o resulten beneficiadas o afectadas por los servicios o actividades locales que presten o realicen las Entidades Locales.

¹⁶⁴ CAÑAL GARCÍA, F.: "La potestad tarifaria...", *cit.*, p. 110 y ss.

Para Rubio de Urquía, el obligado al pago es el beneficiario del servicio, que es el usuario, por lo que hay que distinguir entre el sujeto pasivo de la licencia de acometida, que viene a ser el propietario del inmueble, y el sujeto pasivo del servicio que se define como el usuario del mismo¹⁶⁵. De esta manera, la Ley dispone que en aquellas tasas establecidas por razón de servicios o actividades que beneficien o afecten a los ocupantes de viviendas o locales, los propietarios de dichos inmuebles se constituirán como sustitutos del contribuyente, quienes podrán repercutir, en su caso, las cuotas sobre los respectivos beneficiarios [artículo 23.1.a) de la LRHL]. Esta norma se aplica plenamente a la tasa de abastecimiento de agua, por lo que el propietario del inmueble estará obligado a cumplir la obligación tributaria principal y las obligaciones formales inherentes, sin perjuicio del derecho a exigir del contribuyente el importe de las obligaciones tributarias satisfechas (artículo 36.3 de la LGT).

3) *Cuota tributaria:*

a. Cuantificación:

De acuerdo al artículo 107.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (en adelante el "**TRRL**"), las tarifas por prestación de servicios públicos locales deberán ser suficientes para la autofinanciación del servicio de que se trate.

En relación a los criterios para cuantificar la autofinanciación del servicio, considerando que estamos frente a una tasa, corresponde aplicar el artículo 24.2 de la LRHL que establece que el importe de las tasas por prestación de un servicio no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio de que se trate. Para dicho cálculo, se considerarán los costes directos e indirectos, incluso financieros, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio. De acuerdo a

¹⁶⁵ GARCÍA RUBIO, F.: *Régimen jurídico de la gestión del agua*, La Ley, 2010, p. 262.

este criterio, la autofinanciación del servicio tendrá un límite máximo en su cuantificación.

En orden a cumplir correctamente con la cuantificación del servicio, resulta elemental que el importe de las tasas esté justificado en la memoria económico-financiera correspondiente (artículo 25 de la LRHL). En caso de ausencia o concurrencia de errores en la memoria económico-financiera, la tasa será susceptible de declaración de nulidad¹⁶⁶.

b. Precio asequible para consumo doméstico de tipo familiar de agua no suntuario:

El artículo 45.1 de la CE señala que todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Podemos decir que el agua está integrada dentro del concepto de medio ambiente, por lo que todos tendrán derecho a disfrutarla.

En este sentido, es interesante nombrar la norma del artículo 3.1.m) del Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña. Dicho precepto señala que la actuación de la Generalitat en materia hidráulica deberá garantizar un precio asequible para los consumos domésticos de tipo familiar no suntuarios. Lo anterior, siempre que el consumo sea doméstico, excluyendo los usos agrícolas, ganaderos e industriales del agua. Además, se refiere a consumos de tipo familiar, considerando el número de miembros, y de tipo suntuarios, es decir, consumos ordinarios y no excesivos. El autor Pagès i Galtés considera que esta norma catalana encuentra su espíritu en la propia Constitución, al fijar una discriminación entre distintos tipos de consumo en aplicación del principio de igualdad, según el cual se deben tratar igualmente situaciones iguales, y tratar desigualmente situaciones desiguales. Asimismo, al considerar el número de miembros de la familia con la finalidad de no gravar excesivamente a familias numerosas, el precepto estaría cumpliendo con el artículo 39.1 de la CE, que señala que los

¹⁶⁶ PAGÈS I GALTÉS, J.: *Tributos sobre las aguas...*, cit., p. 212 y ss.

poderes públicos deben asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia¹⁶⁷.

c. No discriminación entre los usuarios:

El artículo 150 del RSCL señala que la tarifa de cada servicio público de la Corporación será igual para todos los que recibieren las mismas prestaciones y en iguales circunstancias, pero que, no obstante, podrán establecerse tarifas reducidas en beneficio de sectores personales económicamente débiles.

Dicho precepto está amparado en el principio constitucional de igualdad del artículo 14 de la CE, en virtud del cual los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Lo anterior, se debe interpretar en el sentido de tratar igualmente situaciones iguales y, por el contrario, tratar desigualmente situaciones desiguales.

La tasa de abastecimiento domiciliario de agua, por su naturaleza de tasa, está regulada por el artículo 24.4 de la LRHL, que señala que la determinación de la cuantía podrá tener en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos pasivos obligados a satisfacer la tasa. Este precepto encuentra amparo constitucional en el citado artículo 14, por lo que efectivamente se podrán establecer criterios diferenciados de cuantificación entre usuarios por razones de capacidad económica, respetando siempre el principio de que la tasa no puede superar el coste del servicio (artículo 24.2 de la LRHL).

Para Jiménez Compaired, la inclusión de criterios sociales o de capacidad económica en las tasas es una posibilidad que tendrá la autoridad competente¹⁶⁸. Sin embargo, el autor argumenta que al tratarse de servicios públicos esenciales a los que tienen derechos los ciudadanos, se debe garantizar que dichos servicios se presten a todos los ciudadanos en igualdad de condiciones. De esta manera, los tributos no pueden entorpecer el hecho de que la prestación del servicio de

¹⁶⁷ PAGÈS I GALTÉS, J.: *Tributos sobre las aguas...*, cit., p. 218 y ss.

¹⁶⁸ JIMÉNEZ COMPAIRED, I.: "Régimen económico-financiero del agua en España", en EMBRID IRUJO, A. - XAVIER, Y. M. A. - SANTOS SILVEIRA NETO, O.: *El Derecho de Aguas en Brasil y España. Un estudio de Derecho Comparado*, Aranzadi, Navarra, 2008, p. 260 y ss.

abastecimiento de agua (que naturalmente cuenta con el carácter de esencial) alcance a toda la población, por lo que en cuanto a los usos domésticos se refiere, las tasas deberán contar con criterios sociales o de capacidad económica que discriminen en su cuantificación y así alcanzar la cobertura completa del servicio. En los mismos términos lo establece el artículo 111.3 bis de la Ley de Aguas (que se constituye como la transposición de la Directiva Marco sobre el Agua al ordenamiento jurídico español), al señalar que para la aplicación del principio de recuperación de costes se tendrán en cuenta las consecuencias sociales, ambientales y económicas, así como las condiciones geográficas y climáticas de cada territorio y de las poblaciones afectadas, siempre y cuando ello no comprometa los fines ni el logro de los objetivos ambientales establecidos.

Debemos añadir que parte de la doctrina¹⁶⁹ afirma que no sólo se podrán establecer criterios diferenciados en virtud de la capacidad económica del sujeto pasivo, sino que podrán existir otros criterios, siempre que se encuentren amparados por la CE y que respeten el límite global del coste del servicio¹⁷⁰. Es el caso de tasas diferenciadas en razón del abastecimiento de ciertas zonas o núcleos poblacionales, como ocurrió en Castilla y León, en que un municipio contaba con poblaciones dispersas a las que prestaba los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua a través de instalaciones especiales para cada una de las localidades. De acuerdo a la STSJ de Castilla León –Burgos- de 27 de mayo de 2005, no se consideró discriminatorio el cobro de una tasa especial en función al coste del servicio que recibían los usuarios en cada una de las localidades¹⁷¹.

Los tribunales también han admitido la posibilidad de estipular una tasa especial y reducida a favor de los organismos municipales y estatales (STS de 24 de mayo de 1985 y de 5 de julio de 1986). Además, han dicho que no es posible discriminar en razón de la ubicación geográfica de los usuarios dentro del municipio, o si los usuarios pertenecen a la ciudad o a parte del campo (STSJ de Valencia de 19 de enero y de 19 de abril de 1991). Sin embargo, se podrá gravar con una tasa más alta a quienes tengan más de una vivienda, pues se trataría de una discriminación en virtud de la capacidad económica del usuario (STSJ de Canarias, Las Palmas, de

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ En sentido contrario, encontramos la opinión de LAGO MONTERO, J.M., y GUERVÓS MAILLO, M.A.: *Tasas locales: cuantía*, Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2004, p.138.

¹⁷¹ JIMÉNEZ COMPAIRED, I.: "Régimen económico-financiero...", *cit.*, p. 258-259.

2 de marzo de 2001). Por último, también ha sido común la discriminación por los distintos tipos de consumo, como aquellos domésticos, industriales, agrícolas o ganaderos (STSJ de Canarias de 12 de marzo de 1993)¹⁷².

d. Factores estructurales:

El concepto de factores estructurales de la tasa de un determinado servicio se refiere a criterios que integran esencialmente la prestación de este servicio y que, por tanto, sirven para estructurarla.

De manera general, podemos diferenciar entre tasas de estructura monomía y tasas de estructura plurinomía¹⁷³. Las primeras son aquellas que están integradas por un solo criterio, que a su vez puede ser fijo para todos los usuarios, o variable (como podría ser el consumo del agua). Por su parte, las tasas plurinomías son aquellas integradas por dos o más conceptos que componen el coste del servicio. En el servicio de distribución domiciliaria de agua potable, la tasa estará compuesta generalmente por dos criterios: una cuota de consumo, dependiendo del volumen de agua consumida, y otra cuota de servicio, consistente en una cantidad relacionada al coste cierto de la prestación del servicio. Así lo han afirmado diversos Tribunales Superiores de Justicia en distintas sentencias (STSJ de Cantabria de 10 de octubre de 2000 o STSJ de Asturias de 26 de julio de 2001 y 12 de enero de 2006)¹⁷⁴. Ocasionalmente, podrán incluirse otros criterios, como la cuota de conservación o mantenimiento del contador, que se relaciona con los costes derivados de la conservación o mantenimiento de los aparatos medidores de consumo.

La estructura ideal de la tasa, entonces, debiese ser aquella compuesta con al menos una cuota variable, de manera que se pueda gravar con mayores montos a aquellos que consuman mayor cantidad de agua. Lo anterior, está en plena concordancia con el principio de capacidad económica y de protección al medio ambiente, de manera que estará incentivando el ahorro y el uso racional del agua.

¹⁷² PAGÈS I GALTÈS, J.: *Tributos sobre las aguas...*, cit., p. 220-221.

¹⁷³ PAGÈS I GALTÈS, J.: *Tributos sobre las aguas...*, cit., p. 222 y ss.

¹⁷⁴ JIMÉNEZ COMPAIRED, I.: "Régimen económico-financiero...", cit., p. 257.

Asimismo, es usual que existan *mínimos de facturación*, con el fin de cubrir los costes básicos de la prestación del servicio. Este criterio se justifica cuando estamos frente a tasas monomias, de manera que se solvete financieramente la prestación del servicio. Sin embargo, creemos que cuando se trata de tasas plurinomias, es la cuota de servicio quien estará cubriendo los costes básicos de la prestación del servicio, por lo que cabría un doble cobro al usuario.

En este sentido, debemos recordar que la tasa por el servicio de abastecimiento se basa en el principio de protección al medio ambiente, que vela por promover un uso más racional del agua. En relación a lo anterior, en el caso que se sitúen los mínimos de facturación muy altos, la tendencia por parte de los usuarios será a agotarlo, aun cuando no requieran del uso de esa cantidad de agua, lo que obviamente no estará ayudando a cumplir con la política del uso racional del recurso. Es importante, entonces, eliminar o al menos reducir lo más posible los mínimos de facturación, con la finalidad de incentivar el uso eficiente del recurso¹⁷⁵.

Además, es interesante añadir que, en función del mismo principio del uso eficiente del agua, ciertas entidades han incluido bonificaciones por ahorro de consumo, como ocurre por ejemplo en la Comunidad de Madrid que bonifica el 10% del importe del ahorro realizado en la parte variable de la tasa de los servicios de aducción, distribución, alcantarillado y depuración¹⁷⁶.

e. Factores no estructurales:

El concepto de factores no estructurales de una tasa se refiere a aquellos criterios relacionados con servicios distintos a la prestación del servicio que se pretende cuantificar y que, debido a la conexión que mantienen entre ellos, el primero forma parte de la tasa del segundo¹⁷⁷.

Uno de estos factores es la acometida, que se refiere a la tubería que une la instalación del inmueble con la tubería de la red de distribución. La acometida,

¹⁷⁵ PAGÈS I GALTÉS, J.: *Tributos sobre las aguas...*, cit., p. 223-224.

¹⁷⁶ JIMÉNEZ COMPAIRED, I.: "Régimen económico-financiero...", cit., p. 259.

¹⁷⁷ PAGÈS I GALTÉS, J.: *Tributos sobre las aguas...*, cit., p. 224 y ss.

entonces, dará lugar a la Administración a cobrar una tasa por el coste de las operaciones de instalación, cuando ella misma las realice, o bien a cobrar una tasa que autorice administrativamente a los titulares de los inmuebles a realizar la instalación por sí mismos. Ahora bien, debido a la cercana relación entre una tasa y otra, los costes generados por los derechos de acometida deberán integrar la cuota del servicio de abastecimiento de agua, dejando de cobrarse la primera de ellas.

Por su parte, otro factor no estructural podría ser el servicio de depuración de las aguas, debido a que es conceptualmente distinto al servicio de abastecimiento de agua, por lo que podríamos decir que se puede exigir conjuntamente una tasa por un servicio, por un lado, y otra tasa por el otro servicio, por el otro. De la misma manera, se podría exigir una tasa por el servicio de alcantarillado y otra tasa por el servicio de depuración de aguas residuales.

Ahora bien, si no se diferencia entre la tasa por el servicio de depuración de aguas residuales con la tasa de abastecimiento de agua, los costes del primer servicio se incluirán como un factor de coste más del segundo servicio, no pudiendo exigirse la tasa por el servicio de depuración separadamente. Lo mismo ocurriría respecto a la tasa por alcantarillado cuando no se diferencie de la tasa por el servicio de depuración.

De esta manera, debido a la íntima conexión que tiene el servicio de abastecimiento de agua con el servicio de depuración de aguas residuales, consideramos que no se puede diferenciar entre uno y otro a efectos de establecer tasas distintas para dichos servicios. En este sentido, cabe citar alguna sentencia en la que se considera ilegal separar los hechos imponibles por la prestación del servicio de evacuación de aguas, por una parte, y por el tratamiento y depuración de las aguas, por otra parte (STSJ de Castilla y León -Valladolid- de 18 de febrero de 1997). Lo anterior, nos lleva a concluir que el servicio de depuración de aguas residuales no podría calificarse como un factor no estructural de la tasa por el servicio de alcantarillado, porque se insertaría en ella como un factor de coste más, sin que medie la posibilidad de exigir una tasa distinta por separado. Lo mismo se

debe entender respecto al servicio de abastecimiento de agua, que incluirá dentro de sí al servicio de depuración de aguas residuales¹⁷⁸.

4) *Sujeción al IVA:*

El artículo 7.8.b) de la LIVA señala expresamente que estarán no sujetas al IVA las tasas por el servicio de suministro de agua.

5) *Impago de la tasa:*

Frente al impago de la tasa por parte del usuario, la Entidad Local podrá acudir a la vía de apremio o bien suspender el suministro de agua.

a. *Vía de apremio:*

Como ya adelantamos, las tasas, en su calidad de tributo, tendrán la posibilidad de exigirse, en caso de impago, a través de la vía de apremio establecida en el artículo 2.2 de la LRHL. Recordemos que en el caso de los precios privados sujetos a régimen de Derecho Privado, no se podrá utilizar la vía de apremio para exigir su cumplimiento y sólo le quedará la posibilidad de acudir a los procedimientos judiciales civiles.

b. *Suspensión del suministro:*

De acuerdo al artículo 84 del Reglamento de Verificaciones Eléctricas, de 12 de marzo de 1954, las compañías eléctricas estaban autorizadas a suspender el suministro de energía eléctrica en casos de impago de la tarifa. Dicha situación, se consideró aplicable a los suministros de gas y agua por la Orden de 28 de febrero de 1995.

Sin embargo, el Reglamento municipal deberá prever especialmente la interrupción del suministro de agua en caso de impago de la tarifa¹⁷⁹, lo que en todo caso, y en

¹⁷⁸ PAGÈS I GALTÉS, J.: *Tributos sobre las aguas...*, cit., p. 227.

¹⁷⁹ Algunos autores consideran que para proceder a la suspensión del suministro de agua, se requerirá de una norma de mayor rango legal, como por ejemplo una reglamentación autónoma. Es el caso de

razón del carácter indispensable del servicio, deberá concretarse, bien luego de haber agotado la vía de apremio, bien luego de una serie de impagos sucesivos por parte del usuario¹⁸⁰.

c. Problemas con el contador:

La lectura del contador es imprescindible para conocer el caudal de agua consumida por el usuario, de tal manera que pueda realizarse el cobro de la tasa ajustado a la realidad. Si el contador está ubicado fuera del inmueble en un lugar de libre acceso, no surgirán problemas para su lectura.

Sin embargo, muchos contadores en España se encuentran en el interior de los inmuebles, debiendo tener en cuenta el derecho constitucional de la inviolabilidad del domicilio y la posibilidad de que el usuario niegue la entrada al representante de la compañía suministradora.

Una solución posible a este problema será incluir en el Reglamento del servicio, que en caso de que el usuario niegue la entrada a la compañía, se hará una lectura estimada basada en el promedio de agua consumida en los últimos doce meses incrementado por un porcentaje. Asimismo, en caso de nuevas construcciones se deberá imponer la obligación de que los contadores se ubiquen en el exterior del inmueble.

Por último, debemos añadir que el artículo 255 del Código Penal establece que será castigado con la pena de multa de tres a doce meses, quien cometiere defraudación por valor superior a 400 euros, valiéndose de mecanismos instalados para realizar la defraudación, alterando maliciosamente las indicaciones o aparatos contadores o bien empleando cualesquiera otros medios clandestinos.

6) *Compatibilidad con otros tributos:*

LÓPEZ GARCÍA, C.: "La orden de corte de suministro de servicio municipal de abastecimiento de agua", en *Tributos Locales*, núm. 10, 2001, p. 74. Sin embargo, pensamos que la autorización autonómica no es necesaria, pues el órgano competente para su establecimiento y regulación es el municipio.

¹⁸⁰ PAGÈS I GALTÈS, J.: *Tributos sobre las aguas...*, cit., p. 203-204.

La tasa por el servicio de abastecimiento de agua se considera compatible con otras contribuciones especiales, aun cuando existen ciertas limitaciones que veremos en el próximo apartado D. número 6.

C. Tasa del servicio de alcantarillado y depuración de aguas residuales

Como vimos anteriormente, el artículo 20.1 de la LRHL señala que las Entidades Locales podrán establecer tasas por la prestación de servicios públicos. Más adelante, el artículo 20.4.r) de la misma Ley establece que las Entidades Locales podrán establecer tasas por servicios de alcantarillado, así como también por tratamiento y depuración de aguas residuales, incluida la vigilancia especial de alcantarillas particulares.

1) Hecho imponible:

a. Respecto al servicio de alcantarillado y tratamiento y depuración de las aguas residuales:

El servicio de alcantarillado supone la evacuación de aguas pluviales, negras y residuales, a través de la red de alcantarillado, y lleva implícita la prestación del servicio de tratamiento y depuración de las aguas residuales. En sentencia de 28 de enero de 1997, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, consideró ilegal una ordenanza fiscal que regulaba como hechos imponibles separados y distintos la evacuación de las aguas, y el tratamiento y depuración de las mismas. De esta manera, podemos afirmar que el hecho imponible de esta tasa se configurará sólo si el sujeto puede efectivamente utilizar la red de alcantarillado.

En este sentido, la STS de 24 de marzo de 2003, considera que en caso de que no exista un vertido a la red municipal, no se constituirá el hecho imponible, y por ende no nacerá la obligación de pago, como ocurre, por ejemplo, en urbanizaciones privadas con un sistema propio de autogestión de vertido y depuración que no esté conectado con la red municipal, o también en solares pendientes de edificación que no cuenten con acometida a la red municipal. En este sentido, el autor Simón

Acosta¹⁸¹, basándose en la jurisprudencia existente al respecto¹⁸², señala la ilegalidad de la tasa de alcantarillado en caso que el sujeto pasivo utilice una red propia en lugar de la municipal.

La tasa de alcantarillado está relacionada con la posibilidad de utilizar el servicio de alcantarillado, y no tanto con la situación de que un ciudadano lo utilice efectivamente o no. En este sentido, Simón Acosta¹⁸³ señala que en aquellos casos en que los usuarios se encuentren conectados a la red, se podrá presumir que son usuarios del servicio, debido a que no es imprescindible su utilización efectiva al no poder controlar los actos singulares de cada usuario, como también ocurre con la tasa de recogida de basuras. Asimismo, la STS de 18 de noviembre de 2003 afirma que la tasa se basa en la existencia del servicio y no en si se producen o no los vertidos particulares, lo que ocurre en función de su finalidad de prestar un servicio de salubridad en beneficio del sujeto y de toda la población.

En definitiva, lo importante es que el sujeto pasivo esté efectivamente en condiciones de utilizar el servicio prestado por la Administración, lo que ocurrirá necesariamente cuando su finca esté conectada a la red de alcantarillado. En caso de que aquella no esté conectada a la red de alcantarillado, el sujeto pasivo no tendrá la posibilidad de evacuar las aguas residuales, y no se podrá entender por tanto configurado el hecho imponible de la tasa.

b. Respecto al servicio de vigilancia especial de alcantarillas particulares:

En este caso, la existencia o no de la acometida a la red general municipal no será un punto relevante a analizar, pues en general las alcantarillas particulares no cuentan con dicha acometida, y cuando existiere, el servicio de vigilancia es aquel que se presta en el tramo de la alcantarilla que va desde el inmueble hasta la acometida a la red general.

¹⁸¹ SIMÓN ACOSTA, E.: *Las tasas de las entidades locales (el hecho imponible)*, Aranzadi, Elcano, 1999, p.48.

¹⁸² STS de 27 de junio de 1990, STSJ de Murcia de 4 de diciembre de 1995, y STSJ de Navarra de 13 de septiembre de 1994.

¹⁸³ SIMÓN ACOSTA, E.: *Las tasas de las entidades locales (el hecho imponible)*, Aranzadi, Elcano, 1999, p. 48.

De este modo, vemos que no sólo es necesaria la posibilidad de utilizar el servicio de vigilancia para que se configure el hecho imponible, sino que se requerirá de la utilización efectiva por parte del usuario¹⁸⁴.

2) *Sujeto pasivo:*

En virtud del artículo 23.1.b) de la LRHL, serán sujetos pasivos de la tasa de alcantarillado, y de tratamiento y depuración de aguas residuales quienes resulten beneficiados por los servicios. Dicha tasa beneficia a los ocupantes de viviendas o locales, lo que de acuerdo al artículo 23.2.a) de la LRHL, convertirá al propietario del inmueble en sustituto del contribuyente, quien podrá repercutir, en su caso, las cuotas sobre los respectivos beneficiarios.

De esta manera, en caso que el contribuyente no coincida con el propietario del inmueble, éste último se configurará como sustituto, y estará obligado a cumplir con la obligación tributaria principal y sus obligaciones formales inherentes, sin perjuicio de su derecho a exigir al contribuyente el importe de las obligaciones satisfechas (artículo 36.3 de la LGT).

Se aplica la misma normativa para el caso del servicio de vigilancia especial de alcantarillas particulares.

3) *Cuota tributaria:*

a. *Cuantificación:*

Respecto a la autofinanciación del servicio y el principio de cobertura de costes, nos remitimos a lo señalado en el número 3.a. del apartado B. anterior, en donde concluimos que las tasas por prestación de servicios públicos locales, deberán ser suficientes para la autofinanciación del servicio y que el importe de las tasas por prestación de un servicio no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del mismo. Asimismo, resulta importante que el importe de las tasas esté justificado en la memoria económico-financiera correspondiente.

¹⁸⁴ PAGÈS I GALTÉS, J.: *Tributos sobre las aguas...*, cit., p. 249.

b. Precio asequible para consumo doméstico de tipo familiar de agua no suntuario:

El criterio de cuantificación de la tasa por el servicio de abastecimiento de agua, que vimos en el apartado 3.b. del apartado B. anterior, del precio asequible de los consumos domésticos de tipo familiar del agua no suntuarios, es igualmente aplicable a la tasa por servicio de alcantarillado y tratamiento y depuración de aguas residuales. Lo anterior, debido al carácter integral que debe tener el tratamiento jurídico del agua, pues no tendría sentido que se aplicara un precio asequible para la entrada del agua a una vivienda, y al mismo tiempo designáramos un precio no asequible a la salida del agua consumida en la misma vivienda¹⁸⁵.

c. No discriminación entre los usuarios:

Respecto a este punto, nos remitimos a lo señalado en el número 3.c. del apartado B. anterior, en donde se señaló que se podrán establecer criterios diferenciados de cuantificación entre usuarios por razones de capacidad económica, respetando siempre el principio de que la tasa no puede superar el coste del servicio (artículo 24.2 de la LRHL). Ahora bien, se podrán establecer otros criterios diferenciados, siempre que se encuentren amparados por la CE y que respeten el límite global del coste del servicio.

Por su parte, es interesante añadir que el TSJ de Cantabria en la sentencia de 27 de marzo de 1991, admitió la compatibilidad entre la tasa por la prestación del servicio de alcantarillado, con las contribuciones especiales por el establecimiento del mismo servicio, señaló que si bien se pueden establecer criterios de diferenciación por motivos de capacidad económica, lo anterior no implica que se discrimine por haber pagado o no las contribuciones especiales por el establecimiento del servicio de alcantarillado, porque se trata de tributos completamente distintos.

¹⁸⁵ PAGÈS I GALTÉS, J.: *Tributos sobre las aguas...*, cit., p. 252.

d. Factores estructurales:

Nuevamente nos remitimos a lo señalado respecto a la tasa de abastecimiento de agua en el número 3.d. del apartado B. anterior, con ciertas precisiones que debemos analizar.

Recordemos que señalamos que la estructura ideal de la tasa deberá ser aquella compuesta con al menos una cuota variable, de manera que se pueda gravar con mayores tasas a aquellos que utilicen más el servicio.

En relación a nuestra tasa de alcantarillado, y de tratamiento y depuración de las aguas residuales, la situación ideal sería que la cuota variable fuera determinada por la cantidad de vertidos que se realicen en la red de alcantarillado. Sin embargo, lo anterior significaría la instalación de los mecanismos de registro de vertidos correspondientes, lo que sería muy costoso de implementar y que sólo se justificaría en casos de vertidos provenientes de instalaciones industriales.

Para el resto de los casos, lo más lógico será establecer la cuota variable de la tasa en virtud del volumen de agua consumida por el usuario, lo que parece ser el mejor instrumento de medición para los servicios de evacuación y depuración de las aguas evacuadas. En este sentido, encontramos la jurisprudencia de la STS de 18 de noviembre de 2003, que autoriza la cuantificación de la tasa de alcantarillado mediante el volumen de agua consumida, señalando que a mayor cantidad de agua consumida, mayor será la utilización directa o indirecta de la red de alcantarillado.

Otros criterios de cuantificación son menos acordes a la naturaleza del servicio, como podría ser el de superficie de metros cuadrados del local o vivienda, o el valor catastral de ellos. Además, estos últimos criterios no estarían cumpliendo con el artículo 50.1 de la LGT en el sentido de que su base imponible no se constituiría por la magnitud dineraria o de otra naturaleza que resulta de la medición o valoración del hecho imponible.

Con respecto al servicio de vigilancia especial de alcantarillas particulares, el criterio de cuantificación más razonable para Rubio de Urquía¹⁸⁶ es tomar como base la longitud de las alcantarillas y aplicarles un monto específico por cada metro lineal.

e. Factores no estructurales:

Recordemos que el concepto de factores no estructurales de la tasa se refiere a aquellos criterios relacionados con servicios distintos a la prestación del servicio que se pretende cuantificar, y que debido a la conexión que mantienen entre ellos, el primero forma parte de la tasa del segundo. Como vimos anteriormente, uno de los factores no estructurales de la tasa es la acometida y otro es la depuración de las aguas residuales, que formarán parte de la tasa del servicio de alcantarillado, conceptos a los cuales nos remitimos a lo señalado en el número 3.e del apartado B. anterior.

4) *Sujeción al IVA:*

De acuerdo al artículo 7.8 de la LIVA, las prestaciones de servicios realizadas directamente por los entes públicos mediante contraprestación de naturaleza tributaria, no estarán sujetos a IVA.

5) *Impago de la tasa:*

Como vimos anteriormente, las tasas, en caso de impago, se ejecutan a través de la vía de apremio establecida en el artículo 2.2 de la LRHL, la que no podrá utilizarse en caso que se consideren como precios privados.

De esta manera, en el caso de los servicios de alcantarillado y tratamiento y depuración de aguas residuales, como asimismo del servicio de vigilancia especial de alcantarillas particulares cuando se declare de solicitud o recepción forzosa, debido a la naturaleza de tasa, podrán exigirse por la vía de apremio.

¹⁸⁶ RUBIO DE URQUÍA, J.I.: *Manual de Ordenanzas Fiscales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989, p. 333.

6) *Compatibilidad con otros tributos:*

Veamos a continuación la compatibilidad de la tasa por el servicio de alcantarillado, tratamiento y depuración de aguas residuales, con otras figuras.

a. Contribuciones especiales:

La tasa por el servicio de alcantarillado, tratamiento y depuración de aguas residuales se considera compatible con otras contribuciones especiales, aun cuando existen ciertas limitaciones que veremos en el próximo apartado D. número 6.

b. Tasa por desagüe de canalones:

Dicha tasa se encuentra establecida en el artículo 20.3.d) de la LRHL, que señala que las Entidades Locales podrán establecer tasas por cualquier supuesto de utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local, y especialmente por el vertido y desagüe de canalones y otras instalaciones análogas en terrenos de uso público local.

Se ha creído frecuentemente que ambas tasas son incompatibles porque estarían gravando el mismo concepto dos veces. Sin embargo, si bien el objeto puede ser idéntico en ambos casos (como lo es en los canalones), el concepto difiere, pues en el caso del desagüe la tasa se genera por el aprovechamiento de la vía pública por parte de un particular; y en el caso del alcantarillado, el Ayuntamiento cobra por el servicio que está prestando a los usuarios¹⁸⁷.

D. Contribuciones especiales

Si bien la contraprestación que deben satisfacer los usuarios de los servicios del agua que sean gestionados directamente por parte de las Entidades Locales se configuran, según analizamos en el apartado anterior, como tasas, la realización de obras precisas para la distribución y vertido de las aguas, por parte de los municipios, ha sido históricamente financiada a través de contribuciones

¹⁸⁷ PAGÈS I GALTÉS, J.: *Tributos sobre las aguas...*, cit., p. 258.

especiales. En la anterior normativa, por ejemplo, se calificaba como obligatorio para los municipios el establecimiento de contribuciones especiales destinadas a financiar la primera instalación de redes de distribución de agua, redes de alcantarillado y desagües de aguas residuales¹⁸⁸. Sin embargo, la normativa vigente contenida en la LRHL señala que las contribuciones especiales serán de naturaleza potestativa para las Entidades Locales, a diferencia de la obligatoriedad impuesta en la legislación anterior.

Estudiemos a continuación, la configuración que pueden llegar a tener estas contribuciones especiales con arreglo a la Ley.

1) *Hecho imponible:*

El artículo 28 de la LRHL configura el hecho imponible de las contribuciones especiales como la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes, como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas.

De esta manera, los requisitos para que las Entidades Locales puedan establecer contribuciones especiales son los siguientes:

- i. Que se trate de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos.
- ii. Que dichas obras o servicios sean de carácter local.
- iii. Que sean costeados total o parcialmente por la Entidad Local.
- iv. Que generen un beneficio especial para el contribuyente.
- v. Que no resulte incompatible con otros tributos.

Analicemos cada uno de estos requisitos a continuación.

2) *Requisitos. Obras públicas o establecimiento o ampliación de servicios públicos:*

¹⁸⁸ Ver antiguo artículo 291.2 del TRRL.

La definición de la LRHL de contribuciones especiales no incluye el término *mejora* de servicios, sino solamente su establecimiento o ampliación, lo que ha llevado a interpretar a algunos autores en el sentido de que no se podrían establecer contribuciones especiales por la *mejora* de los servicios públicos locales¹⁸⁹. Debemos señalar que la anterior normativa incluía expresamente los términos establecimiento, ampliación o *mejora* de los servicios municipales¹⁹⁰, lo que ha llevado a pensar que la exclusión específica del término *mejora* en la nueva legislación, ha pretendido no incluir como supuesto de hecho el establecimiento de contribuciones especiales por la *mejora* de servicios públicos.

Sin embargo, pensamos que las contribuciones especiales pueden establecerse en virtud de la *mejora* de los servicios públicos, en el sentido de que el beneficio especial que pueda tener el contribuyente puede darse en la forma de la ampliación o *mejora* del mismo. En efecto, la misma "Memoria del Proyecto de la Ley reguladora de Haciendas Locales" establece que el concepto de *mejora* se refiere a la ampliación en el sentido cualitativo¹⁹¹, misma interpretación que sigue la STSJ de Madrid de 19 de enero de 1998. No obstante, los órganos jurisprudenciales han seguido una interpretación más bien restrictiva respecto al concepto de *mejoras*, donde, por ejemplo, la STSJ de Valencia de 11 de julio de 1994 señaló que la renovación de las tuberías del agua necesarias para que la conducción soportare las tomas de incendio, no constituían una base posible para establecer contribuciones especiales al respecto, debido a que la red de distribución de agua existente era suficiente para prestar el servicio de distribución de agua potable.

De esta manera, podemos decir que las obras destinadas a la *mejora* del servicio de distribución de agua o de las redes de alcantarillado pueden dar lugar a contribuciones especiales, siempre que no sean obras de mera reparación. También debemos recordar que los órganos jurisprudenciales aceptan este criterio pero exigen que la mejora de las instalaciones sea realmente necesaria.

3) *Requisitos. Obras o servicios de carácter local:*

¹⁸⁹ RUBIO DE URQUÍA, J.I. – ARNAL SURÍA, S.: *Ley reguladora de las Haciendas Locales*, Abella, Madrid, 1989, p. 151.

¹⁹⁰ Ver antiguo artículo 216.1 del TRRL.

¹⁹¹ PAGÈS I GALTÉS, J.: *Tributos sobre las aguas...*, cit., p. 262.

El artículo 29.1 de la LRHL establece que tendrán la consideración de obras y servicios locales:

- a. Los que realicen las Entidades Locales dentro del ámbito de sus competencias para cumplir los fines que les estén atribuidos, con excepción de las que ejecuten a título de dueños de sus bienes patrimoniales.
- b. Los que realicen dichas entidades por haberles sido atribuidos o delegados por otras entidades públicas y aquellos cuya titularidad hayan asumido de acuerdo con la Ley.
- c. Los que realicen otras entidades públicas, o los concesionarios de estos, con aportaciones económicas de la Entidad Local.

De esta manera, es claro que las obras de distribución de agua, de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales son de competencia local, porque así lo dispone el artículo 25.2.1) de la LBRL. Además, debemos señalar que de acuerdo al artículo 79.3 de la LBRL son bienes de dominio público los destinados a un uso o servicio público, por lo que las redes de distribución de aguas, de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, al estar destinadas a la prestación de un servicio público, no podrán considerarse como bienes patrimoniales sino que se constituyen como bienes demaniales.

Asimismo, el artículo 29.2 de la LRHL agrega que no perderán la consideración de obras o servicios locales los que realicen las Entidades Locales dentro del ámbito de sus competencias para cumplir los fines que les estén atribuidos, aunque sean realizados por organismos autónomos o sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a una Entidad Local, por concesionarios con aportaciones de dicha entidad o por asociaciones de contribuyentes.

4) *Requisitos. Costeados total o parcialmente por la Entidad Local:*

Las contribuciones especiales reparten los costes de las obras o del establecimiento o ampliación del servicio público, entre los distintos sujetos beneficiados por ello. De todas maneras, sólo se podrá repartir el coste que la Entidad Local soporte por la realización de las obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios (artículo 31.1 de la LRHL). Así, por coste soportado por la entidad se entenderá la

cuantía resultante de restar a la cifra del coste total, el importe de las subvenciones o auxilios que la Entidad Local obtenga del Estado o de cualquier otra persona, o entidad pública o privada (artículo 31.5 de la LRHL).

En definitiva, se podrán establecer contribuciones especiales por la realización de obras o por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que hayan sido soportados total o parcialmente por la Entidad Local. En caso de que las obras hayan sido costeadas totalmente por otra entidad, el municipio no podrá exigir el cobro de contribuciones especiales al respecto.

5) *Requisitos. Beneficio especial para el contribuyente:*

De acuerdo al artículo 28 de la LRHL, es necesario que el sujeto pasivo obtenga un beneficio o un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos.

En este sentido, la jurisprudencia ha señalado en numerosas ocasiones que el beneficio especial para el contribuyente debe ser distinto al beneficio general que genera toda la obra pública a la población¹⁹².

Asimismo, la jurisprudencia exige que el beneficio especial de las contribuciones especiales debe ser además un beneficio real, efectivo y actual, en el sentido de que se produzca en el mismo momento de realizarse las obras o de instalarse los servicios, y que no dependa de otras circunstancias hipotéticas y aleatorias de futuro, eventual e incierto (STS de 10 de julio de 1998). De esta manera, los inmuebles que se encuentren ubicados, por ejemplo, a dos calles de distancia de las obras objeto de contribuciones especiales, y que por tanto no reciben los servicios de agua y saneamiento debido a que ya recibían dichos servicios por otra vía pública, no podrán estar afectos al cobro de estas contribuciones especiales.

Por otra parte, la doctrina mayoritaria ha llevado a pensar que no se pueden establecer contribuciones especiales cuando las obras afecten a toda la población,

¹⁹² STS de 22 de diciembre de 1976, de 8 de marzo de 1978, de 29 de marzo e 1979, de 5 de mayo de 1982, de 13 de julio de 1985, de 6 de mayo de 1988, de 19 de noviembre de 1996, de 10 de julio de 1998.

debido a que no se podría diferenciar entre el beneficio especial y el beneficio común. Sin embargo, Pagès i Galtés¹⁹³ argumenta que dicho criterio es discriminatorio para los Entes Locales pequeños para quienes sus obras afectarían de una u otra forma a todos los vecinos, lo que no ocurre en aquellos Entes Locales de mayor tamaño. Por ejemplo, en el caso de un depósito de agua potable para el suministro de la población, que será utilizado por un municipio pequeño para abastecer a toda su población, pero que en un municipio de mayor tamaño será solamente uno de los varios depósitos de agua que existen. En el caso que acogamos la doctrina mayoritaria, los Entes Locales pequeños no podrían financiar ciertas obras a través de contribuciones especiales por el beneficio común que obtiene toda su población, mientras los municipios mayores podrían estar costeadando con contribuciones especiales obras de idénticos destinos, lo que claramente produce una situación discriminatoria entre municipios. De esta manera, el autor concluye, correctamente creemos, que pueden existir casos en donde encontremos obras que afecten a toda la población y que al mismo tiempo produzcan un beneficio especial para ciertos sujetos en concreto.

6) *Requisitos. Que no resulte incompatible con otros tributos:*

Al estar destinadas las contribuciones especiales a financiar determinadas obras públicas, nos encontramos frente al hecho de que si dichas obras ya han sido financiadas a través de otros tributos distintos, no se podrán exigir contribuciones especiales para justificar dicha inversión. De esta manera, vemos que el último requisito para el establecimiento de contribuciones especiales es que no sean incompatibles con la exacción de otros tributos destinados a financiar las obras públicas correspondientes.

Nos encontramos, entonces, con la figura de las tasas por la prestación de servicios, que podrían causar problemas de compatibilidad con las contribuciones especiales.

¹⁹³ PAGÈS I GALTÉS, J.: *Tributos sobre las aguas...*, cit., p. 269 y ss.

El artículo 22 de la LRHL establece que las tasas por la prestación de servicios no excluyen la exacción de contribuciones especiales por el establecimiento o ampliación de los mismos.

Dicha compatibilidad se justifica debido a que se trata de dos hechos imponibles distintos. Por una parte, el hecho imponible de la tasa por prestación de servicios, como el suministro de agua o el alcantarillado, se refiere a los beneficios especiales obtenidos por los sujetos pasivos por la utilización del servicio público. En cambio, el hecho imponible de las contribuciones especiales por el establecimiento o ampliación de dichos servicios, se refiere a los beneficios especiales que los sujetos pasivos obtienen por el mero establecimiento o ampliación de los servicios, independientemente de que los utilicen o no.

No obstante, debemos tener en cuenta que en el caso que los gastos de inversión de un servicio han sido incluidos en el cálculo de los costes del servicio para cuantificar la tasa, dichos gastos ya no podrán ser considerados en el cálculo de los costes del servicio para cuantificar las contribuciones especiales, y viceversa¹⁹⁴. Así lo ha señalado el TSJ de Andalucía –Granada- en su sentencia de 13 de abril de 1992 al indicar que la corporación que haya financiado las instalaciones del servicio a través de contribuciones especiales, no podrá incluirlas también dentro del coste de la tasa, porque constituiría una reiteración de la imposición.

7) *Sujeto activo:*

El sujeto activo de las contribuciones especiales siempre estará constituido por la Administración.

8) *Sujeto pasivo:*

De acuerdo al artículo 30.1 de la LRHL son sujetos pasivos de las contribuciones especiales las personas físicas y jurídicas y las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la LGT, especialmente beneficiadas por la realización de las obras o por el

¹⁹⁴ PAGÈS I GALTÉS, J.: *Tributos sobre las aguas...*, cit., p. 274.

establecimiento o ampliación de los servicios locales que originen la obligación de contribuir.

El mismo artículo en su apartado número 2 especifica quiénes serán sujetos pasivos en cada caso, señalando que se considerarán personas especialmente beneficiadas:

- *En las contribuciones especiales por realización de obras o establecimiento o ampliación de servicios que afecten a bienes inmuebles:* sus propietarios.
- *En las contribuciones especiales por realización de obras o establecimiento o ampliación de servicios a consecuencia de explotaciones empresariales:* las personas o entidades titulares de éstas.
- *En las contribuciones especiales por el establecimiento o ampliación de los servicios de extinción de incendios:* además de los propietarios de los bienes afectados, las compañías de seguros que desarrollen su actividad en el ramo, en el término municipal correspondiente.
- *En las contribuciones especiales por construcción de galerías subterráneas:* las empresas suministradoras que deban utilizarlas.

El autor Rubio de Urquía¹⁹⁵ afirma que solamente podrán ser sujetos pasivos de las contribuciones especiales quienes aparezcan enumerados expresamente en el artículo 30.2 de la LRHL. Sin embargo, otros autores señalan que si bien dicha interpretación es cierta, se debe tener en cuenta el artículo 151 de la LRHL donde admite que los Ayuntamientos puedan ser considerados como sujetos pasivos de contribuciones especiales¹⁹⁶.

Veamos a continuación los supuestos de sujetos pasivos del artículo 30.2 de la LRHL que interesan a nuestro trabajo.

- a. Sujetos pasivos propietarios de los inmuebles afectados:

¹⁹⁵ RUBIO DE URQUÍA, J.I. – ARNAL SURÍA, S.: *Ley reguladora...*, cit., p. 141.

¹⁹⁶ PAGÈS I GALTÈS, J.: *Tributos sobre las aguas...*, cit., p. 282.

En las contribuciones especiales por realización de obras o establecimiento o ampliación de servicios, se considerará como sujetos pasivos a los propietarios de los bienes inmuebles afectados. Lo anterior, debido a que las redes de distribución de agua y de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales suponen un aumento del valor de los inmuebles que reciben los servicios.

Recordemos que aun cuando todos los inmuebles del municipio se vean afectados por los servicios, no producirá problemas para diferenciar entre el beneficio especial del sujeto con el beneficio común de la población, por lo que se permitirá el establecimiento de las contribuciones especiales correspondientes.

b. Sujetos pasivos empresas suministradoras de servicios de agua:

De acuerdo al artículo 30.2.b), las empresas suministradoras de agua podrán ser consideradas como sujeto pasivo cuando sean beneficiadas por la realización de obras o por el establecimiento o ampliación de los servicios.

Asimismo, el artículo 30.2.d) señala que en el caso de las contribuciones especiales por la construcción de galerías subterráneas, serán consideradas como sujetos pasivos aquellas empresas suministradoras que deban utilizarlas. Se trata del caso en que dichas obras se realicen con el único fin de que las empresas suministradoras puedan hacer uso de ellas para cumplir con las provisiones de gas, energía eléctrica o agua, en nuestro caso.

El importe total de esta contribución especial será distribuido entre las compañías o empresas que hayan de utilizarlas en razón al espacio reservado a cada una o en proporción a la total sección de aquellas, aun cuando no las usen inmediatamente [artículo 32.1.c) de la LRHL].

De todos modos, que las empresas suministradoras de agua sean contribuyentes, no implica que éstas no puedan resarcirse del tributo trasladando a los usuarios del servicio los gastos a través de las tarifas¹⁹⁷.

Por último, cuando sea la propia Entidad Local quien gestione directamente los servicios de suministro de agua, dicha entidad será quien se convierta en la suministradora, caso en el cual no se podrá convertir en sujeto pasivo del tributo. Lo anterior, debido a que nadie puede ser deudor de sí mismo¹⁹⁸.

c. Ayuntamiento integrante de una entidad supramunicipal:

El artículo 151 de la LRHL regula la posibilidad de que el sujeto pasivo contribuyente del tributo sea el propio Ayuntamiento.

De este modo, en los supuestos de establecimiento de contribuciones especiales por las entidades supramunicipales con motivo de la realización de obras o del establecimiento o ampliación de servicios que afecten a uno o varios términos municipales, el órgano superior de gobierno de aquellas, al determinar las zonas afectadas por la obra o concretar el beneficio especial que representa para cada una de dichas zonas, podrá distinguir entre el interés directo de los contribuyentes y el que sea común en un término municipal o en varios.

En este caso, los Ayuntamientos afectados que estén integrados en dichas entidades tendrán el carácter de contribuyente, por lo que se le deberá asignar, al objeto de su pago, las cuotas individuales correspondientes. Es importante destacar que la doctrina considera que para que se configure la condición de sujeto pasivo de los Ayuntamientos, será necesario que no se vean afectados por la obra, la totalidad de los municipios agrupados en la entidad supramunicipal¹⁹⁹.

9) *Cuota tributaria:*

¹⁹⁷ DE ROVIRA MOLA, A.: "Los sujetos pasivos de las contribuciones especiales: problemática esencial y realidad normativa", en *Civitas-REDF*, núm. 14, 1977, p. 291.

¹⁹⁸ PAGÈS I GALTÈS, J.: *Tributos sobre las aguas...*, cit., p. 284.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

Las contribuciones especiales son un tributo de cupo, por lo que es necesario fijar criterios para repartir la cantidad total a recaudar entre los distintos contribuyentes.

De esta manera, el artículo 32.1 de la LRHL señala que, con carácter general, se aplicarán conjunta o separadamente, como módulos de reparto, los metros lineales de fachada de los inmuebles, su superficie, su volumen edificable y el valor catastral a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Asimismo, cuando se trate del establecimiento y mejora del servicio de extinción de incendios, podrán ser distribuidas entre las entidades aseguradoras proporcionalmente al importe de las primas recaudadas en el año inmediatamente anterior.

Por último, como vimos anteriormente, el artículo 32.1 de la LRHL señala que en el caso de contribuciones especiales por la construcción de galerías subterráneas, el importe total de la contribución especial será distribuido entre las compañías o empresas que hayan de utilizarlas en razón al espacio reservado a cada una o en proporción a la total sección de aquellas, aun cuando no las usen inmediatamente.

Debemos señalar que, tanto la doctrina²⁰⁰ como los órganos jurisprudenciales, han señalado que se podrán establecer en las ordenanzas fiscales reguladoras de las contribuciones especiales, discriminaciones entre los contribuyentes a modo de porcentajes diferentes para ciertos sujetos pasivos en función a diferentes situaciones, tales como proximidad de la finca a la obra y otras.

Por último, digamos que una vez que el Ayuntamiento ha decidido que una obra o establecimiento o ampliación de un servicio se financiarán a través de contribuciones especiales, la determinación del coste estimado deberá realizarse por los técnicos municipales correspondientes, en el que se debiesen incluir los siguientes apartados:

²⁰⁰ CATALAN SENDER, J.: "Algunas notas acerca de la reciente jurisprudencia en materia de contribuciones especiales", en *Revista de Hacienda Local*, núm. 84, 1998, p. 652.

- Coste real de los estudios preliminares, programas técnicos y preparación de proyectos.
- Importe de las obras a realizar, o de los servicios a establecer o ampliar.
- Valor de los terrenos que se ocuparán por las obras o servicios.
- Indemnizaciones que correspondan, como aquellas que se generen por el derribo de construcciones, destrucción de plantaciones y otros.
- Interés del capital invertido cuando las Entidades Locales deban acudir a un crédito para financiar la porción no cubierta por las contribuciones especiales.

De todas formas, los Entes Locales deberán solventar como mínimo el 10% del coste total, entendiéndose por tal aquel restado de las ayudas o subvenciones que pudiere recibir (de otras Administraciones Públicas o de la Comunidad Europea)²⁰¹.

E. Comentarios finales

Una vez analizados los tributos estatales, autonómicos y locales ligados a las aguas en España, podemos concluir que existen una infinidad de figuras distintas, gravadas por los tres niveles de la Administración Pública, que difieren unas de otras en enorme medida, lo que evidentemente hace más compleja la concreción de modelos más eficientes y evolucionados para resolver la financiación de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua.

En la actualidad, vimos que existen los tributos de competencia estatal, los que tienen como objeto solventar los costes de inversiones en infraestructuras hidráulicas y los gastos para su explotación (que se refieren a contribuciones especiales), como asimismo gravar a aquellos sujetos por razón de los vertidos o de su autorización (que consisten más bien en tasas). Asimismo, existe una enorme heterogeneidad de tributos autonómicos ligados al agua, principalmente aquellos denominados como canon del agua y canon de saneamiento, que gravan principalmente el consumo y que difieren entre una Comunidad Autónoma y otra casi en su totalidad en algunos casos, además de que su gran mayoría ni siquiera incorpora claramente el principio de recuperación de los costes presente tanto en

²⁰¹ OLAÑETA FERNÁNDEZ-GRANDE, R.: "Tributos locales sobre el agua", en ALONSO GONZÁLEZ, L. M. y TAVEIRA TORRES, H.: *Tributos, aguas e infraestructuras*, Atelier, Barcelona, 2012, p. 133.

las directivas comunitarias como en la normativa nacional²⁰². Debido a lo anterior, presentamos una propuesta de Impuesto al Agua que, en el evento hipotético que se usare en todo el territorio español, pretende homogeneizar el hecho imponible en el uso o consumo real o potencial del agua en razón del vertido, lo que busca potenciar el ahorro del agua y la disminución de la contaminación del recurso, como asimismo la creación de indicadores objetivos comparables que permitan detectar desaciertos en la experiencia práctica e introducir las mejoras que correspondan, con el objetivo final de hacer más eficiente y sustentable la gestión y financiación del ciclo integral del agua, en cumplimiento de las exigencias de la normativa comunitaria.

Por su parte, respecto a la contraprestación que los usuarios deben pagar por la prestación de los servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas residuales, debemos hacer una distinción: si dichos servicios son prestados directamente a través de los Ayuntamientos, la contraprestación tomará la naturaleza de una tasa y se regulará bajo el régimen de Derecho Público, y en el evento que se gestionen indirectamente a través de una empresa sometida al régimen de Derecho Privado, la contraprestación será un precio privado, lo que tiene consecuencias prácticas importantes relacionadas a su ejecución forzosa por la vía administrativa o judicial, entre otras. De todas formas, tanto la tasa como el precio privado, como contraprestaciones que pagan los usuarios por los servicios del agua, son prestaciones patrimoniales de carácter público, por lo que existe sobre ellas reserva de Ley, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 31.3 de la CE, y en el caso de su imposición por Entes locales deberán ser establecidas a través de una ordenanza municipal aprobada por el pleno de la corporación. Recordemos de todos modos que existe también la posibilidad de que se cobre una tasa a través de la gestión indirecta, caso en el que la empresa será mandataria del ente público para su recaudación y sólo la Administración podrá ejercer las atribuciones que impliquen el ejercicio de la autoridad pública.

Asimismo, dentro de los tributos de competencia local en materia de aguas, también encontramos la posibilidad de los municipios de establecer contribuciones especiales, con el objeto de financiar obras precisas para la distribución y vertido

²⁰² ADAME MARTÍNEZ, F.: "Panorama de la fiscalidad...", *cit.*, p. 58.

de las aguas, las que de todos modos debiesen ser sólo establecidas en aquellos casos en que se presten los servicios del agua en régimen de Derecho Público directamente por la Entidad Local, toda vez que es el municipio quien costeará directamente los gastos de una ampliación o mejora del servicio. En aquellos casos en que los servicios del agua son gestionados de manera indirecta, en régimen de Derecho Privado, en el evento que se requieran mejorar o ampliar los servicios, dichos costes deberán verse reflejados en los precios privados que se cobren a los usuarios, toda vez que las contribuciones especiales reparten los costes de las obras o del establecimiento o ampliación del servicio público, entre los distintos sujetos beneficiados por ello.

En consecuencia, la meta debiese estar enfocada en caminar hacia un sistema fiscal lo más simple y claro posible, lo que no sólo se traduce en un número menor de tributos, lo más generales y suficientes posible, sino que también tiene que ver con un reparto equitativo de la capacidad de intervenir tributariamente en los diversos ámbitos sociales y económicos, por quienes tienen la respectiva competencia. Dichas circunstancias bajo ningún caso se dan en los tributos relativos al agua que han sido objeto de estudio, lo que en definitiva lleva a concluir que es evidentemente necesaria una reordenación de la fiscalidad del agua desde el Estado hacia abajo, aun cuando, por eficiencia, se debiese potenciar el papel de las Comunidades Autónomas en la materia²⁰³.

²⁰³ ALONSO GONZÁLEZ, L. M.: "Los tributos estatales sobre el agua...", *cit.*, p. 25 y 26.

CAPÍTULO TERCERO:

SERVICIOS DE ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO DEL AGUA EN CHILE

El sistema de gestión y financiamiento de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento de aguas residuales en Chile difiere enormemente del caso español. En el caso chileno, de manera general, podemos señalar que dichos servicios son operados por empresas de propiedad privada, que se autofinancian por medio del cobro a los usuarios de tarifas reguladas por la Administración Pública, bajo un sistema que se encuentra supervisado permanentemente por un órgano regulador central. En el presente capítulo, analizaremos en profundidad el funcionamiento, gestión y financiamiento de dicho sistema, sin dejar de lado nuestros comentarios sobre los conflictos que se generan en torno al mismo.

Previo a dicho análisis, y si bien ya lo hemos mencionado anteriormente en el presente trabajo, es necesario recordar que el sistema chileno utiliza una nomenclatura que difiere del sistema español, distinción que aclararemos caso a caso. Sin embargo, es importante tener en cuenta uno de los principales conceptos del modelo chileno, que se refiere a los *servicios sanitarios*, bajo el cual se encuentran comprendidos los servicios públicos de producción y distribución de agua potable, y de recolección y depuración de aguas residuales. Por lo tanto, en el presente trabajo, cuando utilicemos el concepto de *servicios sanitarios* nos estaremos refiriendo a todos los servicios públicos ligados al ciclo integral del agua, lo que evidentemente incluye los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento de aguas residuales.

I. ANTECEDENTES

A comienzos de la *década de 1970*, los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento de aguas residuales en Chile no se encontraban gestionados por un único ente, sino que su operatividad funcionaba a través de distintos actores. La Dirección de Obras Sanitarias, dependiente del Ministerio de Obras Públicas, constituía el mayor proveedor de los servicios a lo largo del país, con excepción de

las ciudades de Santiago y Valparaíso, quienes contaban con instituciones públicas especialmente creadas para gestionar, de forma separada, los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento de aguas residuales. Asimismo, coexistían competencias paralelas en los Ministerios de Vivienda y Urbanismo y en el Ministerio de Salud, lo que significó que la gestión de los servicios sanitarios adquiriese un carácter fragmentario y su responsabilidad no recayere en un único órgano del sector público. Las mayores críticas al sector en esta época se centraron en la falta de coordinación entre las distintas autoridades y la falta de autonomía administrativa y económica de sus actores²⁰⁴.

De esta manera, no fue sino hasta el *año 1977* cuando se creó el Servicio Nacional de Obras Sanitarias (en adelante "**SENDOS**"), órgano dependiente del Ministerio de Obras Públicas, quien unificó la responsabilidad de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua a lo largo de todo Chile. Asimismo, se crearon las empresas públicas Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (en adelante "**EMOS**") en Santiago, y la Empresa Sanitaria de Valparaíso (en adelante "**ESVAL**"), quienes se hicieron cargo de la gestión de los servicios en sus respectivas ciudades. El principal avance en este período se centró en el objetivo de crear un sistema que se autofinanciare a través del aumento de las tarifas, lo que se logró con la instalación de medidores, la detección de conexiones ilegales a la red y principalmente con el comienzo del cobro de tarifas a algunos usuarios por el servicio de saneamiento de aguas residuales. Dichas tarifas eran fijadas en conjunto por el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción y el Ministerio de Hacienda. Por su parte, el Ministerio de Obras Públicas establecía las normas técnicas y de calidad, además de aprobar los proyectos de construcción del sector²⁰⁵. Fueron los primeros pasos de un sistema que buscaba unificar sus responsabilidades, cumplir con una gestión eficiente y alcanzar la autofinanciación.

Sin embargo, durante la *década de 1980*, se hizo cada vez más fuerte la concreción del principio del rol subsidiario del Estado, lo que derivó en la decisión por parte de las autoridades de privatizar importantes sectores de la infraestructura central del país, como ocurrió con el sector eléctrico-energético y el

²⁰⁴ SJÖDIN, JOHANNA: *Determinants of the performance of public water services in Chile 1977-1999*, CEPAL, Santiago, 2006, p. 13.

²⁰⁵ SJÖDIN, JOHANNA: *Determinants of the performance...*, cit., p. 13 ss.

de las telecomunicaciones. No obstante, si bien se intentó hacer lo mismo con el sector sanitario, su desarrollo no estaba lo suficientemente preparado como para enfrentar una reforma privatizadora de la noche a la mañana. De esta manera, los objetivos de mejorar y extender los servicios sanitarios fueron concretándose poco a poco a través de discusiones entre políticos y expertos en ingeniería, lo que en definitiva llevó a que entre los años 1988 y 1990 se promulgaran un conjunto de leyes que prepararían al sector para una verdadera reforma privatizadora. Dichas reformas legislativas se realizaron con el objetivo de regular unas tarifas más altas que permitieran a las empresas privadas la autofinanciación y, por tanto, la cobertura de los servicios de suministro de agua potable y saneamiento de aguas residuales en un 100% a lo largo de todo el país.

De esta manera, en diciembre de 1988 se promulgó el Decreto con Fuerza de Ley Nº 382, que aprobó la *Ley de Servicios Sanitarios*, permitiendo la participación de actores privados en la prestación de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento de aguas residuales, a través del *sistema de concesiones*. Dichas concesiones podían ser otorgadas a compañías para los servicios de producción de agua potable, distribución de agua potable, recolección de aguas residuales y tratamiento de las mismas, servicios que generalmente se entregaron a una misma compañía para una determinada área geográfica. Paralelamente, mediante la Ley Nº 18.902 de 1989, se creó la *Superintendencia de Servicios Sanitarios*, órgano regulador y fiscalizador de las empresas sanitarias, quien además fijaría las tarifas cobradas a los usuarios (en adelante la "**Superintendencia**"). Uno de los grandes cambios fue la creación del sistema para determinar dichas tarifas, que bajo el objetivo de la autofinanciación de las empresas prestadoras de los servicios, se realizó en torno a una estimación del nivel eficiente del coste de una compañía modelo. De esta manera, las empresas prestadoras de los servicios sanitarios contarían con los incentivos suficientes como para autofinanciarse de una manera eficiente. Asimismo, se creó un sistema de *subsidios* administrados por los municipios, quienes transferirían los fondos públicos directamente a las empresas sanitarias, cubriendo parte de las facturas de los consumidores más pobres, y eliminando de paso el anterior sistema de subsidios cruzados. Durante

este período, también se concretó la transformación de EMOS, EVAL y SENDOS en compañías limitadas²⁰⁶.

La *reforma privatizadora* fue diseñada para que durante los primeros años, cada una de las empresas mantuviera su participación pública de manera de prepararse para la privatización, en cuanto a gestión y autofinanciación de refiere. Dichas empresas fueron segregadas territorialmente de acuerdo a las regiones de Chile²⁰⁷, prestando los servicios de manera separada en cada una de ellas, aprovechando las economías de escala y manteniéndose en su totalidad reguladas por la Superintendencia. De esta manera, se crearon planes de desarrollo que incluyeron programas de inversión para períodos específicos, mejoras en los servicios y construcción de obras, los que de no cumplirse podían significar la pérdida de la concesión para la empresa. Las inversiones, junto a las tarifas, aumentaron año a año y la cobertura de abastecimiento de agua potable alcanzó el 100% en algunas zonas del país. Sin embargo, para el año 1995, sólo el 3% de las aguas residuales de la ciudad de Santiago recibían tratamiento, principalmente debido a la falta de recursos suficientes para invertir en un completo servicio de saneamiento²⁰⁸.

De esta forma, debido a la necesidad de extender la red de saneamiento de aguas residuales y de liberar recursos públicos para destinarlos a otras áreas (como educación y servicios sanitarios rurales), en el *año 1998*, durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se comenzó a vender gradualmente las participaciones públicas de las empresas sanitarias a entes privados que tomarían el control. En este momento de la reforma privatizadora, fue muy relevante el hecho de que, previo al traspaso de la propiedad al sector privado, las empresas que prestaban los servicios de abastecimiento de aguas y saneamiento de aguas residuales ya se encontraban hace muchos años autofinanciadas. Con la incorporación de las empresas privadas *entre los años 1998 y 2001*, los esfuerzos se dirigieron entonces hacia la mejora de la gestión profesional y técnica de los servicios, a obtener una mayor eficiencia productiva y distributiva, y sobre todo a

²⁰⁶ SJÖDIN, JOHANNA: *Determinants of the performance...*, cit., p. 15 ss.

²⁰⁷ En el año 1998, Chile estaba dividido política y territorialmente en trece regiones. Actualmente, y desde 2007, ascienden a un total de 15 regiones.

²⁰⁸ SJÖDIN, JOHANNA: *Determinants of the performance...*, cit., p. 31.

invertir fuertemente en infraestructura y gestión del servicio de tratamiento de aguas residuales para aumentar la cobertura a lo largo del país²⁰⁹.

En definitiva, la reforma privatizadora de los servicios abastecimiento y saneamiento del agua en Chile se realizó paso a paso, a través de una serie de reformas legislativas y otros factores que fueron creando el sistema que funciona hasta el día de hoy. Los ejes principales fueron la creación del sistema de concesiones que permitió la participación privada en las empresas sanitarias; la supervisión de un organismo público y central que fiscalizara todo el sistema, bajo la figura de la Superintendencia; el aumento de las tarifas y la fijación de un sistema para determinarlas a través de modelos de eficiencia; la implementación de un sistema de subsidios directos que dejara atrás los antiguos subsidios cruzados; y la fuerte inversión en infraestructura, sobre todo en cuanto a saneamiento de aguas residuales se refiere. Sin embargo, también debemos mencionar la segregación territorial que se realizó al inicio de la reforma, a través de trece compañías que correspondían a las trece regiones del país, que supieron aprovechar las economías de escala y de esta manera contar con un funcionamiento más eficiente. La autonomía en la toma de decisiones de estas empresas, sin tener que atravesar ningún tipo de procedimiento político para concretar ideas, también se considera como un avance importante. Asimismo, se profesionalizó la cartera de trabajadores de cada una de las empresas, formando grupos de trabajo especializados en el área sanitaria, con los conocimientos técnicos necesarios para guiar proyectos de largo plazo²¹⁰.

Actualmente, con la excepción de algunas modificaciones legislativas, este es el sistema que opera en Chile, y es el que analizaremos en profundidad a continuación.

II. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE SERVICIOS SANITARIOS EN CHILE

A. Régimen de concesiones

²⁰⁹ BITRÁN, GABRIEL – VALENZUELA, EDUARDO: "Water Services in Chile. Comparing Private and Public Performance", *Public Policy For The Private Sector. The World Bank Group*, N° 255, Washington, 2003, p. 4.

²¹⁰ SJÖDIN, JOHANNA: *Determinants of the performance...*, cit., p. 19 ss.

1) *Consideraciones generales:*

a. Marco regulatorio:

El marco regulatorio del sistema de servicios sanitarios en Chile se encuentra comprendido por una serie de normas que iremos analizando caso a caso, como el Decreto con Fuerza de Ley N° 70, de fecha 30 de diciembre de 1988, del Ministerio de Obras Públicas, que regula las tarifas cobradas por los servicios sanitarios; la Ley N° 18.902, de 8 de enero de 1989, que crea la Superintendencia; y la Ley N° 18.778, de 17 de enero de 1989, por la que se establece el subsidio al pago de los servicios sanitarios.

Sin embargo, en el presente apartado analizaremos en profundidad el eje angular que regula el sistema en Chile, que está constituido por la *Ley General de Servicios Sanitarios* (en adelante la "**LGSS**"), promulgada a través del Decreto con Fuerza de Ley N° 382, del Ministerio de Obras Públicas, el 30 de diciembre de 1988. Su última modificación se produjo a través de la Ley N° 20.720, publicada el 9 de enero de 2014, y su aplicación corresponde a la Superintendencia, órgano que en adelante también nos podremos referir como entidad normativa.

b. Objeto:

La LGSS tiene la finalidad de regular cuatro materias centrales en el sistema sanitario chileno. Dichas materias se encuentran en su artículo 1, y corresponden a las siguientes:

- i. El régimen de explotación de los servicios sanitarios, esto es, de los servicios públicos destinados a producir y distribuir agua potable y a recolectar y disponer aguas servidas²¹¹.

²¹¹ De acuerdo al glosario oficial de la Superintendencia, por *aguas residuales* entendemos aquellos efluentes que resultan del uso del agua en las viviendas, el comercio o la industria como resultado de actividades urbanas, industriales o agrícolas. Dicho concepto comprende materia orgánica e inorgánica, organismos vivos, elementos tóxicos, entre otros, que las hacen inadecuadas para su uso, y es necesaria su evacuación, recolección y transporte para su tratamiento y disposición final. De esta manera, el concepto de *aguas servidas* se refiere a aquellos residuos líquidos provenientes de las

- ii. El régimen de concesión para establecer, construir y explotar servicios sanitarios.
 - iii. La fiscalización del cumplimiento de las normas relativas a la prestación de los servicios sanitarios.
 - iv. Las relaciones entre las concesionarias de servicios sanitarios y de éstas con el Estado y los usuarios.
- c. Definiciones:

Con la finalidad de situarnos plenamente en el panorama del sistema sanitario chileno, debemos en primer lugar comprender sus conceptos básicos, que se encuentran definidos en el artículo 3 de la LGSS.

De esta manera, por *producción de agua potable*, se entiende la captación y tratamiento de agua cruda, para su posterior distribución en las condiciones técnicas y sanitarias establecidas en las normas correspondientes.

Por su parte, por *distribución de agua potable*, se entiende la conducción del agua producida hasta su entrega en el inmueble del usuario.

Asimismo, por *recolección de aguas servidas*, se entiende la conducción de éstas desde el inmueble del usuario, hasta la entrega para su disposición.

Por último, por *disposición de aguas servidas*, entendemos la evacuación de éstas en cuerpos receptores, en las condiciones técnicas y sanitarias establecidas en las normas respectivas, o en sistemas de tratamiento.

Por otra parte, los conceptos de los servicios públicos que se encuentran comprendidos bajo el término *servicios sanitarios*, aparecen definidos en el artículo 5 de la LGSS.

De esta manera, por *servicio público de producción de agua potable*, entendemos aquel cuyo objeto es producir agua potable para un servicio público de distribución.

viviendas. Por otra parte, en el caso de las industrias, reciben la denominación de *residuos líquidos industriales*. Ver: <http://www.siss.gob.cl/577/w3-propertyvalue-3440.html>

Asimismo, por *servicio público de distribución de agua potable*, entendemos aquel cuyo objeto es prestar dicho servicio, a través de las redes públicas exigidas por la urbanización conforme a la Ley, a usuarios finales obligados a pagar un precio por dicha prestación.

Por su lado, por *servicio público de recolección de aguas servidas*, entendemos aquel cuyo objeto es prestar dicho servicio, a través de las redes públicas exigidas por la urbanización conforme a la Ley, a usuarios finales obligados a pagar un precio por dicha prestación.

Finalmente, por *servicio público de disposición de aguas servidas*, entendemos aquel cuyo objeto es disponer las aguas servidas.

2) *Análisis del régimen de concesiones:*

a. Generalidades:

El régimen de concesiones cuenta con un lugar muy especial en el sistema sanitario chileno. La creación de la figura de la concesión en el año 1988, como veíamos anteriormente en este mismo capítulo, posibilitó que los servicios públicos sanitarios pudieran ser gestionados por entidades privadas, de manera de cumplir con los objetivos de, entre otros, conseguir un manejo más eficiente del recurso y de alcanzar una cobertura total en la prestación de los servicios a lo largo del país. De esta manera, la concesión conforma el eje principal de la reforma privatizadora de los servicios sanitarios en Chile y constituye la piedra angular del sistema que opera actualmente en el país.

Entendemos por *concesión*, entonces, aquella que tiene por objeto permitir el establecimiento, construcción y explotación de los servicios sanitarios. Dichas concesiones son otorgadas por la Administración por un plazo indefinido, sin perjuicio de su posible caducidad por algunas de las causales determinadas en la Ley. No obstante, las concesionarias de distribución de agua potable y de recolección de aguas servidas sólo podrán destinar sus instalaciones al servicio público respectivo (artículo 7 de la LGSS).

Ahora bien, las concesiones para establecer, construir y explotar servicios públicos sanitarios no podrán ser otorgadas a cualquier entidad privada, sino que sólo a sociedades anónimas, que se regirán por las normas de las sociedades anónimas abiertas²¹² (artículo 8 de la LGSS). De todas formas, una vez que éstas hayan sido otorgadas, cada concesión o parte de ella podrá ser transferida a otra sociedad anónima que cumpla con los requisitos, la que a su vez podrá ejercer el derecho de explotación que otorga la respectiva concesión (inciso 2º del artículo 7 de la LGSS).

Sin embargo, por razones prácticas de infraestructura, de logística y de eficiencia, las concesiones de distribución de agua potable y de recolección de aguas servidas se solicitarán y se concederán en forma conjunta, salvo resolución fundada de la Superintendencia. Asimismo, la zona geográfica en donde la concesión prestará los servicios de recolección de aguas servidas y de distribución de agua potable, será coincidente. No obstante, cuando la evacuación de aguas servidas no se efectúe en sistemas de tratamiento, la concesionaria de recolección de aguas servidas realizará su disposición sin requerir la concesión adicional (artículo 10 de la LGSS).

De todas formas, independientemente de que las concesionarias presten sus servicios de forma conjunta o no, existe la obligación para las concesionarias de distribución de agua potable, de cobrar y recaudar de los usuarios el valor de las prestaciones correspondientes a todo el resto de los servicios públicos sanitarios, es decir, de los servicios de producción de agua potable, de recolección de aguas servidas y de disposición de aguas servidas (artículo 11 de la LGSS).

b. Otorgamiento de las concesiones:

El *procedimiento administrativo de otorgamiento de concesiones de servicios sanitarios* está regulado exhaustivamente en el Capítulo II del Título II de la LGSS.

²¹² Las sociedades anónimas abiertas en Chile se rigen actualmente por la Ley N° 18.046, de 22 de octubre de 1981, sobre Sociedades Anónimas, y su denominación de abiertas se refiere, de acuerdo a su artículo 2, a aquellas que inscriban voluntariamente o por obligación legal sus acciones en el Registro de Valores.

En la solicitud de concesión se deberán cumplir ciertos requisitos mínimos, como la presentación de una garantía de seriedad suficiente; la identificación del peticionario, del tipo de concesión que se solicita, del área geográfica que comprenda la prestación de los servicios, de las fuentes de agua y sus respectivos derechos, en el caso de la concesión de producción de agua potable; y las características de las aguas servidas a tratar, del efluente, del cuerpo receptor, y el tipo de tratamiento, entre otros (artículo 12 de la LGSS).

Tras la presentación de la solicitud de concesión, se inicia un procedimiento de verificación de los requisitos legales y técnicos por parte de la Superintendencia, quien informará a los municipios correspondientes y publicará un aviso con el objeto de informar a los posibles terceros afectados por la solicitud (artículo 12-A y 13 de la LGSS). Una vez corregidas las observaciones de los organismos públicos y resueltas las impugnaciones de los terceros afectados, la Superintendencia enviará un informe completo sobre la solicitud de concesión al Ministerio de Obras Públicas, quien en definitiva dictará el decreto de otorgamiento de la concesión a nombre del solicitante (artículo 17 de la LGSS). En aquellos casos en que exista más de un solicitante, y que todos se encuentren en cumplimiento de las normas legales y técnicas, la concesión deberá otorgarse necesariamente a aquel que haya ofrecido la menor tarifa por la prestación de los servicios, la que en todo caso no podrá ser superior a la determinada por el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (artículo 15 de la LGSS).

Dicho decreto de otorgamiento de la concesión deberá incluir necesariamente para su comprensión las condiciones de prestación de los servicios otorgados, los que dependiendo del tipo de concesión deberán comprender, al menos, los siguientes aspectos (artículo 18 de la LGSS):

- i. *En el caso de las concesiones de producción de agua potable:* las fuentes y derechos de agua, el punto de entrega a la concesionaria de distribución, caudales medio anual y máximo diario a producir, y régimen de producción continuo o estacionario.
- ii. *En el caso de las concesiones de distribución de agua potable:* el área geográfica de distribución, la concesionaria de producción de la cual se abastecerá y las dotaciones de agua potable, por área geográfica de servicio

- y el volumen máximo mensual por cliente, considerando como clientes distintos a los departamentos de un mismo edificio o las viviendas de un conjunto habitacional abastecidas por un arranque de agua potable común.
- iii. *En el caso de las concesiones de recolección de aguas servidas:* el área geográfica de recolección, los puntos de descarga, el caudal máximo de aguas servidas a recolectar, por área geográfica de servicio y la concesionaria de disposición que efectuará el tratamiento de éstas.
 - iv. *En el caso de las concesiones de disposición de aguas servidas:* el cuerpo receptor, la concesionaria de recolección cuyas aguas tratará y dispondrá, el punto de descarga, el sistema de tratamiento, los caudales medio anual y máximo diario a tratar y la calidad del efluente.

Además de estas condiciones técnicas que debe cumplir la concesionaria en la prestación del servicio, el decreto de otorgamiento de la concesión debe incluir el programa de desarrollo²¹³ de la concesionaria respecto del cual se ha pronunciado la Superintendencia, como asimismo el nivel tarifario que se le haya adjudicado.

Lo anterior, es relevante debido a que, una vez otorgada la concesión, la concesionaria está obligada a presentar dos garantías: la primera, por un monto que resguarde efectivamente el cumplimiento de su programa de desarrollo y, la segunda, una garantía de fiel cumplimiento de las condiciones del servicio (artículo 20 de la LGSS). De esta manera, en caso que la concesionaria no cumpla con las condiciones del servicio establecidas en el decreto de otorgamiento de la concesión, o que no cumpla con el programa de desarrollo descrito en el mismo decreto, la Superintendencia se verá obligada a hacer efectivas las garantías entregadas por la concesionaria.

c. Caducidad, transferencia y liquidación en las concesiones:

Una vez que las concesionarias hayan comenzado a ejercer su derecho a explotación, el Presidente de la República, en base a un informe técnico elaborado

²¹³ De acuerdo al artículo 53 de la LGSS, por *programa de desarrollo* entendemos aquel programa de inversiones para un horizonte de tiempo dado, cuyo objeto es permitir al prestador reponer, extender y ampliar sus instalaciones, a fin de responder a los requerimientos de la demanda del servicio.

por la Superintendencia, podrá declarar caducadas las concesiones en los siguientes casos (artículo 26 de la LGSS):

- i. Si las condiciones del servicio suministrado no corresponden a las exigencias establecidas en la Ley o en sus Reglamentos, o a las condiciones estipuladas en el decreto de concesión respectivo.
- ii. Si la concesionaria no cumple el programa de desarrollo.
- iii. Por incumplimiento del contrato de prestación de servicios, o de las normas relativas a la transferencia de la concesión.

De todas formas, la calificación de dichas causales deberá ser considerada por la Superintendencia como grave y de conducta reiterada.

Una vez decretada la caducidad por cualquiera de las causales antes mencionadas, la Superintendencia podrá hacer efectivas las garantías de cumplimiento otorgadas por la concesionaria, y asimismo dispondrá la administración provisional del servicio designando al administrador de entre aquellas personas naturales o jurídicas que se encuentren inscritas en un registro público que para tal efecto deberá mantener (artículo 27 de la LGSS). Paralelamente, la Superintendencia licitará la concesión y los bienes afectos a ella, dentro del plazo de un año a contar de la fecha de caducidad, de acuerdo al procedimiento establecido en los artículos 28 y siguientes de la LGSS.

En relación a la transferencia del dominio o el derecho de explotación de una concesión, deberá ser previamente aprobado por la Superintendencia, la que sólo verificará que, a quien se le transfiere el dominio o los derechos de explotación, cumpla con los requisitos exigidos por la Ley. La transferencia del derecho de explotación implica la entrega total de la gestión del servicio, siendo responsables tanto quien explote la concesión sanitaria como el titular de la misma (artículo 32 de la LGSS).

Por último, en caso que se pronuncie la resolución de liquidación de la concesionaria, el fallido quedará inhabilitado, de pleno derecho, de la administración de la concesión y de los bienes afectos a ella. Asimismo, la Superintendencia dispondrá la administración provisional del servicio, designando un administrador de entre aquellas personas naturales o jurídicas que se encuentren inscritas en el

registro público que mantiene para dicho efecto (artículo 32 bis de la LGSS). De esta forma, la Superintendencia dispondrá la licitación de la concesión y los bienes afectos a ella, dentro del plazo de un año contado desde que quede firme la resolución de liquidación (artículo 32 bis A de la LGSS).

3) *Derechos y obligaciones de las concesionarias:*

Tras el otorgamiento de la concesión, se crean una serie de obligaciones que la entidad, a quien se le ha asignado, deberá cumplir. De esta manera, la obligación principal para el concesionario será la prestación del servicio a quien lo solicite, sujeto a las condiciones determinadas por la Ley y su reglamentación, y, en su caso, en el respectivo decreto de concesión. En caso de discrepancias entre el prestador y el interesado en lo que se refiere a dichas condiciones, éstas serán resueltas por la Superintendencia, a través de resolución fundada, pudiendo incluso modificar el programa de desarrollo del prestador sin que ello represente daño emergente para éste (artículo 33 de la LGSS).

Sin embargo, en aquellos casos en que exista la necesidad de asegurar la provisión del servicio sanitario en determinadas zonas dentro del límite urbano, la Superintendencia deberá efectuar la respectiva licitación pública. En caso de no existir proponentes para la referida licitación, o no haber sido adjudicada ésta por no cumplir los proponentes con los requisitos exigidos por la Ley, la Superintendencia podrá exigir al prestador que opere el servicio sanitario del área geográfica más cercana a la zona aludida, la ampliación de su concesión a esta última zona (artículo 33 A de la LGSS).

Asimismo, el prestador estará obligado a controlar, permanentemente y a su cargo, la calidad del servicio suministrado de acuerdo a las normas respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de la Superintendencia y del Ministerio de Salud (artículo 34 de la LGSS). Además, el prestador deberá garantizar la continuidad del servicio, la que sólo podrá ser afectada por causa de fuerza mayor. Sin perjuicio de lo anterior, podrá afectarse la continuidad del servicio mediante interrupciones, restricciones y racionamientos, programados e imprescindibles para la prestación de éste, los que deberán ser comunicados previamente a los usuarios (artículo 35 de la LGSS).

Por su parte, el prestador de los servicios también cuenta con ciertos derechos, que a su vez dan lugar a obligaciones por parte del usuario, que se definen como los siguientes (artículo 36 de la LGSS):

- i. Cobrar por los servicios prestados y exigir aportes de financiamiento reembolsables.
- ii. Cobrar reajustes e intereses corrientes, por las cuentas que no sean canceladas dentro de los plazos señalados en los Reglamentos.
- iii. Cobrar los costes de cobranza extrajudicial en que haya incurrido el prestador, los que, en ningún caso, podrán exceder del 20% del valor de la deuda.
- iv. Suspender, previo aviso de 15 días, los servicios a usuarios que adeuden una o más cuentas y cobrar el coste de la suspensión y de la reposición correspondiente²¹⁴.
- v. Cobrar el coste de las reparaciones de daños y desperfectos causados en los arranques de agua potable y uniones domiciliarias de alcantarillado, redes de distribución y redes de recolección, a causa del mal uso o destrucción de las mismas por el usuario.

Por último, será obligación de los concesionarios mantener el nivel de calidad en la atención de usuarios y prestación del servicio que defina el correspondiente Reglamento, el cual deberá estar basado en criterios de carácter general y haberse dictado antes del otorgamiento de la concesión (artículo 36 bis de la LGSS).

4) *Concesionarias vigentes:*

Las concesiones para la prestación de los servicios de producción y distribución de agua potable y de recolección y disposición de aguas servidas, sólo pueden otorgarse en zonas urbanas o urbanizables, incorporadas en los respectivos planos reguladores, dejando las zonas rurales para otro tipo de prestadores.

²¹⁴ De acuerdo al artículo 38 de la LGSS, si la suspensión del servicio se mantiene ininterrumpidamente por seis meses, el prestador deberá dar cuenta a la autoridad sanitaria, para que proceda a la clausura del inmueble.

De acuerdo al último informe oficial de la Superintendencia, a diciembre de 2015, el sector sanitario urbano chileno está constituido por 60 empresas concesionarias, de las cuales 52 se encuentran efectivamente en operación y atienden áreas de concesión exclusivas en las 15 regiones del país, abarcando un universo de más de 16 millones de habitantes en 368 localidades²¹⁵.

Más adelante en el presente trabajo, analizaremos la organización y propiedad de estas empresas sanitarias.

B. Tarifas

Por regla general, el sistema sanitario chileno establece que no existirá la gratuidad para la prestación de los servicios sanitarios. El modelo está basado en la prestación de los servicios por parte de las concesionarias, quienes deberán autofinanciar su gestión a través de un cobro a los usuarios, los que a su vez deberán pagar bajo la forma de una tarifa por los servicios sanitarios que las empresas les presten.

Sin embargo, debemos señalar que, por excepción, las concesionarias podrán otorgar a los usuarios gratuidades sin distinción o discriminación alguna y siempre a sus expensas (artículo 56 de la LGSS).

1) Marco regulatorio:

Las tarifas cobradas por la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y tratamiento de aguas residuales están reguladas en el Decreto con Fuerza de Ley N° 70, de fecha 30 de diciembre 1988, del Ministerio de Obras Públicas (en adelante "**DFL N° 70**"). Su última modificación se produjo el 4 de febrero de 1998, a través de la Ley N° 19.549.

2) Disposiciones generales:

²¹⁵ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión del Sector Sanitario 2015*, SISS, Santiago, 2016, p. 26.

Se encuentran sujetos a la fijación de tarifas por los servicios de abastecimiento de agua potable y de saneamiento de aguas servidas, aquellos prestadores tanto a usuarios finales, como a otros que actúen como intermediarios respecto de aquellos (artículo 1 del DFL N° 70).

Dichas tarifas se configuran bajo el carácter de *precios máximos* que pueden cobrar las concesionarias a los usuarios por los servicios prestados. Asimismo, su cálculo se efectuará aplicando las fórmulas tarifarias que determine la Superintendencia, de acuerdo con el procedimiento legal, y la fijación de dichas fórmulas se realizará mediante decreto del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (artículo 2 del DFL N° 70).

Sin embargo, excepcionalmente, la Ley contempla que por decreto supremo fundado, dictado por el Presidente de la República a través del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que deberá ser suscrito, además, por el Ministro de Hacienda, podrá suspenderse temporalmente la aplicación de las fórmulas tarifarias, y establecer en su reemplazo *fórmulas tarifarias especiales* inferiores a las que se obtuviere de aplicar las determinadas por la Superintendencia. De todas formas, el Estado deberá compensar mensualmente a los prestadores afectados, en un monto equivalente a la diferencia entre la facturación efectiva registrada y la que hubiera resultado en el respectivo mes, de haberse aplicado las fórmulas tarifarias generales (artículo 3 del DFL N° 70).

3) *Fórmulas tarifarias:*

a. Cálculo de las tarifas:

Las *fórmulas tarifarias* se constituyen en torno a una estimación del nivel eficiente del coste de una compañía modelo, de acuerdo al patrón establecido en la legislación vigente, el que analizaremos a continuación en este apartado.

De esta manera, las *fórmulas tarifarias* están constituidas tanto por las tarifas como por sus mecanismos de indexación, y su determinación se hará sobre la base de costes incrementales de desarrollo.

Para estos efectos, se define *coste incremental de desarrollo* como aquel valor equivalente a un precio unitario constante que, aplicado a la demanda incremental proyectada, genera los ingresos requeridos para cubrir los costes incrementales de explotación eficiente y de inversión de un proyecto de expansión optimizado del prestador, de tal forma que ello sea consistente con un valor actualizado neto del proyecto de expansión igual a cero. Para estos efectos, se considerará la vida útil económica de los activos asociados a la expansión, la tasa de tributación vigente y la tasa de costo de capital²¹⁶. De todas formas, el proyecto de expansión abarcará un período no inferior a 15 años. Sin embargo, en el caso en que no hubiere planes de expansión, las fórmulas tarifarias se determinarán en base a los costes marginales de largo plazo²¹⁷.

La *metodología* que deberá utilizarse para calcular los costes incrementales de desarrollo, los costes totales de largo plazo y los costes marginales de largo plazo cuando corresponda, será especificada en un Reglamento, dictado por el Presidente de la República a través del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (artículo 4 inciso final del DFL N° 70).

No obstante, el cálculo de las tarifas se realizará separadamente para cada una de las *diversas etapas del servicio sanitario*, esto es, producción de agua potable, distribución de agua potable, recolección de aguas servidas y disposición de aguas

²¹⁶ La *tasa de costo de capital* corresponderá a la tasa interna de retorno promedio ofrecida por el Banco Central de Chile para sus instrumentos reajustables en moneda nacional de plazo igual o mayor a ocho años, más un premio por riesgo que no podrá ser inferior a 3% ni superior a 3,5%. El tipo de instrumento, su plazo, y el período considerado para establecer el promedio, el que no podrá ser inferior a seis ni superior a treinta y seis meses, serán determinados por la entidad normativa considerando las características de liquidez y estabilidad de cada instrumento, en la forma que señale el Reglamento. Con todo, el período para establecer el promedio se contará a partir de un año contado hacia atrás desde la fecha del vencimiento de las tarifas vigentes. El premio por riesgo será determinado por la Superintendencia para cada prestador según la evaluación de los factores de riesgo asociados a las características del mercado, las condiciones de explotación, y las características de las inversiones de cada prestador, en la forma que señale el Reglamento. En todo caso, la tasa de costo de capital no podrá ser inferior al 7% (artículo 5 del DFL N° 70).

²¹⁷ Se entenderá por *costo marginal de largo plazo* de un servicio, el incremento en el costo total de largo plazo de proveerlo, considerando el aumento de una unidad en la cantidad provista. Asimismo, se entenderá por *costo total de largo plazo* aquel valor anual constante requerido para cubrir los costos de explotación eficiente y los de inversión de un proyecto de reposición optimizado del prestador, dimensionado para satisfacer la demanda, que sea consistente con un valor actualizado neto de dicho proyecto igual a cero, en un horizonte no inferior a 35 años. Para estos efectos, se deberá considerar la vida útil económica de los activos, la tasa de tributación vigente y la tasa de costo de capital (artículo 4 del DFL N° 70).

servidas. Se considerarán los costes de los sistemas²¹⁸ correspondientes a cada una de las diversas etapas del servicio sanitario, optimizando el uso de los recursos.

Al igual como veíamos en el caso de las tarifas españolas, las fórmulas tarifarias deberán incluir un *cargo fijo periódico* y *cargos variables* por volumen consumido de agua potable y por volumen descargado de aguas servidas. El procedimiento para la determinación de los volúmenes a considerar, corresponderá al que se establezca en el Reglamento. Sin embargo, el cargo fijo periódico será igual para todos los clientes de un prestador y considerará únicamente aquellos costos del servicio que no dependen del volumen consumido o descargado (artículo 7 del DFL N° 70).

Asimismo, para determinar las fórmulas tarifarias, la Superintendencia realizará *estudios* que deberán basarse en un comportamiento de eficiencia en la gestión y en los planes de expansión de los prestadores. De esta forma, sólo deberán considerarse los costos indispensables para producir y distribuir agua potable y para recolectar y disponer aguas servidas. Con los valores resultantes de los estudios, deberán estructurarse un conjunto de tarifas básicas preliminares (denominadas *tarifas de eficiencia*), calculadas según la metodología que especifique el Reglamento. Para cada prestador, se comparará el ingreso anual que se obtiene de aplicar las tarifas de eficiencia a la demanda anual actualizada, para el período de fijación de las tarifas y considerando la tasa de costo de capital, con el costo total de largo plazo de satisfacerla. Si no hay diferencia entre el ingreso anual y el coste total de largo plazo, las tarifas eficientes serán aceptadas. En caso contrario, deberán ser ajustadas hasta igualarlas, minimizando las distorsiones económicas que ello introduce, según lo disponga el Reglamento (artículo 8 del DFL N° 70).

Sin perjuicio de lo anterior, si por razones de indivisibilidad de proyectos de expansión, éstos permitieran también satisfacer, total o parcialmente, demandas

²¹⁸ Se entenderá por *sistema* a aquellas instalaciones, fuentes o cuerpos receptores y demás elementos, factibles de interactuar, asociados a las diversas etapas del servicio sanitario, que debe considerarse como un todo para minimizar los costes de largo plazo de proveer el servicio sanitario (artículo 6 del DFL N° 70).

previstas de *servicios no regulados* que efectúe el prestador, se deberá considerar sólo una fracción de los costes correspondientes, para efectos del cálculo de las tarifas. Dicha fracción se determinará en concordancia con la proporción en que sean utilizados los activos del proyecto por los servicios regulados y no regulados. Del mismo modo, en caso de utilización de activos necesarios para la prestación del servicio, que hayan sido considerados en la fijación tarifaria de otro servicio público, tales como edificaciones, vehículos o postes, sólo se contabilizará la proporción de los mismos que corresponda al servicio sanitario sujeto a fijación tarifaria. El mismo criterio se aplicará en el caso que se ejecuten directamente o mediante la subcontratación con terceros actividades conjuntas, tales como lectura de medidores, facturación o procesamiento de datos. Para estos efectos, la Superintendencia podrá solicitar de las entidades fiscalizadoras que participan en los otros procesos de fijación tarifaria la información relevante (inciso 5 y 6 del artículo 8 del DFL N° 70).

Tras concluir con los pasos anteriores del procedimiento, las tarifas deberán ser corregidas para cada prestador *descontando del valor de reposición* de sus instalaciones aquella parte correspondiente a las aportadas por terceros, valorizada de acuerdo a su coste de reposición, considerando la anualidad necesaria para renovar dichos aportes.

De esta manera, se obtendrán las *tarifas definitivas* para la producción de agua potable, distribución de agua potable, recolección de aguas servidas y disposición de aguas servidas.

Finalmente, se estructurarán fórmulas que expresarán las tarifas en función de los *índices de precios* representativos de las estructuras de costes involucradas en las diferentes etapas del servicio sanitario. Los índices de precios a considerar serán los informados por el Instituto Nacional de Estadísticas (artículo 9 del DFL N° 70).

b. Discrepancias en el cálculo de las tarifas:

Los prestadores, utilizando las mismas bases de los estudios de la Superintendencia, elaborarán sus propios estudios. Los resultados de dichos estudios deberán intercambiarse mutuamente, y en caso de no existir

discrepancias entre ellos, se deberán fijar las tarifas derivadas del estudio de la Superintendencia.

En caso que existan discrepancias, deberán ser presentadas formal y pormenorizadamente por los prestadores ante la Superintendencia, y se solucionarán a través de un acuerdo directo entre ambos. Si el prestador no efectuase presentación formal y pormenorizada de sus divergencias, se aplicarán las tarifas determinadas por la Superintendencia. En caso de que las discrepancias no hayan sido solucionadas, la Superintendencia deberá constituir una comisión de expertos quien se pronunciará sobre cada uno de los parámetros en que exista discrepancia, en mérito de los fundamentos y antecedentes de los respectivos estudios, optando de manera fundada por uno de los dos valores, no pudiendo adoptar valores intermedios. El dictamen de la comisión será informado en acto público, tendrá el carácter de definitivo y será obligatorio para ambas partes (artículo 9 del DFL N° 70).

c. Actualización de las tarifas:

Los valores de las tarifas que las empresas sanitarias aplican a los servicios que prestan, están fijados en los respectivos decretos tarifarios, y referidos a una determinada fecha. De manera de mantenerlos en términos reales, dichos valores se encuentran relacionados a determinados índices de precios incluidos en las fórmulas tarifarias. Una vez que se acumule una variación del 3% de las tarifas por la aplicación de dichos índices, las empresas sanitarias deberán reajustar o rebajar, según corresponda, los valores en aplicación, pasando a constituir nuevas tarifas vigentes (artículo 11 del DFL N° 70). Dicho reajuste deberá ser informado a la Superintendencia y publicado cada vez que ocurra una variación en las tarifas, de manera de mantener debidamente informados a los usuarios²¹⁹.

d. Vigencia de las fórmulas tarifarias:

Las fórmulas tarifarias tendrán la *vigencia de 5 años*, salvo que dentro del plazo comprendido entre los 14 y los 17 meses anteriores al término del referido período

²¹⁹ <http://www.siss.gob.cl/577/w3-propertyvalue-3444.html> visitado el 5 de febrero de 2017.

tarifario, haya acuerdo entre el prestador y la Superintendencia para prorrogarlo por otro período igual de cinco años, fundado en la no existencia de cambios relevantes en los supuestos hechos para el cálculo de las fórmulas tarifarias.

No obstante, vencido el período de vigencia de las fórmulas tarifarias, los servicios continuarán facturándose conforme a las tarifas del período anterior, mientras no se publique el decreto que fije las tarifas del período siguiente. Los prestadores deberán abonar o cargar a la cuenta de los usuarios las diferencias producidas entre lo efectivamente facturado y lo que corresponda, acorde a las fórmulas tarifarias que en definitiva se establezcan, por todo el período transcurrido entre el día de terminación del período tarifario y la fecha de publicación de las nuevas fórmulas tarifarias (artículo 12 del DFL N° 70).

Excepcionalmente y de común acuerdo, podrán modificarse las fórmulas tarifarias antes del término del período de su vigencia, cuando existan razones fundadas de cambios importantes en los supuestos hechos para su cálculo, en cuyo caso, las que se obtengan del nuevo estudio tendrán una duración de cinco años (artículo 12 A del DFL N° 70).

En los casos de modificación de las fórmulas tarifarias antes de su vencimiento, prórroga de éstas por otro período, o adición de tarifas por nuevas prestaciones o componentes adicionales, la Superintendencia deberá informar de este hecho a través de publicación en el Diario Oficial y en un diario de circulación en la región donde esté ubicada la concesión sanitaria (artículo 12 B del DFL N° 70).

4) *Aportes de financiamiento reembolsables:*

Los prestadores podrán exigir aportes de financiamiento reembolsables por capacidad y para extensión del servicio correspondiente, a quienes soliciten ser incorporados como clientes o soliciten una ampliación del servicio. Asimismo, tratándose de consumos de agua potable superiores a los 5.000 metros cúbicos mensuales, el prestador podrá exigir al solicitante una garantía suficiente para caucionar el cumplimiento de una fracción de dicho consumo durante un período de tiempo (artículo 14 del DFL N° 70).

Se entiende por *aporte de financiamiento reembolsable por capacidad*, aquel que tiene como finalidad solventar la expansión de la infraestructura existente para prestar el servicio. El monto de este tipo de aporte no podrá exceder el coste promedio de la inversión en capacidad necesaria, en el sistema respectivo, para satisfacer los requerimientos del interesado. El aporte del financiamiento reembolsable por capacidad podrá ser cobrado siempre que se solicite un nuevo servicio o una ampliación de un servicio existente, no estando asociado a obras ni plan de desarrollo específicos (artículo 15 del DFL N° 70).

Por su parte, se entiende por *aporte de financiamiento reembolsable para extensión*, aquel que podrán exigir los prestadores de servicio de agua potable y de recolección de aguas servidas y que tiene como finalidad solventar la extensión de las redes, desde las instalaciones existentes hasta el punto de conexión del interesado. Estas redes no deberán ser identificables exclusivamente con el proyecto del peticionario y deberán tener posibilidad de servir a otros. El dimensionamiento del proyecto de extensión a financiar con los aportes deberá corresponder al determinado técnicamente por el prestador de acuerdo con su programa de desarrollo. De todas formas, el aporte de financiamiento reembolsable para extensión será sin perjuicio del aporte de financiamiento reembolsable por capacidad si correspondiere. Este aporte podrá ser efectuado en dos formas. La primera es aquella en que el peticionario construye las obras de extensión, siendo el valor de estas instalaciones determinado por el prestador en el momento de aprobar el proyecto, el que se reembolsará al interesado. La segunda forma es aquella en que el interesado paga las obras de extensión, siendo su valor determinado por el prestador en el momento de aprobar el proyecto, obligándose a ejecutarlas, una vez asegurado el financiamiento (artículo 16 del DFL N° 70).

Los aportes financieros que deban ser reembolsados por los prestadores, se devolverán a la persona natural o jurídica que haya entregado el aporte, por su valor inicial reajustado y con intereses, excepto en el caso de la devolución mediante acciones (artículo 17 del DFL N° 70).

5) *Tarifas vigentes:*

Tras el proceso de formulación de las tarifas, será el Ministerio de Economía quien establezca, mediante decreto, las tarifas definitivas que se cobrarán a los usuarios finales de los servicios sanitarios. Dichas tarifas son fijadas para cada una de las empresas mediante un decreto promulgado cada cinco años, y sólo podrán ser modificadas en dicho período debido a nuevos servicios que ofrezca la compañía, como alcantarillado, tratamiento de aguas servidas o producción de agua potable, por ejemplo. Sin embargo, las empresas sanitarias siempre podrán cobrar menores tarifas a aquella máxima autorizada mediante decreto.

Ahora bien, durante el año 2015, en el contexto del sexto proceso de fijación tarifaria nacional, se realizaron importantes estudios técnicos, que reflejan que la mayor variación porcentual para una cuenta tipo de 20 metros cúbicos fue un aumento de 59,09% en la Región de la Araucanía²²⁰.

Asimismo, en el año 2015, de acuerdo a información de la Superintendencia, las variaciones en las facturas de 20 metros cúbicos de agua en áreas urbanas de todo Chile, entre empresas mayores y menores, oscilan entre US\$3,88²²¹ (ESVAL en la ciudad de Algarrobo, Región de Valparaíso) y US\$1,38²²² (Aguas Andinas en el Gran Santiago, Región Metropolitana). Por su parte, las variaciones para facturas de 20 metros cúbicos entre empresas menores oscilan entre US\$9,82²²³ (Empresa de Servicios Sanitarios San Isidro en Pillanlelbún, Región de la Araucanía) y en - US\$6,61²²⁴ (en la misma Empresa de Servicios Sanitarios San Isidro en la ciudad de Pichidangui, Región de Coquimbo)²²⁵.

Por último, podemos señalar también que de acuerdo a datos de la Superintendencia, la variación promedio de las cuentas de 20 metros cúbicos de agua de las categorías mayores y medianas de todo el país, fue de 6,60% entre diciembre de 2014 y diciembre de 2015, y en, las categoría menores, las cuentas de 20 metros cúbicos variaron en promedio 4,28% en el mismo período²²⁶.

²²⁰ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 67.

²²¹ Dólar de los Estados Unidos de América, calculado de acuerdo al tipo de cambio informado por el Banco Central de Chile, al 4 de enero de 2017, de acuerdo al cual US\$1 dólar de los Estados Unidos de América equivale a \$673,36 pesos chilenos.

²²² *Ibidem*.

²²³ *Ibidem*.

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 67.

²²⁶ *Ibidem*.

Paralelamente a los indicadores de la Superintendencia, se encuentra la Red Internacional de Comparaciones para Empresas de Agua y Saneamiento (en adelante "**IBNET**"), quien confeccionó un documento de comparación entre 21 ciudades de los cinco continentes, en base a una tarifa por metro cúbico correspondiente a los primeros 15 metros cúbicos consumidos, incluyendo el cargo fijo, el cargo por los 15 metros cúbicos y otros cargos relacionados. De acuerdo a dicho documento, la ciudad de Santiago, que corresponde al 35% de los clientes del país, se ubica en el séptimo lugar de menor a mayor con una tarifa de US\$1,26 dólares por metro cuadrado, después de Caracas, Shanghai, Lima, Seúl, Moscú y Sao Paulo. La mayor tarifa corresponde a la ciudad de Berlín, Alemania, con más de US\$6 por metro cuadrado²²⁷.

C. Superintendencia de Servicios Sanitarios

1) Marco regulatorio:

La Superintendencia fue creada y se encuentra regulada actualmente por la Ley N° 18.902, de 8 de enero de 1989. Su última modificación se realizó el día 26 de enero de 2010, por medio de la Ley N° 20.417.

2) Disposiciones generales:

La Superintendencia es el órgano público central en el sistema sanitario chileno. Se constituye como un servicio funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sujeto a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Obras Públicas (artículo 1 de la Ley N° 18.902).

Su importancia se debe a su función principal de ejercer la *fiscalización central del sistema sanitario chileno*. De esta manera, fiscalizará y supervigilará a todas las concesionarias de servicios sanitarios, en el cumplimiento de las normas relativas a servicios sanitarios y en el control de los residuos líquidos industriales que se

²²⁷ <http://www.ib-net.org/sp/production> visitado el 5 de febrero de 2017.

encuentren vinculados a las prestaciones o servicios de las empresas sanitarias. La Superintendencia tiene facultades, entonces, de oficio o a petición de cualquier interesado, para inspeccionar las obras de infraestructura sanitaria que se efectúen por los prestadores de los servicios, tomando conocimiento de los estudios que le sirven de base (artículo 2 de la Ley N° 18.902).

Un funcionario con el título de *Superintendente de Servicios Sanitarios* es el jefe superior del servicio, y serán inhábiles para desempeñar el cargo quienes por sí, o a través de personas naturales o de personas jurídicas en que tengan control de su administración, participen en la propiedad de empresas prestadoras de servicios sanitarios (artículo 3 de la Ley N° 18.902).

De esta manera, las principales *facultades del Superintendente* son las siguientes (artículo 4 de la Ley N° 18.902):

- i. Proponer las normas técnicas relativas al diseño, construcción y explotación de servicios sanitarios.
- ii. Velar por el cumplimiento por parte de los entes fiscalizados de las disposiciones legales, Reglamentos, normas técnicas, instrucciones, órdenes y resoluciones que dicte relativas a la prestación de servicios sanitarios.
- iii. Aplicar las sanciones establecidas en la legislación vigente.
- iv. Proponer las normas técnicas relativas al diseño, construcción y explotación de servicios sanitarios.
- v. Requerir la respuesta de las empresas prestadoras a los reclamos de los usuarios en los casos que corresponda.
- vi. Emitir informes periódicos sobre la calidad de servicio de las distintas prestadoras y sobre cualquier otra información útil para el usuario de servicios sanitarios, entre otras.

Asimismo, tiene como función proponer al Ministerio de Obras Públicas el otorgamiento de nuevas concesiones o ampliaciones de ellas, proponer al Ministerio de Economía las tarifas máximas que las concesionarias pueden cobrar a los clientes y resolver los reclamos que presentan los usuarios.

3) *Sanciones:*

La Superintendencia tiene la facultad de aplicar multas a beneficio fiscal a aquellos prestadores de servicios sanitarios que incurrieren en alguna infracción a las Leyes, Reglamentos y demás normas relacionadas con los servicios sanitarios, o en incumplimiento de las instrucciones, órdenes y resoluciones que dicte la Superintendencia.

Dichas infracciones tienen relación con aquellos casos en que se presenten (artículo 11 de la Ley N° 18.902):

- i. Deficiencias en la calidad, continuidad u obligatoriedad de los servicios, cobros indebidos, trato económico discriminatorio a los usuarios, deficiencias en la atención de los reclamos de los usuarios, daño a las redes u obras generales de los servicios, o incumplimiento de la obligación de entregar información requerida por la Superintendencia.
- ii. Infracciones que pongan en peligro o afecten gravemente la salud de la población, o que afecten a la generalidad de los usuarios de los servicios.
- iii. Cuando se trate de infracciones cometidas por los prestadores de servicios sanitarios, que importen el no acatamiento de las obligaciones y plazos establecidos por la Ley respecto de las concesiones.
- iv. Infracciones relativas a la entrega de información falsa o manifiestamente errónea.
- v. Incumplimiento del programa de desarrollo.
- vi. Entrega o uso indebido de información privilegiada.

Sin embargo, los afectados por las multas impuestas por la Superintendencia tienen la posibilidad de reclamar ante los tribunales ordinarios de justicia (artículo 13 de la Ley N° 18.902).

De acuerdo a los indicadores de la Superintendencia, durante el año 2015 fueron aplicadas 134 multas por casi US\$6.000.000 de dólares, constituyendo la principal causa las deficiencias en la calidad del servicio, con un 79,85% del total de las multas²²⁸²²⁹.

²²⁸ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 198.

²²⁹ La principal sanción se aplicó a la empresa ESSBIO S.A. por una multa de casi US\$400.000 dólares, por haber faltado a su obligación de garantizar la continuidad de los servicios de distribución de agua potable en varias localidades de la Región del Bío-Bío.

D. Subsidio al pago de los servicios

1) Marco regulatorio:

Como hemos visto en los apartados anteriores, la reforma sanitaria de finales de los años 1980 en Chile fue regulada a través de la Ley General de Servicios Sanitarios de 1988, del Decreto con Fuerza de Ley N° 70 de 1988, que regula el sistema tarifario, y de la Ley N° 18.902 de 1989, que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios.

Paralelamente a dichas normas, con fecha 17 de enero de 1989, se promulga la Ley N° 18.778 que establece el Subsidio al Pago de Consumo de Agua Potable y Servicio de Alcantarillado de Aguas Servidas (en adelante "**Ley de Subsidio**"), la que sin embargo no tuvo vigencia sino hasta el año 1994.

2) Disposiciones generales:

El *objetivo principal* de la Ley de Subsidio fue resguardar los intereses de las familias de ingresos más bajos, debido a los altos valores que podían alcanzar las tarifas de los servicios sanitarios. De esta manera, se eligió un subsidio directo a los consumidores, de manera de poder hacer operativa la reforma sanitaria chilena, al poder aplicar efectivamente las nuevas tarifas y garantizar un consumo mínimo de agua potable y uso del servicio de alcantarillado.

Se estableció, entonces, un subsidio al pago de consumo de agua potable y servicio de alcantarillado de aguas servidas, que favorecerá a usuarios residenciales de escasos recursos. Asimismo, el subsidio podrá ser aplicable en aquellos casos en que los usuarios registren solamente el servicio de agua potable (artículo 1 de la Ley de Subsidio).

De esta manera, el subsidio será aplicable a los cargos fijos y variables correspondientes a la vivienda que habiten en forma permanente sus beneficiarios (artículo 2 de la Ley de Subsidio).

3) *Aplicación del subsidio:*

Durante su vigencia, el subsidio ha evolucionado desde un bajo uso inicial hasta un aumento considerablemente alto en la actualidad, haciendo posible el acceso a los servicios sanitarios a la población con menores ingresos.

El sistema de subsidios para el financiamiento de los servicios tuvo un incremento a partir del año 2002, cuando el Ministerio de Planificación Nacional dirigió el beneficio al 20% de la población más pobre por cada provincia del país, calculada de acuerdo a la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional realizada cada dos años. En estos casos, el subsidio es entregado por el municipio o autoridad administrativa local, la que paga directamente a la empresa proveedora del servicio entre un 25% y un 85% sobre los primeros 15 metros cúbicos de la factura mensual.

Asimismo, la Ley N° 19.949 del año 2004, creó un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza, que se denominó "Chile Solidario", el que permite aumentar la cantidad de subsidios a los servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, cubriendo el 100% de los primeros 15 metros cúbicos de consumo²³⁰.

De acuerdo a datos entregados por la propia Superintendencia, durante el año 2015, el subsidio alcanzó a beneficiar al 14,8% de los clientes urbanos de Chile y representó un 5,2% del total de las ventas del sector. Las regiones donde se benefició a una mayor cantidad de familias fueron Atacama, Aysén, Araucanía y de Los Ríos²³¹.

E. Empresas sanitarias

1) *Organización y propiedad:*

Hemos visto anteriormente que el sector sanitario chileno está compuesto por 60 empresas, de las cuales sólo 52 se encuentran operando efectivamente, abarcando

²³⁰ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 74.

²³¹ *Ibidem*.

las 15 regiones del país y un universo de más de 16 millones de habitantes en 368 localidades²³².

Hasta diciembre del año 1998, la mayor parte de las empresas sanitarias eran propiedad del Estado de Chile, gestionadas a través de sociedades anónimas estatales. Sin embargo, también existían pequeñas empresas privadas originadas a partir de proyectos inmobiliarios que contaban con su propia prestación de servicios sanitarios.

A partir de la Ley N° 19.549 de 1998, que perfeccionó las fórmulas tarifarias y restringió la estructura de propiedad de las empresas sanitarias, se posibilitó la transferencia de dichas empresas a actores privados. En una primera etapa, entre los años 1998 y 2001, se realizaron ventas de participación de las sociedades estatales a empresas con experiencia en el sector, entregándose la propiedad de las compañías más grandes del país, como ESVAL, concesionaria en la Región de Valparaíso, y EMOS, concesionaria de la Región Metropolitana de Santiago.

A mediados del año 2001, el gobierno chileno decidió cambiar el esquema dejando de vender la propiedad de las empresas, para comenzar a transferir los derechos de explotación de las concesiones sanitarias que no habían sido entregadas en propiedad anteriormente. Lo anterior, significó entregar sólo la gestión de las empresas sanitarias a actores privados, por un plazo determinado de 30 años, con la obligación de realizar las inversiones necesarias que el sector requiriese, especialmente en cuanto a tratamiento de aguas residuales se refiere. De esta manera, entre los años 2001 y 2004, se entregó la concesión de los derechos de explotación de las restantes empresas sanitarias de propiedad del Estado²³³.

Asimismo, durante el pasado año 2011, el gobierno de Chile decidió vender la participación accionaria que el Estado mantenía en las empresas más importantes del país: Aguas Andinas, ESSBIO y ESVAL. Una serie de bancos y fondos de inversión adquirieron el 29,98% de Aguas Andinas, y las acciones de las dos últimas se compraron por el Fondo de Pensiones de los Profesores de Ontario, Canadá. La recaudación que obtuvo el Estado luego de la venta fue de US\$1.500

²³² SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 26.

²³³ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 27.

millones de dólares, manteniendo una participación de sólo el 5% de las empresas a través de la Corporación de Fomento de la Producción.

Actualmente, un 95,8% de los servicios de abastecimiento de agua potable y tratamiento de aguas residuales es gestionado por empresas privadas, y el restante 4,2% por concesionarias de propiedad del Estado, municipios y cooperativas. Asimismo, a diciembre de 2015, el 43,53% de los clientes del sector es atendido por concesionarias controladas por el Grupo Agbar-Suez (Aguas Andinas, Aguas Cordillera, Aguas Manquehue y ESSAL); el 31,27% por concesionarias controladas por el Fondo de Pensiones de Profesores de Ontario, Canadá (ESSBIO, ESVAL y Aguas del Valle); el 8,93% por el grupo japonés Marubeni e INCJ (Aguas Araucanía, Aguas del Altiplano, Aguas Magallanes y Aguas Décima); el 4,6% por Nuevosur (controlado por Inversiones Aguas Río Claro Ltda.); el 3,83% por el servicio municipal SMAPA en Maipú, Región Metropolitana; el 3,32% por Aguas de Antofagasta (controlado por el Grupo EPM), y el restante por inversionistas menores²³⁴.

Luego de la venta de acciones que el Estado tenía en las tres empresas más grandes de Chile, actualmente el mayor propietario del sector en términos de patrimonio es el Fondo de Pensiones de los Profesores de Ontario con un 40,9%. Luego, se encuentra el Grupo Agbar-Suez con un 28,7% y Marubeni e INCJ con un 15,8%²³⁵.

2) *Fuentes de abastecimiento:*

Las fuentes de abastecimiento de agua potable que utilizan las empresas sanitarias, dependerán de varios factores, como la disponibilidad del recurso en la zona geográfica determinada, la calidad del agua y la factibilidad técnica y económica de su explotación.

En Chile, del total de 346 servicios que atienden áreas concesionadas, el 68,2% se abastece exclusivamente de fuentes subterráneas, el 17,1% se abastece exclusivamente con recursos superficiales, y el 14,7% se abastece con recursos

²³⁴ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 33.

²³⁵ *Ibidem*.

mixtos, es decir, de fuentes superficiales y subterráneas. En el Norte del país, el agua potable proviene de fuentes subterráneas debido a la escasez del recurso superficial. En el extremo Sur, en cambio, el abastecimiento proviene exclusivamente de fuentes superficiales debido a la abundancia y calidad de las mismas. Por su parte, el centro del país utiliza un abastecimiento mixto para satisfacer la demanda de agua potable²³⁶.

3) Cobertura:

De acuerdo a información oficial del gobierno chileno, la cobertura urbana de agua potable en territorio chileno, que alcanzan a prestar las empresas sanitarias, se mantuvo en 99,9% entre los años 2014 y 2015. Por su parte, la cobertura urbana del servicio de alcantarillado aumentó de 96,65% a 96,8% entre los mismos años. Asimismo, la cobertura urbana de tratamiento de aguas servidas es de 99,85%, lo que significó una leve disminución con respecto al año 2014, principalmente ocasionado luego de los aluviones que afectaron la Región de Atacama y que dejaron fuera de servicio algunas empresas²³⁷.

Por otra parte, la Organización Mundial de la Salud (en adelante "OMS") realiza estimaciones de las coberturas urbanas de agua potable y alcantarillado de acuerdo a los conceptos de fuentes mejoradas de agua potable y de servicios de saneamiento mejorados. Lo anterior, no sólo se refiere a los servicios prestados a través de las redes públicas, como lo hace la Superintendencia, sino que incluye también el agua obtenida a través de pozos, manantiales protegidos y aguas lluvia, así como fosas sépticas, letrinas mejoradas o inodoros de compostaje en el caso del servicio de saneamiento. De acuerdo a esto parámetros, la OMS realiza una comparación entre más de 190 países, en donde Chile, para el año 2015, cuenta con un 100% de cobertura de agua potable y un 99,9% de alcantarillado, situándose en el primer lugar dentro de América Latina, junto a Uruguay y Brasil que cuentan con un 100%, al igual que la mayoría de los países europeos.

²³⁶ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 52.

²³⁷ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 15.

Asimismo, en relación al tratamiento de aguas servidas, en virtud de los datos para países miembros de la OCDE, Chile ha alcanzado los niveles de cobertura de tratamiento promedio de este grupo de países²³⁸.

4) *Desempeño operacional:*

a. Producción de agua potable y agua no facturada:

Los datos oficiales de la Superintendencia nos muestran que la producción de agua potable de las 28 empresas sanitarias más importantes del país incrementó un 1,5% respecto del año anterior, alcanzando 1.698 millones de metros cúbicos en 2015²³⁹.

Sin embargo, no toda el agua producida alcanza a ser facturada por las empresas sanitarias, principalmente debido a pérdidas en las etapas de producción y distribución, las que a su vez son provocadas generalmente por roturas y filtraciones en las redes. La empresa modelo creada por la Superintendencia para confeccionar las tarifas de los servicios sanitarios, considera como nivel eficiente de pérdida de agua un 15% en la etapa de distribución y de hasta un 5% en la etapa de producción. En el evento que en el sistema de producción contemple una planta de tratamiento de osmosis inversa, se considera un 25% de pérdida para agua salobre y un 48% en caso de tratar agua de mar. Sin embargo, en la actualidad el nivel efectivo de pérdidas es bastante mayor al calculado por la Superintendencia, debido a que depende de una gran cantidad de factores que difieren entre una empresa y otra, como la antigüedad y calidad de los materiales de las obras de los sistemas de agua potable, de la calidad del agua cruda luego del lavado de filtros y de la gran cantidad de robos y hurtos existentes, entre otros. Asimismo, es determinante la gestión que pueda tener la empresa sanitaria para reducir los niveles de agua no facturada, en función de los costes que ello implique.

Para el año 2015, el porcentaje de agua no facturada fue de 33,6%, reducción menor respecto al año 2012 en que fue de 33,7%. De acuerdo a datos proporcionados por 28 de las empresas más importantes del país, de la totalidad

²³⁸ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 44.

²³⁹ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 104.

del agua no facturada, un 74% corresponde a las pérdidas físicas (originadas en la infraestructura, debido a roturas de cañerías o fisuras), y el porcentaje restante se debe a otros motivos se consumos ilegales, errores en la lectura, consumos no medidos, entre otros²⁴⁰.

b. Productividad:

Los indicadores de la Superintendencia muestran que la productividad se mantuvo estable en los niveles de 356 clientes y 79 mil metros cúbicos por empleado al año en 2015. En cuanto a las ventas, se produjo un aumento del 3,8% en el año 2015 respecto al año anterior, alcanzando un promedio de aproximadamente US\$111.000 dólares²⁴¹ al año por empleado²⁴².

5) *Desempeño financiero:*

a. Inversiones:

De acuerdo a los indicadores oficiales de la Superintendencia, durante el año 2015, las principales empresas sanitarias del país realizaron inversiones por más de US\$353,7 millones de dólares en infraestructura sanitaria, tanto la comprometida en los planes de desarrollo de cada concesionaria como las obras adicionales que se ejecuten, de los cuales un 55% correspondió al servicio de producción y distribución de agua potable, un 16% a alcantarillado, y un 29% al tratamiento de aguas servidas. Por su parte, de acuerdo a cifras proporcionadas por las mismas empresas, la inversión total proyectada para los próximos 11 años se estima en alrededor de US\$1.410 millones de dólares, cifra que corresponde a obras sanitarias y otras inversiones²⁴³.

b. Utilidades:

²⁴⁰ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 105.

²⁴¹ Dólar de los Estados Unidos de América, calculado de acuerdo al tipo de cambio informado por el Banco Central de Chile, al 4 de enero de 2017, de acuerdo al cual US\$1 dólar de los Estados Unidos de América equivale a \$673,36 pesos chilenos.

²⁴² SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 107.

²⁴³ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 107 y ss.

Por su parte, las utilidades que obtuvieron las empresas durante 2015 corresponden a una cifra favorable de aproximadamente US\$413 millones, monto que es inferior en un -27,1%, lo que se explica principalmente por la menor utilidad de las grandes empresas del sector ESSBIO, ESVAL y Aguas Chañar²⁴⁴.

c. Rentabilidad:

Respecto a la rentabilidad operacional del sector sanitario para el año 2015, ésta mostro una leve caída desde 8,3% a 8,2% en promedio con respecto al año 2014, con un máximo de 19,6% en el caso de Aguas de Patagonia, y hasta -5,2% en el caso de Larapinta. Casi la totalidad de las empresas mostraron una rentabilidad operacional positiva, con la salvedad de Aguas Chañar, Sembcorp Aguas Chacabuco, Sembcorp Aguas Santiago y SEPRA.

Por su parte, respecto a la rentabilidad sobre el patrimonio, ésta alcanzó un 11% en promedio. Dentro de las más altas, podemos destacar a Aguas Andinas con un 20,9% y a aquellas empresas que operan en las zonas extremas del país con un 20%²⁴⁵.

F. Usuarios del sistema

1) *Planteamiento general:*

Al hablar de los usuarios o clientes del sector sanitario en Chile, se hace referencia siempre a los inmuebles que están conectados con las redes públicas y que efectivamente reciben la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable y alcantarillado.

De acuerdo a los indicadores oficiales entregados por la Superintendencia, a diciembre de 2015, la totalidad de los clientes o inmuebles registrados por las empresas sanitarias que operan en las zonas urbanas alcanzó la suma de 5.120.377, de los cuales un 99,6% recibe la prestación de los servicios a través de

²⁴⁴ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 113.

²⁴⁵ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 118.

las 28 principales empresas del país. Lo anterior, respecto al año 2014, representa también un crecimiento del 2,4% de usuarios.

Por otra parte, de la totalidad de clientes del sector sanitario, un 94% corresponde a clientes residenciales, un 4,8% a comerciales y un 1,2% a industriales u otros. A su vez, un 94,5% del total de los clientes obtiene tanto la prestación de los servicios de agua potable como de alcantarillado, un 4,5% recibe solamente el servicio de agua potable, y el resto se encuentran solamente conectados a la red pública de alcantarillado, lo que equivale a un total de 2.257 inmuebles²⁴⁶.

2) *Consumo:*

El consumo total de agua potable en los centros urbanos del país, durante el año 2015, fue de 1.128 millones de metros cúbicos, lo que representó un incremento del 1,57% respecto al año 2014. El consumo promedio del año 2015 fue de 18,4 metros cúbicos por cliente al mes. Lo anterior, es interesante de destacar debido a que durante los años anteriores, el consumo de agua potable en Chile presentó bajas por una serie de razones que comentaremos más adelante en este trabajo²⁴⁷.

La comparación respecto a otros países, de acuerdo a datos entregados por IBNET, refleja que el consumo de agua en Chile es alto en comparación con otros, correspondiendo a 137 litros por persona al día en promedio en 2015, superando a todos los países latinoamericanos de dicha medición y alcanzando los mismos niveles de países europeos como Finlandia y Reino Unido²⁴⁸. Lo anterior, evidencia que existe un espacio para avanzar en un uso más eficiente del recurso.

3) *Percepción de los usuarios:*

Desde el año 2009, la Superintendencia elaborada y efectúa una encuesta para estudiar el nivel de satisfacción que perciben los clientes de los servicios sanitarios en Chile, lo que permite determinar las fortalezas y debilidades observadas por los usuarios en la calidad de los servicios que se prestan. Los atributos encuestados

²⁴⁶ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 34 y ss.

²⁴⁷ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 47 y ss.

²⁴⁸ <http://www.ib-net.org/> visitado el 5 de febrero de 2017.

pretenden abarcar la totalidad del sistema sanitario, comprendiendo la calidad del servicio de agua potable, el procedimiento empleado en el corte de suministro de agua potable, la calidad del servicio de alcantarillado, la atención telefónica y en terreno, los trabajos realizados por las empresas en la vía pública, la atención en oficinas comerciales, aspectos relacionados con la lectura y medición del consumo de agua, y los aspectos relacionados con la factura y los lugares de pago.

La última encuesta realizada entre marzo y abril de 2016 nos muestra que, en opinión de los usuarios, el aspecto más importante de los servicios sanitarios es la calidad del agua potable, valorando la continuidad y presión que mantiene el servicio, y criticando el precio del agua. Asimismo, los resultados del estudio demuestran que poco más del 30% declaró estar satisfecho con los cortes en el suministro de agua potable. Respecto al servicio de alcantarillado, los usuarios declararon que la continuidad del servicio y los olores ambientales como los aspectos más relevantes, evaluando su satisfacción con una nota media en la escala (específicamente se evaluó con un 4,9, en una escala de 1 a 7)²⁴⁹.

G. Calidad de los servicios

Con la finalidad de evaluar la calidad de los servicios sanitarios, la Superintendencia ha desarrollado un trabajo continuo y sistemático de recopilación de datos y análisis de información proveniente de su propia gestión y de parte de las empresas sanitarias, de manera de incentivar el cumplimiento de las normas por parte de las concesionarias, de focalizar la fiscalización que la misma Superintendencia debe ejercer y de contribuir a la transparencia y conocimiento del sector sanitario por parte de la sociedad. De esta manera, los indicadores permiten comparar la calidad de los servicios entregados por parte de las 28 empresas más importantes del país. En el presente apartado, analizaremos los resultados obtenidos en el último estudio disponible a la fecha que se refiere al realizado para el año 2015²⁵⁰.

El primer indicador nos muestra que, respecto a la presión del servicio de suministro de agua potable, la mala calidad se refiere a la falta o exceso de presión

²⁴⁹ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 171 y ss.

²⁵⁰ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 122 y ss.

conforme a la Norma NCh691: Agua Potable-Conducción, Regulación y Distribución. El estudio realizado el año 2015 demostró una leve alza de presiones fuera de norma a nivel de sector.

Por su parte, respecto a la calidad del agua potable, las concesionarias deben cumplir con el suministro de agua a los usuarios obedeciendo las condiciones mínimas de la norma NCh409: Agua Potable – Parte 1: Requisitos, y Parte 2: Muestreo. Dicha norma se encuentra acorde al documento "Guidelines for drinking water quality", que periódicamente actualiza la Organización Mundial de la Salud. Los resultados del año 2015 exhibieron que los atributos de muestreo y calidad del agua potable fueron de un 99,15% de cumplimiento de la norma.

Asimismo, respecto a la continuidad del servicio de agua potable, señalamos anteriormente que el prestador del servicio de distribución de agua potable debe garantizar la continuidad del mismo, la que sólo se podrá ver afectada por razones de fuerza mayor calificadas por la Superintendencia o por interrupciones programadas e imprescindibles, las que deben ser comunicadas a los clientes con al menos 24 horas de anticipación. De esta manera, este indicador se mira con el número de usuarios que no fueron abastecidos con agua a raíz de un corte de suministro y por el tiempo de duración de la interrupción, agravándose en caso que los cortes no fuesen avisados con anticipación. El estudio del año 2015 concluyó que el índice de continuidad a nivel nacional aumentó respecto al año anterior, incrementando el promedio de clientes afectados y el promedio de duración de los cortes.

Además, respecto a la continuidad del servicio de alcantarillado, se estiman los clientes que sufrieron una interrupción debido a responsabilidad de la empresa, considerando el tiempo de duración del corte y agravado en caso que no fuese avisado con anticipación a los clientes. Los resultados del 2015 indicaron una disminución respecto al año anterior, con respecto a la duración de los cortes y el número de clientes afectados por las fallas.

Por otra parte, respecto a la calidad del tratamiento de las aguas servidas, con la finalidad de evaluar el cumplimiento de la normativa vigente y asegurar la calidad del servicio de tratamiento de aguas servidas que prestan las empresas sanitarias,

la Superintendencia efectúa una serie de acciones de fiscalización, cuyos resultados para el año 2015 indicaron que el 98,7% promedio de las plantas de tratamiento de aguas servidas cumplieron con la normativa vigente, lo que representa un aumento en comparación con el año 2006 (momento en que comenzó la evaluación) en donde sólo se alcanzó un 90% promedio de cumplimiento.

H. Zonas rurales

El sistema sanitario de las zonas rurales chilenas no forma parte del esquema que hemos estudiado en los apartados anteriores. En Chile, las áreas rurales se encuentran abastecidas por cooperativas y comités de agua potable rural, las que en su mayoría participan en el Programa de Agua Potable Rural del Ministerio de Obras Públicas, encontrándose fuera de la regulación aplicable a las concesionarias urbanas.

De esta manera, la Ley N° 19.549 de 1998, establece que las empresas concesionarias de servicios sanitarios urbanos deben prestar asistencia técnica y administrativa a los comités y cooperativas de agua potable rural de sus respectivas regiones. Asimismo, deberán realizar, a requerimiento del Ministerio de Obras Públicas, las actividades necesarias para la ejecución de las obras de rehabilitación, mejoramiento y construcción de nuevos servicios rurales. Durante el año 2015, de las 28 principales empresas sanitarias, 10 prestaron asesoría técnica en zonas rurales a lo largo del país, con excepción de la Región de Antofagasta²⁵¹. Dicha asistencia se realizó a un total de 1.693 servicios de agua potable rural, beneficiando a una población estimada de 2.137.560 habitantes.

I. Conflictos en el sistema

Desde el inicio de las reformas legislativas a finales de la década de 1980, las tarifas en el sistema sanitario chileno se han triplicado. Lo anterior, si bien se ha debido principalmente a la incorporación de los costes de inversión en infraestructura a las fórmulas tarifarias, ha generado disconformidad en muchos sectores de la población. Agentes sociales y políticos solicitan una disminución de

²⁵¹ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 46.

tarifas, afirmando que los subsidios del sistema no son suficientes para abarcar el consumo de agua de los tramos más pobres de la sociedad. De hecho, con excepción del último año, el consumo ha bajado en alrededor de un 18% en los últimos doce años, lo que para algunos autores se atribuye directamente al aumento de las tarifas²⁵². De todas formas, se debe tener en cuenta que la necesidad del aumento de tarifas durante las dos últimas décadas se ha debido a las grandes inversiones en la construcción de infraestructura, especialmente en cuanto a plantas de tratamiento de aguas servidas se refiere.

Sin embargo, hoy la cobertura en abastecimiento de agua potable y de tratamiento de aguas servidas es prácticamente del 100%, situación que nos podría llevar a pensar que dentro de algunos años, una vez que se alcance la cobertura plena de ambos servicios, los costes de inversión en infraestructura debieran disminuir drásticamente, y dicha situación se debería reflejar en las facturas finales de los usuarios. No obstante, no debemos olvidar que si bien los costes de inversión en construcción inicial de infraestructura disminuirán paulatinamente hasta llegar a cero, las empresas aún deberán seguir asumiendo los costes de reposición en infraestructura (aquellos costes relativos a reparaciones por daños o por desgastes de materiales por el simple paso del tiempo, y otros gastos de mantención).

El sistema tarifario chileno está basado en el autofinanciamiento del sistema, a nivel de costes eficientes, por medio de una tasa de rentabilidad regulada. Lo anterior, significa que el decreto de otorgamiento de la concesión sanitaria contempla un proyecto de prestación de los servicios sanitarios por 35 años, donde se evalúa la gestión de una empresa modelo, incluyendo los costes de inversión que le representa a la empresa la construcción de la infraestructura y asimismo los costes de reposición de infraestructura cuando se requiera. Si bien los costes iniciales de construcción de infraestructura se producen en una primera etapa, los costes de reposición de infraestructura por reparación y/o mantención son constantes y permanentes en el tiempo. Por lo tanto, no se debe esperar una baja de tarifas una vez que el país se encuentre con una cobertura plena de ambos servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales. Por el contrario, el incremento de tarifas ha ido ocurriendo debido a que en los

²⁵² BITRÁN, GABRIEL – ARELLANO, PAMELA: "Regulating Water Services. Sending the Right Signals to Utilities in Chile", *Public Policy For The Private Sector. The World Bank Group*, Nº 286, 2005, p. 4.

inicios del modelo chileno, en muchos sectores no se prestaba el servicio de tratamiento de aguas servidas, por lo que no estaba autorizado el cobro tarifario por dicho servicio y las tarifas se mantenían bajas. Ahora, una vez que las plantas de tratamiento comenzaron a operar plenamente, de forma paralela se dio inicio al cobro por la prestación de dicho servicio y las tarifas evidentemente aumentaron. De esta manera, se ha ido incrementando el cobro a las familias cada vez que se ha ampliado la cobertura de los servicios prestados. Es indudable que la cobertura de los servicios sanitarios ha aumentado considerablemente en los últimos 20 años desde que comenzó a operar el nuevo sistema, por lo que es efectivo que las tarifas han aumentado e incluso triplicado su valor. De todas formas, al momento de alcanzar la cobertura del 100% de los servicios, la tendencia natural es que las tarifas se estabilicen y se mantengan en el tiempo.

Por otra parte, uno de los principales problemas del modelo se produce al momento de generar incentivos para que las empresas sanitarias realicen efectivamente las inversiones en reposición de infraestructura. Lo anterior, se relaciona directamente con el alto nivel de pérdidas en la etapa de producción y distribución de agua que mantiene el sistema chileno, alcanzando un 35% promedio para todas las empresas sanitarias, situación que incluso bordea el 50% en algunos sectores del país, de acuerdo a la ex Superintendente de Servicios Sanitarios, Magaly Espinosa Sarria. En Chile, como en todos los países del mundo, la infraestructura que más costes significa su reposición son las redes de alcantarillado y distribución, construidas hace muchos años con materiales como el cemento, que la normativa técnica ya no permite utilizar. Entonces, la reposición de las redes debe realizarse con materiales más caros (como el acero o el PVC), y serán las empresas quienes deberán realizar dichas inversiones de manera de evitar la pérdida de agua en las etapas de producción y distribución, como asimismo para mantener una alta calidad en la prestación del servicio.

Sin embargo, la tarifa que pagan los usuarios considera dicho coste de reposición, es decir, las familias pagan mes a mes, como parte de la factura total, una cuota equivalente a los costes que significa reponer los materiales de la infraestructura sanitaria. El problema surge debido a que la empresa va a recibir la recaudación completa de las cuotas de reposición pero no cuenta con ningún incentivo para

realizar efectivamente las inversiones, ya que no va a tener nuevas fuentes de crecimiento de los ingresos por dicha causa. Al comienzo de la reforma sanitaria chilena, las empresas sí contaban con los incentivos para realizar las inversiones en la construcción y puesta en marcha de las infraestructuras, debido a la recaudación de las tarifas, en donde se fue autorizando el cobro de más tarifas a medida que comenzaba el funcionamiento de las plantas de tratamiento. Lo anterior, significó el incremento de cerca del 40% de los ingresos de las empresas sanitarias. Sin embargo, en la actualidad, las tarifas ya están autorizadas para el cobro de todos los servicios, por lo que el incentivo para reponer infraestructura cuya vida útil ha llegado a su fin, no existe, debido a que no genera nuevos ingresos para las empresas. De esta manera, hasta el momento, la única herramienta utilizada para fiscalizar la inversión en reposición de infraestructura es el monitoreo de la calidad del servicio por parte de la Superintendencia. Una vez que se ha realizado el control de calidad del servicio, detectándose una baja, la Superintendencia debe investigar si es un problema en la fuente de distribución de agua y de esta manera exigir a la empresa correspondiente que cumpla con sus compromisos de calidad. La lógica en este caso es que se ha otorgado la concesión sanitaria a una empresa determinada, y la concesión tiene por objeto garantizar el abastecimiento de agua potable a la población, para lo cual se da un marco tarifario de acción para la empresa. Dicho marco cuenta con un componente muy importante que está representado por el coste de reposición de la infraestructura, pero la Superintendencia no co-gestiona la empresa sanitaria, por lo que no puede exigirle que invierta un 5% o un 10% en reposición, por ejemplo. Por lo tanto, lo único que puede hacer la Superintendencia es fiscalizar muy fuertemente la calidad del servicio, de manera tal que pueda presentarse ante la empresa con resultados, como el deterioro en la calidad del agua, bajas de presión en el agua, aumento de cortes no planificados de agua, aumento en las filtraciones, en fin, una serie de indicadores que muestran efectivamente a las empresas cuándo se debe reponer. A partir de aquí la Superintendencia solicita la presentación de planes de respuesta a las empresas afectadas, las que generalmente son reacias a aceptar planes muy agresivos de reposición de infraestructura porque siempre va a existir cierta holgura en el criterio sobre si algunos materiales podrán ser reutilizados o reparados para alargar su vida útil. Es claro, entonces, que la reposición de infraestructura si bien es constante y perpetua en el tiempo, su inversión va apareciendo sólo cuando nos encontramos con sectores con problemas, no es de

carácter preventivo porque el coste es muy alto para las empresas, quienes siempre preferirán hacer reparaciones, refuerzos, y no reponer finalmente.

Asimismo, como veíamos anteriormente, el consumo de agua potable ha bajado en alrededor de un 18% en los últimos doce años lo que en un principio se podría atribuir directamente al aumento en el valor de las tarifas²⁵³. Sin embargo, de acuerdo a la propia Superintendencia de Servicios Sanitarios, los niveles de venta de las empresas sanitarias se han mantenido y en muy pocas ocasiones han mostrado bajas. Hay un consumo promedio estable, pero se debe tener en consideración que ha existido una gran expansión poblacional y por lo tanto un aumento de los clientes usuarios del agua. La disminución en el consumo de agua potable, entonces, se debe a que los sistemas de medición han mejorado sustancialmente en comparación al inicio de la reforma sanitaria a principios de los años noventa. Asimismo, se debe considerar que la factura del agua no constituye un gasto considerable en el presupuesto general de las familias chilenas. Es solamente en los sectores de más bajos ingresos de la población cuando comienza a ser una carga un poco mayor, al representar cerca del 5% del total del presupuesto o ingreso disponible de las personas. Es aquí cuando comienza a operar de una mejor forma la tasa progresiva por consumo, que ha llevado a un uso más responsable del recurso. En este sentido, desde el año 2010, la Superintendencia ha llevado adelante la "Campaña Consumo Responsable" orientada a incentivar a las personas a evaluar la manera en que utilizan el agua, no dejando de consumir, sino que dando consejos prácticos para consumir de manera más responsable el recurso.

Asimismo, uno de los grandes problemas que Chile comparte con el resto del mundo, es la escasez hídrica. En la zona centro-sur del país, desde el año 2010 se han presentado niveles muy altos de sequía. El mecanismo preventivo existente en Chile ante la escasez hídrica de ciertos sectores, es la confección por parte de la Superintendencia de niveles de seguridad de abastecimiento de agua potable que se les exige cumplir a las empresas sanitarias en momentos de sequía. Sin embargo, el riesgo subyacente ante este mecanismo es que dichos niveles de seguridad de abastecimiento de agua potable deben haber sido confeccionados

²⁵³ BITRÁN, GABRIEL – ARELLANO, PAMELA: "Regulating Water Services...", *cit.*, p. 4.

correctamente, de manera que contemplen niveles adecuados de suministro del recurso para cada una de las localidades; de lo contrario, la posibilidad de desabastecimiento de la población ante situaciones de sequía es muy alta. De esta manera, la tarea de la Superintendencia ha sido ejercer una fuerte fiscalización con el fin de comparar la capacidad de las fuentes de abastecimiento con que cuentan las empresas sanitarias, versus las demandas de agua correspondientes a cada localidad, de manera de cumplir con uno de sus fines principales que es garantizar la continuidad de suministro a la población. De esta manera, la Superintendencia ha llevado adelante el "Plan de Verano" en donde se fiscalizan las fuentes de abastecimiento, y dependiendo de la situación, solicita a las empresas sanitarias la construcción de nuevas fuentes de abastecimiento, la profundización de las fuentes existentes, el mejoramiento de sus sistemas de distribución y/o la disminución de las pérdidas.

La escasez hídrica produce necesariamente que el recurso se encarezca, pero más allá del precio y del coste del agua, lo importante es la falta del recurso, no hay agua para asegurar un suministro continuo a la población, por lo que debemos evitar las pérdidas siendo más eficientes en la etapa de distribución. En este sentido, se han mostrado mejoras en algunos sectores de Chile. Por ejemplo, la II Región de Antofagasta, situada en medio del desierto de Atacama (el que se jacta de ser el más árido del planeta), cuenta asimismo con una amplia zona costera que limita con el océano Pacífico. Esta zona se caracteriza por una fuerte escasez de fuentes de abastecimiento de agua debido a su clima árido, por lo que la población se abastece de agua potable a través de la gestión de plantas desaladoras de agua de mar. El coste de producción del agua potable en este caso es bastante alto, el que se encuentra traspasado a las tarifas que se cobran a los usuarios. De esta manera, las empresas sanitarias tienen suficientes incentivos para ser eficientes en la distribución, debido a que en el proceso tarifario no se reconoce la pérdida real de las empresas. Por el contrario, en las fórmulas tarifarias sólo se toma en cuenta el 15% de pérdidas eficientes del recurso, por lo que en los casos en que las pérdidas sean mayores, dicho coste deberá ser asumido completamente por la empresa. Entonces, cuando los costes de producir agua potable son muy altos, las empresas sanitarias tienen el incentivo de no perder agua producida en la red más allá de las pérdidas eficientes incluidas en las tarifas que se cobran a los usuarios, de manera de que toda el agua producida llegue efectivamente al consumidor y

pueda recaudar la tarifa completa. En el caso de Antofagasta, se han hecho planes muy agresivos de reducción de pérdidas por parte de las empresas, logrando reducirlas a un promedio de 6%. La agresividad en la reducción de pérdidas, entonces, se manifiesta como uno de los principales desafíos del modelo chileno en los próximos años, el que deberá ser promovido fuertemente por la Superintendencia para incorporarlos en los planes de desarrollo de las empresas sanitarias a lo largo del país.

Por otra parte, es importante señalar que existe disconformidad con el sistema por cierta parte de los usuarios, la que se canaliza a través de reclamaciones presentadas ante la Superintendencia. De acuerdo a datos publicados por dicho órgano, los reclamos recibidos durante el año 2015 alcanzaron los 11.664, todos los cuales pueden asociarse a las 28 principales empresas, lo que supone una disminución del 6,9% con respecto al año anterior. Las principales razones de los reclamos se concentraron en problemas de metros cúbicos facturados (36,8%), calidad del servicio (30,8%), atención al cliente (7,2%) y problemas derivados a la calidad del agua (2,3%). Del total de reclamos recibidos, el 47,1% fue resuelto por la Superintendencia a favor del usuario²⁵⁴.

Asimismo, durante el año 2015, la Superintendencia aplicó 134 multas por distintos casos de incumplimiento, en donde la principal causa fue la deficiencia en la calidad del servicio, con un 879,85% del total de las multas recibidas. Específicamente, las principales sanciones que se aplicaron a las empresas sanitarias se debieron a deficiencias en la continuidad del servicio de distribución de agua potable; falta de respuesta oportuna ante una emergencia, incumpliendo la obligación de dar una respuesta adecuada y oportuna por el uso de la red alternativa de suministro; no acatamiento de las obligaciones y plazos establecidos en la Ley y el incumplimiento de órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia; incumplimiento de los programas de desarrollo comprometidos en ciertos casos; deficiencias en la calidad del suministro del servicio de agua potable al no cumplir con la presión mínima; incumplimiento en la atención de los reclamos de los usuarios en la obligación que impone la Ley de mantener y reparar su infraestructura; deficiencias en la calidad del servicio de distribución de agua

²⁵⁴ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 147 y ss.

potable al sobrepasar el límite máximo de nitratos en el agua distribuida a sus clientes, poniendo en peligro la salud de la población; entre otras²⁵⁵.

Los casos anteriores, además de reflejar la existencia de serios incumplimientos por parte de las empresas sanitarias en sus obligaciones básicas, nos enseñan las deficiencias de un sistema basado en la confianza de la actuación de los agentes privados y del posterior control por parte de la Administración Pública. Muchos de los incumplimientos son reclamados por los usuarios ante la Superintendencia, abriendo los correspondientes procedimientos administrativos, los que muchas veces recaen en sanciones para las empresas. Sin embargo, un gran número de deficiencias en el sistema, por una serie de razones, no llegan nunca a convertirse en reclamos formales ante la Administración, aun cuando las empresas siguen cobrando las tarifas que se les permite. La tarea de la Superintendencia en esta materia, entonces, tiene que ver con el fortalecimiento de un control permanente y preventivo a las empresas sanitarias, sobre todo en cuanto a cumplimiento de normas de calidad del servicio y de medición de caudales se refiere, de manera de no seguir aumentando los procedimientos administrativos de reclamo y de no generar abusos en los cobros a los usuarios.

J. Comentarios finales

En consecuencia, el sistema sanitario, que abarca los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales en Chile, se viene gestando hace más de tres décadas mediante una serie de planificaciones políticas y modificaciones regulatorias. El modelo se basa en la entrega de la gestión de dicho servicio a empresas de propiedad privada, mediante concesiones por parte de la Administración Pública, quien previamente deberá velar por el cumplimiento de exigentes requisitos y procedimientos. Una vez que dicha concesión se haya otorgado, la empresa sanitaria podrá comenzar a ejercer sus funciones obligatorias en el territorio correspondiente, y podrá comenzar a cobrar las tarifas que le permitan autofinanciarse.

Por su parte, las tarifas son calculadas por la Superintendencia basándose en las

²⁵⁵ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 23.

fórmulas tarifarias fijadas por decreto, las que cuentan con un tope máximo. Dichas fórmulas tarifarias están diseñadas en función del nivel eficiente del coste de una compañía modelo. Sin embargo, como vimos anteriormente, el aumento de las tarifas ha sido considerable desde el inicio del sistema, situación que debiera estabilizarse en los próximos años y a la que deberá estar atenta la Administración Pública y los mismos usuarios.

Encontramos también la existencia de una serie de conflictos que afectan el sistema, como la falta de incentivos suficientes para que las empresas sanitarias realicen efectivamente las inversiones en reposición de infraestructura; la disminución que se ha visto en los últimos años en el consumo del agua; la escasez hídrica que afecta al país y al mundo entero; y el fuerte incremento en los reclamos presentados por los usuarios del sistema, todas situaciones que se presentan como los grandes desafíos para definir el éxito o el fracaso del modelo en los próximos años.

Por último, es importante destacar la existencia de la Superintendencia como órgano regulador independiente, dedicado exclusivamente a la regulación y control del sistema, fiscalizando a sus empresas y aplicando las sanciones que en su caso correspondan. No obstante, su labor de control debe seguir aumentando, especialmente en la prevención de incumplimientos por parte de las empresas sanitarias, de manera que se logre no aumentar los problemas que actualmente sufren parte de los usuarios del sistema.

CAPÍTULO CUARTO:

EL SISTEMA ESPAÑOL Y CHILENO EN LA PRÁCTICA

Luego del análisis de los capítulos anteriores, podemos concluir con certeza que existen enormes y claras diferencias entre el sistema de gestión y financiamiento de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua de Chile y España.

Por un lado, en el caso latinoamericano, contamos con un sistema gestionado por actores privados, que se autofinancian a través de tarifas reguladas por la Administración Pública, y que a su vez se encuentran fiscalizados permanentemente en sus actuaciones por un órgano descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, como lo es la Superintendencia de Servicios Sanitarios.

Por su parte, en el caso español, el servicio de abastecimiento de agua es de competencia de las Comunidades Autónomas en su primera fase de aducción, debido al carácter supralocal de sus obras, y de los Entes Locales en su segunda fase de distribución de aguas hasta las acometidas particulares, servicio que será prestado por los municipios con el carácter de obligatorio y reservado. En relación al servicio de saneamiento de aguas residuales, concluimos que el servicio de alcantarillado será de competencia obligatoria municipal, y el resto de los servicios de saneamiento, esto es, los sistemas de colectores generales y las instalaciones de depuración, deberán prestarse por regla general por las Comunidades Autónomas, aun cuando los municipios podrán contar con cierta competencia de acuerdo a los planes de saneamiento correspondientes.

Con respecto a la gestión de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua en España, vimos que podrá realizarse directamente por los municipios o las Comunidades Autónomas, en su caso, a través de la gestión propia, de organismos autónomos, de entidades públicas empresariales o de sociedades mercantiles de capital social público; o bien indirectamente, a través del contrato de gestión de servicios públicos o del contrato de concesión de obra pública. En todo caso, el servicio de saneamiento de aguas residuales añade una tercera posibilidad de gestión indirecta a través del contrato de servicios. Asimismo, la gestión de estos servicios podrá realizarse conjuntamente entre varios municipios, a través de Mancomunidades u otras formas; entre un municipio y otra Administración o entes privados sin fines de lucro, a través de Consorcios u otras entidades; y entre Administraciones y otras entidades particulares, a través de una comunidad de usuarios de agua u otras entidades creadas por leyes especiales. Es interesante recordar que el sistema español se encuentra frente a la ausencia de un órgano regulador independiente que supervise la actuación de los actores públicos y privados que forman parte de este organigrama.

De esta manera, previamente a concluir sobre los grandes aciertos, equivocaciones y desafíos que pudieran tener ambos sistemas, es importante que realicemos comentarios sobre las experiencias prácticas que han tenido estos esquemas durante los últimos años.

I. CONSIDERACIONES RESPECTO AL SISTEMA ESPAÑOL

A. Gestión pública v/s gestión privada

En primer lugar, debemos mencionar que a menudo se ha confundido el concepto de privatización, con los procesos de desregulación y liberalización de un sector, catalogándolos como sinónimos. Sin embargo, debemos aclarar que es posible la privatización de un sector ya desregulado anteriormente, como asimismo se podrán desregular sectores previamente privatizados, por lo que existe una independencia absoluta en ambos procesos.

Por una parte, la desregulación se refiere al conjunto de medidas cuyo fin es la disminución del volumen y la importancia de las normas jurídicas bajo las cuales se ejerce determinada actividad, lo que no supone necesariamente una reducción del control jurídico, sino que muchas veces se produce precisamente el efecto contrario. Esto último es lo que ha ocurrido durante la última década en el contexto europeo, donde hemos podido apreciar una clara tendencia a desregular, en el sentido de despojar la exclusividad pública con la que cuentan ciertos servicios que, debido a su importancia, requieren de un nuevo régimen regulatorio que garantice un mínimo de prestaciones y que imponga ciertas obligaciones que caracterizan a todo servicio público. De esta manera, en estos casos, es el Estado el encargado de la supervisión y el control de los objetivos establecidos, mientras que los sujetos privados estarán habilitados para ejecutar libremente los medios para conseguirlos.

Asimismo, estrechamente ligado a la desregulación, el concepto de liberalización se entiende como la apertura de un sector que con anterioridad se encontraba exclusivamente en manos de la Administración Pública, de manera de otorgar la posibilidad a sujetos privados de participar en el mismo, o en otras palabras, se refiere a la supresión de monopolios públicos. La complementariedad de ambos conceptos se reconoce como necesaria en muchos procesos liberalizadores, que se han visto en la necesidad de ir aumentando la regulación con la finalidad de alcanzar una verdadera liberalización²⁵⁶.

Por otra parte, el proceso privatizador se ha originado y ha tenido diversas consecuencias dependiendo del país en que se desarrolla. Sin embargo, podemos catalogar sus modalidades como las que enumeramos a continuación²⁵⁷:

- i. Transferencia de propiedad pública a manos privadas, a través de la venta de sus activos, en que la Administración Pública deja de tener interés por el sector.

²⁵⁶ OLLER RUBERT, M.: *Saneamiento de aguas residuales y reforma del Derecho administrativo*, Atelier, Barcelona, 2008, p. 53 y ss.

²⁵⁷ RODRÍGUEZ ARANA, J.: *Cuatro estudios de Derecho administrativo europeo*, Comares, Granada, 1999, p. 62.

- ii. Desregulación, re-regulación y liberalización de determinados sectores económicos, en que la Administración Pública establecerá las condiciones para concretar los monopolios de los servicios.
- iii. Gestión de servicios públicos por particulares, como una privatización funcional o de gestión.

Estas dos últimas modalidades son las que más nos interesan para nuestro estudio, en razón de que buscan una gestión más eficaz de los servicios que prestan. En este sentido, la gestión de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua están condicionados, debido a su carácter ambiental, a que la Administración debe cumplir con los fines de desarrollo sostenible, como forma de asegurar a las generaciones futuras un medio ambiente adecuado. Este es un elemento relevante en los procesos de modernización del Estado, quien en muchas ocasiones sólo puede asegurar, por escasez de medios o recursos, una correcta calidad de las aguas para las generaciones presentes o futuras cercanas. Debemos tener en cuenta que los medios de la Administración son insuficientes, de manera que para alcanzar la modernización de la infraestructura de los servicios y de sus formas de gestión, se requiere de capitales privados, los que deberán cooperar conjuntamente con los objetivos del sector público en cuanto desarrollo sostenible, manteniendo por su parte la Administración las tareas de control y protección.

Entra la disyuntiva, entonces, entre la utilización de instrumentos flexibles propios del Derecho Privado en la gestión directa de la Administración, que sitúe dichos servicios públicos en base a modelos económicos de empresa privada; o bien la preferencia de la gestión indirecta de participación privada, con una responsabilidad compartida por todos los sujetos que intervienen en los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua.

Históricamente, la gestión de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua en España ha sido pública. Sin embargo, desde hace más de una década la tendencia se ha dirigido cada vez más fuerte hacia privatizar dichos servicios, por lo que hoy se podría decir que existe un equilibrio entre la gestión pública y la gestión privada²⁵⁸.

²⁵⁸ FERNÁNDEZ PÉREZ, D.: "Los ocho mil monopolios de agua urbana", *Revista de Obras Públicas*, núm. 3.425, 2002, p. 97.

El proceso privatizador de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua en España se ha realizado a través de la gestión indirecta de estos servicios públicos, regulada por la LCSP, en donde se ha separado, por un lado, al ente público encargado de regular y controlar el servicio y, por otro, al ente privado que finalmente es el responsable de prestar o gestionar el servicio encomendado.

Como hemos visto anteriormente, en el Apartado III del Capítulo Primero sobre Gestión de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua, el marco legal está regulado por la LBRL y por la LCSP, en donde definimos que si bien la competencia de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua corresponde a los municipios o a las Comunidades Autónomas, en su caso, la gestión de estos servicios podrá ejercerse indirectamente mediante alguna de las fórmulas reguladas en la LCSP, ya sea a través del contrato de gestión de servicios públicos, del contrato de concesión de obra pública o del contrato de servicios.

Frente a la serie de órganos dotados de competencia en el ciclo urbano del agua en España, además de las múltiples formas de gestión en que se pueden prestar los servicios, podemos decir que existe una heterogénea variedad de gestores participantes en el sistema²⁵⁹:

- *Organismos autónomos estatales*, como las confederaciones hidrográficas.
- *Organismos autonómicos*, como la Agencia Catalana del Agua.
- *Empresas públicas estatales*, como Aguas de la Cuenca del Ebro S.A.
- *Empresas autonómicas*, como Navarra de Infraestructuras Locales S.A., o Aigües Ter Llobregat.
- *Empresas locales*, como Empresa Metropolitana de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla S.A., o Empresa Municipal de Aguas de Córdoba S.A.
- *Empresas mixtas públicas-privadas*, como Empresa Municipal de Aguas y Saneamiento de Murcia S.A., o Empresa Mixta de Aguas de Las Palmas S.A.
- *Empresas privadas concesionarias*, como Aigües de Barcelona, o Aguas de Valencia S.A.

²⁵⁹ Incluimos en esta enumeración tanto el servicio de saneamiento de aguas residuales como el de abastecimiento de agua potable.

- *Consortios*, como el Consorcio de Aguas de Bilbao Bizkaia.
- *Además de los municipios*, que cada vez con menos frecuencia gestionan directamente el servicio de abastecimiento o saneamiento de sus aguas (Santander, Zaragoza).

De acuerdo a la última encuesta de AEAS del año 2014²⁶⁰, el 40% de la población recibe abastecimiento de agua por parte de empresas públicas, el 35% por empresas privadas, el 15% por empresas mixtas y el 10% directamente por la administración local²⁶¹. Sin perjuicio de los datos anteriores, hay que tener en cuenta que en España existe una compleja estructura sobre la que opera la gestión de los servicios del agua. En Barcelona, por ejemplo, Aigües Ter Llobregat gestiona como empresa autonómica el suministro de agua en alta, y Aigües de Barcelona presta como empresa privada el servicio de distribución en baja, por lo que dicha ciudad podría estar perfectamente representada como un sistema de gestión pública o un sistema de gestión privada.

Asimismo, estas estadísticas dejan fuera la participación privada en forma de empresas que gestionan los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua a través de contratos de concesión de obra pública o de contratos de servicios. Lo anterior, debido a que son clasificados como servicios externalizados o subcontratados, sin considerar que estos gestores prestan servicios de alta importancia en el ciclo del agua, como por ejemplo la desalación o el mantenimiento de las instalaciones de depuración, lo que constituye una forma (si bien más débil pero una forma al fin) de privatización, que no se puede dejar fuera en un análisis de proporciones entre gestión pública y privada.

Debemos considerar, por otra parte, que en España la decisión final sobre la forma de colaboración entre el sector público y privado en el servicio de abastecimiento y saneamiento del agua, recae en los municipios o en la Comunidad Autónoma, en su caso. Dichos entes elegirán la fórmula que mejor se adapte a sus circunstancias

²⁶⁰ Dicha encuesta representa el suministro y saneamiento de agua de 30,2 millones de personas con un total de 996 municipios representados. Con respecto a aquellas capitales de provincia y municipios mayores de 100.00 habitantes, la representación alcanza un 89%, y llega hasta el 100% en ocho Comunidades Autónomas.

²⁶¹ ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTOS DE AGUA Y SANEAMIENTO: *Datos sobre los servicios del agua urbana en España: XIII Encuesta sobre el Suministro de agua potable y saneamiento en España*, AEAS, España, 2014, p. 1.

específicas, tomando en consideración sus niveles de endeudamiento, el tamaño, experiencia y capacidad técnica con que cuenten, el control que desean ejercer, el crecimiento que pueda tener su población, entre otros puntos. De esta manera, vemos que cada gestión en la prestación de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua en España, será diferente dependiendo del municipio y de la época en que se haya originado la colaboración.

De esta manera, el mecanismo de control que recaerá sobre el cumplimiento de las obligaciones de los gestores privados, tomará distintos caminos dependiendo de la forma de gestión que se haya pactado con el sector público. Es un sistema, entonces, que no cuenta con un órgano regulador independiente, que se posicione jerárquicamente por sobre todos los actores del sistema, sino que existirán tantos órganos y mecanismos reguladores como fórmulas de gestión se hayan suscrito.

En el sistema de privatización del ciclo urbano del agua en el Reino Unido, por ejemplo, originado en el año 1989, el ente regulador del sistema es el Estado, quien ha establecido 34 monopolios geográficos de saneamiento y abastecimiento del agua²⁶². Estos gestores, por su parte, están controlados por tres agencias reguladoras: Drinking Water Inspectorate (quien fiscaliza la calidad del agua potable), Environment Agency (quien controla los vertidos de aguas residuales), y la Office Of Water Services (quien regula las tarifas y protege a los usuarios). Este modelo regulador estatal centralizado pretende orientar el sistema hacia una mayor eficiencia y competitividad. Los monopolios son entregados a empresas gestoras mediante licencias de 25 años prorrogables, que podrán ser canceladas con un preaviso de 10 años, y cuyas tarifas son revisadas cada 5 años en función de la rentabilidad y productividad de las empresas. Por su parte, la Office Of Water Services maneja un sistema de indicadores de calidad del servicio, con información entregada por las propias empresas, sobre el rendimiento de sus activos reales, mantención y ampliación de infraestructura, entre otros. De esta manera, no existe un sistema competitivo de mercado, sino que la Office Of Water Services hace un estudio comparativo de eficiencia entre los gestores y finalmente remunera a los mejores monopolios. Luego de más de una década desde la implementación del

²⁶² <http://www.ofwat.gov.uk/> visitado el 18 de enero de 2017.

modelo británico, los resultados han confirmado que el sistema ha aumentado en gran medida en cuanto a calidad y eficiencia en la gestión de los servicios²⁶³.

Ahora bien, debido a la enorme fragmentación del sistema sanitario español (que cuenta con más de 8.000 monopolios), considerando las distintas condiciones en que está otorgado cada uno dependiendo del municipio de donde provenga, y la falta de homogeneidad de los indicadores sobre la gestión de los servicios, hacen que la remuneración comparativa del modelo británico tenga demasiadas complejidades para ser implementado en España. Sin embargo, uno de los aspectos positivos que debemos recalcar sobre el sistema español, es que precisamente debido a su fragmentación, es apto para otorgar una mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a las condiciones particulares que pueda tener cada municipio.

Por último, es importante destacar la falta de indicadores objetivos de conocimiento público que permitan una correcta comparación entre la calidad de la gestión y las tarifas de los distintos prestadores de servicios sanitarios en España. Su ausencia impide una comparación regional e internacional que ayudaría considerablemente al estudio del modelo. Además, deja en situación de desconocimiento a los usuarios españoles, lo que dificulta la generación de una conciencia ambiental en la población que permita un uso más eficiente del agua.

B. Tarifas

Uno de los argumentos más fuertes a favor del proceso de privatización de los servicios de abastecimiento y saneamiento en España, ha sido la insuficiencia de sus tarifas para financiar la prestación del servicio. De acuerdo a datos que ha entregado AEAS, el precio del agua está muy por debajo de su coste real, en donde actualmente sólo alcanza a cubrir el 80% de los costes de gestión de los servicios de abastecimiento y saneamiento de las aguas urbanas²⁶⁴. Se debe tomar en consideración que las infraestructuras que soportan la prestación de estos servicios

²⁶³ FERNÁNDEZ PÉREZ, D.: "Los ocho mil monopolios de agua urbana", *Revista de Obras Públicas*, núm. 3.425, 2002, p. 100.

²⁶⁴ ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTO DE AGUAS Y SANEAMIENTO: *Conclusiones de la jornada abierta: ¿Pagamos lo que vale el agua?*, AEAS, España, 2010, p. 1.

requieren de inversiones que superan enormemente a aquellas de otros servicios públicos, y que actualmente no se amortizan completamente a través de las tarifas. Si bien el nivel de la calidad de los servicios actualmente es positivo, mantener a futuro el déficit tarifario podría producir una baja considerable en la calidad y en la cobertura de las infraestructuras de estos servicios.

Si tomamos en consideración la evolución en las prestaciones de los servicios sanitarios, las nuevas exigencias en cuanto a su calidad, los precios de las tarifas de otros países europeos, y los requerimientos de la Unión Europea de incorporar los costes, incluso los ambientales, el precio del agua en España debería duplicarse en los próximos años²⁶⁵. Como ejemplo, es interesante citar el caso de la empresa pública Aigües Ter Llobregat, quien gestiona el abastecimiento del agua en alta de la ciudad de Barcelona, y que hace pocos años se encontraba con un déficit de unos \$35.000.000 de euros anuales. Lo anterior, ha sido uno de los principales argumentos a favor de su privatización, situación que de llegar a concretarse producirá un aumento en las tarifas que pagan los usuarios en unos \$70.000.000 de euros al año, lo que a su vez apaciguará el déficit tarifario y teóricamente mejorará la calidad del servicio. Sin embargo, se debe procurar que los fondos recaudados por el canon de concesión que pagarán los agentes privados a cambio de la entrega de la prestación del servicio, no estén destinados a financiar la deuda que pueda tener la Generalitat de Catalunya en su presupuesto general, sino que a solventar el déficit tarifario de los servicios del ciclo integral del agua, o bien a mejorar la infraestructura hidráulica²⁶⁶.

Por otra parte, algunos sectores han proclamado la subida de las tarifas de los servicios ligados al ciclo urbano del agua, como instrumento eficaz de gestión de las sequías. Sin embargo, la eficacia de las tarifas para reducir la demanda del recurso es más bien limitada, toda vez que está condicionada a otros factores, tales como la elasticidad de la demanda, el efecto vinculante de los usuarios con el pago o bien la capacidad de pago de los agentes consumidores. De esta manera, la complejidad en la determinación de las tarifas está dada porque debe responder a

²⁶⁵ ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTO DE AGUAS Y SANEAMIENTO: *Conclusiones de la jornada...*, cit., p. 2.

²⁶⁶ FUNDACIÓN NUEVA CULTURA DEL AGUA: *Informe de Jornadas sobre la prestación de los servicios de abastecimiento y saneamiento: lo público y lo privado*, Fundación Nueva Cultura del Agua, Barcelona, 27 de junio de 2012, p. 3.

múltiples objetivos en juego, lo que podría llevar a pensar que no existe una tarifa perfecta. La correcta formulación de las tarifas, entonces, incidirá en las siguientes materias: (i) la asequibilidad del servicio, contemplando la renta y la equidad social; (ii) el principio de la recuperación de costes y sostenibilidad económico-financiera de los servicios; o bien (iii) promover el ahorro de agua, a través de una progresividad adecuada, de facturas transparentes y detallada y de medidas específicas según los distintos sectores de demanda, donde, por ejemplo, en el sector hotelero ocurren comportamientos distintos a aquellos habitacionales. Lo anterior, requerirá de facturaciones mucho más complejas y elaboradas, que propongan diferencias para los distintos tipos de demanda y situaciones de renta y habitantes por vivienda, y asimismo deberán asegurar el derecho humano al agua y a un mínimo vital²⁶⁷.

C. Mecanismos de acción social

Como bien hemos señalado anteriormente en este trabajo, el agua es un derecho humano, del que no se puede privar a ninguna persona por incapacidad de pago (debidamente justificada). Sin embargo, el agua también conlleva la necesidad de contribuir con el mantenimiento de los servicios ligados al recurso, de aportar a solventar los costes de los servicios de abastecimiento y saneamiento a través del pago de un precio asequible del agua²⁶⁸. En virtud del principio establecido en la Directiva Marco sobre el Agua, la sostenibilidad de dichos servicios dependerá de la recuperación de los costes ligados a los servicios, por lo que todo individuo que utilice alguno de los mismos tiene la obligación de contribuir al pago de la factura del agua, a un precio que sea asequible según sus capacidades y circunstancias. De esta manera, la doctrina ha comenzado fuertemente a introducir los mecanismos de acción social como aquellas herramientas concebidas para asegurar la asequibilidad del precio del agua a aquellos grupos más desfavorecidos²⁶⁹.

²⁶⁷ FUNDACIÓN NUEVA CULTURA DEL AGUA: *La gestión del ciclo urbano del agua: retos y propuestas*, Fundación Nueva Cultura del Agua, Calvià, 2016, p. 2.

²⁶⁸ La ONU recomienda a nivel mundial que la tarifa del agua no supere el umbral del 3% de los ingresos del hogar (PNUD, 2006).

²⁶⁹ ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTO DE AGUAS Y SANEAMIENTO - ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESAS GESTORAS DE SERVICIOS DE AGUA URBANA: *Sostenibilidad social en el sector del agua urbana: situación y recomendaciones*, AEAS-AGA, Madrid, 2016, p. 19 y ss.

Desde hace varios años que en España se han contemplado mecanismos de acción social ligados a los servicios del agua, considerando el objeto de equidad y solidaridad social de aquellos y el carácter vital de estos últimos. Dichos mecanismos se han traducido en bonificaciones en las tarifas del agua y/o en fondos de solidaridad, los que según los últimos indicadores más del 90% de los municipios encuestados poseen uno o ambos mecanismos, beneficiando al 1,2% de los usuarios²⁷⁰.

La difícil coyuntura económica europea hace aconsejable a los municipios y operadores mejorar el diseño, administración y ejecución de los mecanismos de acción social, intentando homogeneizar las ayudas. Las tareas a futuro deben ir enfocadas hacia mejorar la comunicación y la disponibilidad de información de los mecanismos, hacerlos transparentes y educar a los usuarios. Las recomendaciones de gran parte de los gestores de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua en España están orientadas hacia la armonización de criterios en el sector del agua urbana, mediante la creación de un ente u organismo regulador independiente, con facultades suficientes para establecer criterios para la determinación de la estructura tarifaria y los mecanismos de acción social que mejor convengan²⁷¹.

D. Inversión necesaria

Es de común opinión por parte de la doctrina que las inversiones pendientes para los servicios de agua en España se centran mayoritariamente en lo que respecta al servicio de saneamiento de aguas residuales.

Inicialmente, el Plan Nacional de Depuración de 1995-2005 estableció el marco para cumplir con la normativa comunitaria y procuró asegurar la correcta gestión de los sistemas de depuración mediante el establecimiento de cánones de saneamiento. Las inversiones necesarias se estimaron en 12.000 millones de euros, aun cuando en 2005 no se alcanzaron a ejecutar en su totalidad. De dicho

²⁷⁰ ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTOS DE AGUA Y SANEAMIENTO: *Datos sobre los servicios del agua urbana en España: XIII Encuesta sobre el Suministro de agua potable y saneamiento en España*, AEAS, España, 2014.

²⁷¹ ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTO DE AGUAS Y SANEAMIENTO - ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESAS GESTORAS DE SERVICIOS DE AGUA URBANA: *Sostenibilidad social...*, cit., p. 21.

total, el 50% de los fondos fueron financiados a través de aportes de fondos comunitarios (Fondo de Cohesión y Fondo Europeo de Desarrollo Regional), es decir, a través de transferencias, y el 25% fueron aportados por la administración central del Estado a través de convenios bilaterales con las Comunidades Autónomas, es decir, a través de tributos. Luego, el Plan Nacional de Calidad de las Aguas para el período 2007-2015 estimó las necesidades de inversión en 19.000 millones de euros, 19.400 específicamente si se incluyen las inversiones en I+D+i²⁷²²⁷³.

Sin embargo, la crisis económica no ha permitido la ejecución de ni siquiera el 15% de las inversiones estimadas. Además, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (en adelante "**MAGRAMA**"), posteriormente redujo las necesidades de inversión en esta materia a casi la mitad, específicamente a 10.000 millones de euros para el 2020. No obstante lo anterior, según el último informe del año 2014 de la consultora PricewaterhouseCoopers sobre la gestión del agua en España, para el periodo 2013-2021 las inversiones requeridas para el sector del agua ascienden a 15.700 millones de euros, de los cuales 13.700 se utilizarían sólo en saneamiento.

Además, si bien los fondos comunitarios han sido de gran relevancia para el desarrollo del Plan Nacional de Depuración, durante el periodo 2014-2020 se presupuestaron sólo 1.700 millones de euros para el objetivo de conservar el medio ambiente y proteger la eficiencia de los recursos, de los cuales 700 son otorgados al Estado, gestionados directamente por MAGRAMA, y están destinados exclusivamente al saneamiento de aguas residuales. Los restantes 1.000 están dirigidos a las Comunidades Autónomas para cumplir con el objeto general de conservar el medio ambiente y proteger la eficiencia de los recursos, pero no necesariamente deberán destinarse a servicios del agua²⁷⁴.

Actualmente, España cumple con el 84% de la Directiva 91/271 sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas, según el último informe entregado a la

²⁷² Siglas que comúnmente se utilizan para abreviar los siguientes conceptos: investigación, desarrollo e innovación.

²⁷³ CONGRESO NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE: *Hacia un funcionamiento económicamente competitivo, sostenible y alternativo en la gestión de las aguas residuales en España*, CONAMA, Madrid, 2015, p. 40 y ss.

²⁷⁴ *Ibidem*.

Comunidad Europea en el año 2013. No obstante, con respecto al tratamiento de las Zonas Sensibles, que requieren de un tratamiento mucho más riguroso, que incluye la eliminación de nitrógeno y fósforo de las aguas, España cumple sólo entre el 40% y el 60%, lo que para Torres es consecuencia de que gran parte del territorio del país está declarado como Zona Sensible²⁷⁵.

Asimismo, los fondos recaudados a través de la Administración Pública a través de los tributos se han visto reducidos, y lo mismo ocurre con las tarifas actuales que pagan los usuarios en España, una de las más bajas de Europa, montos que ya dijimos no alcanzan a cubrir la totalidad de los costes del servicio de saneamiento del agua, sino que sólo parte de los operativos, pero bajo ningún caso la amortización de las inversiones ni la repercusión de nuevas infraestructuras. En el evento que la tarifa incluyese todas las necesidades de inversión, como ocurre en otros países europeos, se ha planteado incluso la necesidad de aumentar las tarifas entre el 50% y el 100%, lo que sin embargo ha generado el rechazo de ciertos sectores de la opinión pública²⁷⁶.

Por su parte, para la OECD el precio del agua debe reflejar completamente todos los costes involucrados en los servicios del agua, incluyendo especialmente los ambientales y aquellos derivados de las sequías. Al respecto, el método de cálculo del precio debiese ser a través de la revisión de los costes, incluyendo los costes de administración, y asegurar ganancias que permitan financiar la inversión en reposición de infraestructura. Asimismo, los precios basados en el volumen consumido debiesen extenderse, sobre todo con respecto al agua utilizada para riego. Es relevante además que los costes sean transparentes, de manera que se logre hacer comparable los datos a nivel nacional y contar con referencias reales sobre el precio y la calidad del servicio²⁷⁷.

Es evidente la necesidad de revisar el modelo de financiación, sobre todo el que tiene que ver con el servicio de saneamiento de aguas residuales, de tal manera que se consigan garantizar las inversiones necesarias y, por ende, la sostenibilidad del servicio. En consecuencia, para cumplir con los objetivos de la Directiva 91/271

²⁷⁵ CONGRESO NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE: *Hacia un funcionamiento...*, cit., p. 18 y ss.

²⁷⁶ CONGRESO NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE: *Hacia un funcionamiento...*, cit., p. 9.

²⁷⁷ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS: *OECD Economic Surveys: Spain 2010*, OECD Publishing, 2010, p. 142.

se requiere de una inversión considerable, por lo que tomando el modelo de las "3T" ya comentado, y considerando que la "T" de transferencias es muy limitada, serán las otras "2T", tarifas y tributos, los que deberán soportar la mayor inversión necesaria.

II. CONSIDERACIONES RESPECTO AL SISTEMA CHILENO

A. Gestión pública v/s gestión privada

Como vimos previamente en el Capítulo Tercero de este trabajo, a finales de la década de los setenta, comenzó en Chile un proceso de reformas en el sistema de servicios sanitarios, que estuvo dirigido hacia la inclusión de capitales privados en el financiamiento de las grandes inversiones necesarias para implementar los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento de las aguas residuales urbanas en el país. El éxito o fracaso de dicha experiencia privatizadora debe ser medido en función de los beneficios para los usuarios en cobertura, tarifas y calidad del servicio, en relación al beneficio para los inversionistas en sus utilidades y reducción de riesgos, y por último en razón del beneficio que pudo obtener el país en el ahorro de recursos debido a la inversión privada.

En términos generales, los resultados han sido positivos: la cobertura ha incrementado sustancialmente, los inversionistas han obtenido fuertes beneficios, y el Estado se ha ahorrado millones de dólares en financiar la infraestructura necesaria para la prestación de estos servicios, especialmente en cuanto a saneamiento se refiere²⁷⁸. Sin embargo, con respecto a la calidad del servicio, si bien ha mejorado considerablemente durante las últimas décadas, aún existen muchos casos de incumplimiento de sus obligaciones por parte de las empresas sanitarias, las que se han manifestado en el aumento de reclamos que ha recibido la Superintendencia y en su posterior aplicación de multas. Por otra parte, las tarifas han incrementado radicalmente para solventar los costes de la gestión de los servicios, además de financiar las inversiones en tratamiento de aguas

²⁷⁸ BITRÁN, GABRIEL – ARELLANO, PAMELA: "Regulating Water Services. Sending the Right Signals to Utilities in Chile", *Public Policy For The Private Sector. The World Bank Group*, N° 286, 2005, p. 1.

residuales, situación que se justifica en gran medida pero que aún mantiene detractores en ciertos sectores de la población.

Los avances que ha tenido el modelo en estas últimas tres décadas son asimismo importantes para su evaluación. Como vimos anteriormente, a finales de la década del setenta, existía SENDOS, órgano que cumplía todas las funciones de producción, comercialización, regulación y supervisión de los servicios sanitarios. En esta etapa, se tomaron importantes medidas para mejorar el modelo, como la reducción de costes de gestión, avances hacia la autofinanciación, y la eliminación de los subsidios cruzados entre usuarios y gestores de los servicios. Luego, a finales de los años ochenta, se creó el nuevo modelo institucional, que incluyó importantes avances en el sistema, como la separación de las funciones que ejerce el Estado de regulación y supervisión, con las tareas de inversión, producción y gestión de los servicios a realizar por empresas independientes. Además, la gestión se descentralizó desde SENDOS hacia concesiones independientes por regiones. Finalmente, desde el año 1999, se entregó la propiedad de las empresas gestoras de los servicios sanitarios a grupos nacionales e internacionales especialistas en el sector.

Aun cuando el sistema ha generado algunos conflictos, los resultados de este proceso privatizador se muestran saludables en cuanto a números se refiere. Con respecto a la cobertura urbana de abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento de aguas residuales, la OMS, en el año 2015, realizó una comparación entre más de 190 países alrededor del mundo, en donde Chile apareció con un 100% de cobertura de agua potable y un 99,9% de alcantarillado, ocupando el primer lugar dentro de América Latina, junto a Uruguay y Brasil que cuentan con un 100%, al igual que la mayoría de los países europeos. Asimismo, en relación al tratamiento de aguas servidas, en virtud de los datos para países miembros de la OCDE, Chile ha alcanzado los niveles de cobertura de tratamiento promedio de este grupo de países²⁷⁹.

Asimismo, durante el año 2015, las principales empresas sanitarias de Chile realizaron inversiones por US\$353,7 millones, de los cuales un 55% correspondió

²⁷⁹ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 44.

al servicio de distribución de agua potable, un 16% a alcantarillado y un 29% al tratamiento de aguas servidas. De acuerdo a cifras proporcionadas por las mismas empresas, la inversión total proyectada para los próximos 11 años se estima en alrededor de US\$1.410 millones²⁸⁰.

Por su parte, las utilidades que obtuvieron las empresas durante 2015 corresponden a una cifra favorable de US\$413 millones. Es destacable que casi la totalidad de las empresas del sector presentaron utilidades positivas²⁸¹.

En definitiva, el proceso privatizador de la gestión de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua en Chile ha sido un proceso largo, desarrollado en base a una estrategia política que ha tenido la capacidad de contar con la paciencia suficiente como para ir avanzando de acuerdo a las necesidades que ha ido presentando el país. Si bien aún existen muchos desafíos a futuro, podemos afirmar que el proceso privatizador del modelo sanitario chileno se puede catalogar abiertamente como un proceso saludable.

B. Tarifas

El sistema tarifario de los servicios sanitarios en Chile está regulado por Ley. Su base fundamental está en la fijación eficiente de los precios, en razón del coste marginal de los servicios en cada una de sus etapas: producción y distribución de agua potable, alcantarillado y tratamiento de las aguas residuales. Dicho cálculo toma en cuenta los costes marginales de largo plazo, que a su vez reflejan los costes adicionales de infraestructura y de otros recursos que pueda generar la creciente demanda en el largo plazo. Además, incluye las variaciones en la demanda de acuerdo a las temporadas del año, que aumenta significativamente durante el verano, como asimismo aquellos incrementos en las facturas de acuerdo al consumo real de cada usuario²⁸².

Con el objetivo de evitar que se transfieran los costes de la ineficiencia de las empresas a los usuarios, el sistema tarifario emula condiciones competitivas,

²⁸⁰ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 107 y ss.

²⁸¹ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 113.

²⁸² BITRÁN, GABRIEL – ARELLANO, PAMELA: "Regulating Water Services. Sending the Right Signals to Utilities in Chile", *Public Policy For The Private Sector. The World Bank Group*, Nº 286, 2005, p. 2.

usando una compañía ficticia que en teoría alcanzará la demanda en los próximos cinco años de la manera más eficiente, considerando las características regionales del lugar donde operará la empresa. Lo anterior, significa que si una empresa obtiene pérdidas luego de cobrar las tarifas fijadas de acuerdo a la empresa modelo, deberá mejorar en su eficiencia para tener ganancias en los próximos ejercicios. Por el contrario, la empresa podrá obtener mejores beneficios que la empresa modelo si supera en eficiencia a esta última. Una vez transcurridos los cinco años, se vuelven a medir todos los elementos para crear una nueva fórmula tarifaria que corresponda a las nuevas circunstancias.

De esta manera, vemos que es un sistema tarifario que se ha basado en la eficiencia, creado por el ente regulador público a través de fórmulas técnicas y financieras, en función a la misma información proporcionada por las empresas privadas reales. Crear una tarifa eficiente en el caso chileno, entonces, requiere de un ente regulador técnico y profesional, y de una transferencia de información transparente y confiable por parte de las empresas. En la actualidad, no todos estos requisitos se cumplen en la práctica, existiendo una responsabilidad compartida entre la Superintendencia y las empresas reguladas en los fallos del proceso, pero es un sistema sustentado en bases sólidas y que se muestra como bien encaminado hacia su plena madurez.

Por otra parte, los constantes incrementos en los valores de las tarifas, que han llegado a triplicarse desde la promulgación de las reformas a finales de los ochenta, ha generado fuertes críticas en sectores de la población. Los nuevos precios han posibilitado la inversión en nueva infraestructura por parte de las empresas privadas sanitarias, aumentando desde \$37 billones de pesos chilenos (US\$30 millones) en 1974-1988, a \$100 billones de pesos chilenos (US\$150 millones) en 1989-2002²⁸³. Además, el sistema tarifario ha sido la base de la autofinanciación del sistema, evitando la creación de tributos o la desviación de fondos públicos, especialmente con el objetivo de invertir en las plantas de tratamiento de aguas residuales que requería el país hace más de dos décadas. Sin embargo, tales niveles de incremento en las tarifas han producido efectos negativos en la población, como la disminución en el consumo de los servicios

²⁸³ BITRÁN, GABRIEL – ARELLANO, PAMELA: "Regulating Water Services. Sending the Right Signals to Utilities in Chile", *Public Policy For The Private Sector. The World Bank Group*, N° 286, 2005, p. 4.

sanitarios. Esta situación, como afirmamos en capítulos anteriores, debiera detenerse en los próximos años, una vez que se establezca una cobertura suficientemente alta de los servicios, lo que significará una disminución considerable en la cuantía de las inversiones en infraestructura. No obstante, aún seguirán existiendo aquellos costes de reposición de infraestructura, derivados de cambios en la misma, o bien roturas o simple mantención de los servicios, por lo que las tarifas no verán una disminución en sus montos, sino que más bien se estabilizarán, evitando grandes incrementos en las facturas de los usuarios. En este punto el sistema tarifario chileno se verá enfrentado a verdaderos desafíos, en donde los cálculos de las compañías modelos en que se basa deberán actualizarse equitativamente y disminuir sus valores en desmedro de los beneficios económicos que puedan tener los agentes privados. Las fuertes presiones que ejercerá el sector privado ante estas disminuciones, se constituirá como un primer gran examen sobre la verdadera solidez del modelo tarifario.

C. Reformas al sistema sanitario chileno actualmente en discusión

Por último, cabe señalar que se encuentran actualmente en tramitación en el Congreso algunas reformas a las leyes que conforman el sistema sanitario chileno y que hemos estudiado aquí, específicamente a la LGSS, al DFL N° 70 sobre tarifas y a la Ley N° 18.902 que regula la Superintendencia²⁸⁴.

Con respecto al sistema tarifario, las principales modificaciones que se discuten parlamentariamente tienen que ver con la deducción de las tarifas de los beneficios obtenidos en negocios no regulados en hasta un 80%; la incorporación de multas por contratación de prestación de servicios anexos de sociedades relacionadas con la concesionaria, que actualmente generan aumentos en las tarifas; el pago de los costes por corte y reposición de los servicios deberá ser pagado por las concesionarias y no por el usuario, como ocurre actualmente; la eliminación de la tasa de retorno fijo mínima del 7%; o la entrega de una boleta de garantía suficiente para asegurar a los municipios eventuales reparaciones provocadas por daños causados por construcción y/u operación de los servicios del agua.

²⁸⁴ Proyectos de Ley Boletines N° 10.795-33, 10.775-09, y 10.547-09.

Por otra parte, se incluirá la participación ciudadana en casi la totalidad de los procedimientos, abriendo la posibilidad al público de participar especialmente en la determinación de la estructura tarifaria, el otorgamiento de concesiones e, incluso, el diseño de los planes de desarrollo de cada concesionaria.

Asimismo, se simplifica el sistema de clasificación de infracciones a las normas reguladoras del sistema sanitario y sus correspondientes multas, las que van desde US\$840 dólares por faltas menores, hasta US\$8.400.000 dólares por infracciones gravísimas.

Finalmente, también será interesante ver a la luz el funcionamiento de un nuevo sistema de *agua potable rural* que actualmente se discute en el Congreso, y que propone la creación de concesiones rurales vitalicias para la prestación de abastecimiento de agua potable y saneamiento en localidades rurales, en conjunto con la instauración de la Subdirección de Servicios Sanitarios Rurales, quien tendrá facultades para aportar fondos, crear subsidios, preparar investigaciones y estudios, entre otros.

Si bien las reformas mencionadas aún no terminan los trámites constitucionales estipulados en la normativa chilena para convertirse en Ley, de manera general, debiesen reconciliar ciertos desajustes en las regulaciones del sistema sanitario chileno, aun cuando se deberá tener especial cuidado con algunas de ellas y su posible impacto en la industria, sobre todo pensando en las modificaciones a las estructuras tarifarias que podrían generar desincentivos a la inversión en reposición de infraestructura hidráulica, o bien respecto a las concesiones vitalicias para prestar los servicios del agua rural, cuyos subsidios y aportes estatales podrían generar estancamientos y pocos incentivos para hacer más eficientes dichos servicios.

CAPÍTULO FINAL:

CONSIDERACIONES FINALES Y PROPUESTAS HACIA UN MODELO DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN SOSTENIBLE DE LOS SERVICIOS DEL AGUA EN ESPAÑA Y CHILE

Si bien el derecho al acceso al agua potable y al saneamiento fue reconocido por la legislación internacional desde mediados del siglo XX, no fue sino hasta el año 2010 cuando se reconoció por Naciones Unidas, mediante Resolución A/RES/64/292, como un derecho humano, el que forma parte esencial del derecho a un nivel de vida adecuado para el pleno disfrute del derecho a la vida y de todos los derechos humanos. Al respecto, a partir de dicha declaración, Naciones Unidas llama a todos los Estados a garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todas las personas de manera no discriminatoria, eliminando las desigualdades de acceso, en particular para quienes pertenecen a grupos vulnerables y marginados, por motivos de raza, género, edad, discapacidad, origen étnico, cultura, religión y origen nacional o social o por cualquier otro motivo, con miras a eliminar progresivamente las desigualdades basadas en factores como la disparidad entre zonas rurales y urbanas, la residencia en barrios marginales, el nivel de ingresos y otros factores relevantes.

El ciclo integral urbano del agua cuenta con enormes retos de sostenibilidad, originados en el aumento sostenido de la demanda de agua de abastecimiento y de la tendencia de reducción del agua derivada del cambio climático, lo que genera un escenario de escasez creciente, complementado con el aumento de las sequías en variados lugares²⁸⁵. Dicha situación ha devuelto a la agenda pública el debate sobre el agua urbana y la escasez hídrica, demostrando que las medidas reactivas y poco o mal planificadas debiesen tender a ser menos eficaces y más caras.

De esta manera, la única forma posible de garantizar el derecho humano al acceso al agua potable y al saneamiento para todas las personas y, sobre todo, para las generaciones venideras, consiste en el uso eficiente del agua, el ahorro del recurso, y adaptarse correctamente a la escasez y al cambio climático, razón por la

²⁸⁵ FUNDACIÓN NUEVA CULTURA DEL AGUA: *La gestión del ciclo urbano del agua: retos y propuestas*, Fundación Nueva Cultura del Agua, Calvià, 2016, p. 1.

cual toma tanta relevancia la idea de un modelo eficiente y sostenible que gestione y financie los servicios de abastecimiento de agua potable y de saneamiento de aguas residuales de manera adecuada, garantizando la debida protección del medio ambiente, y no una mera dotación mínima del recurso.

Al respecto, hemos estudiado en profundidad el funcionamiento de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento de las aguas residuales en España y en Chile, abarcando su marco regulatorio, su fiscalidad y financiación, sus distintas formas de gestión, sus mecanismos de fiscalización, sus estructuras tarifarias y los distintos resultados que han tenido sus experiencias en la práctica. Llegado a este punto final de la investigación, hemos elaborado una serie de conclusiones con respecto a nuestro objeto de estudio, considerando los aciertos, errores y desafíos a futuro de cada experiencia, las que en definitiva servirán en forma de recomendaciones para ambos sistemas y eventualmente para la concreción de un modelo sanitario más eficiente y sostenible.

I. CONSIDERACIONES FINALES Y PROPUESTAS SOBRE EL MODELO SANITARIO ESPAÑOL

A. Establecimiento de un órgano regulador centralizado

La falta de un órgano regulador único que observe y fiscalice el funcionamiento de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua en España es evidente. Si bien la regulación de la planificación hidrológica en España se realizará a través de los Planes Hidrológicos de Cuenca, en realidad el recurso es uno solo, por lo que debiese ser planificado y fiscalizado por una agencia central estatal que vele por los intereses de planificación y gestión del recurso.

La fragmentación del sistema, que contiene casi tantos gestores como municipios existen en el país, en donde cada uno posee un marco contractual distinto al otro dependiendo de las condiciones particulares de cada localidad, requiere de una supervisión ejercida por un órgano central e independiente a los gestores, que establezca y controle las condiciones, cobertura y calidad del servicio, que fije

criterios uniformes para la estructura y cobro de tarifas, y que fiscalice la eficiencia y sostenibilidad en la gestión de los servicios.

Una serie de expertos en el área sanitaria se han pronunciado en este mismo sentido desde hace ya muchos años. Por ejemplo, ya en el año 2012, la Fundación Nueva Cultura del Agua concluía que frente al debate sobre la gestión pública o privada de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua, previamente se requiere la creación de un ente regulador independiente a los gestores²⁸⁶. Al día de hoy, España solamente mantiene mecanismos de control que están ligados de manera directa al contrato suscrito para cada uno de los gestores, por lo que no existe una unidad en la supervisión de sus labores. Lo anterior, ha creado inevitablemente grandes diferencias en el desempeño de los gestores del sistema, debido a que la exigencia en el cumplimiento de sus obligaciones en algunos casos ha sido muy severa y en otros casos demasiado débil. Asimismo, desde hace muchos años que AEAS, como asociación de operadores y profesionales del agua urbana, aconseja al legislador que cualquier reforma normativa con respecto a la gestión y financiamiento de los servicios del agua deberá ir acompañada del establecimiento de un ente regulador general, cuyo objetivo debe ser el de armonizar los niveles de prestación de los servicios, las estructuras tarifarias y su transparencia, la involucración y participación de la ciudadanía, siempre con el objeto de la eficiencia en el desempeño de estos servicios públicos, y cuya orientación, estrategia y acciones respondan a los objetivos, criterios y sensibilidades sociales²⁸⁷.

Si bien la implementación de un modelo regulatorio unificado se plantea como un escenario lejano a la realidad actual del sistema, la creación de una agencia central u órgano regulador centralizado significaría un paso adelante hacia la uniformidad

²⁸⁶ FUNDACIÓN NUEVA CULTURA DEL AGUA: *Informe de Jornadas sobre la prestación de los servicios de abastecimiento y saneamiento: lo público y lo privado*, Fundación Nueva Cultura del Agua, Barcelona, 27 de junio de 2012, p. 3. Cabe señalar que en dichas jornadas participaron un conjunto de expertos técnicos, sociales y políticos, como la Agencia Catalana del Agua, los representantes de CIU, PSC, PP, ICV y ERC, expertos de la Universidad y de la Fundación Nueva Cultura del Agua, los colectivos sociales Compromis per Lleida, Plataforma Aigua és vida, Xarxa per una Nova Cultura de l'aigua, Unió de Pagesos i la Federació d'Associacions de Veïns de Barcelona, así como otros participantes individuales.

²⁸⁷ ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTO DE AGUAS Y SANEAMIENTO: *Iniciativas que AEAS, como asociación de los operadores y profesionales del agua urbana, aconseja para la próxima legislación*, AEAS, España, 2015.

del marco regulador, lo que en definitiva permitirá aumentar la calidad y eficiencia del servicio y asegurar su sostenibilidad económica y ambiental²⁸⁸. Dicha agencia central reguladora, basada en criterios técnicos independientes, rigurosos y transparentes, estará facultada para generar instancias como la comparación entre indicadores objetivos y grados de cumplimiento de hitos y metas, de tal manera que se consiga incentivar la competencia y optimizar el desempeño, lo que además contribuirá a la seguridad jurídica de los actores involucrados. Lo anterior, introduciría la optimización de la eficacia y la eficiencia, la sostenibilidad y la sensibilidad social.

B. Sostenibilidad financiera de los servicios del agua

Previamente en este trabajo, analizamos los distintos elementos de la determinación de las tarifas de los servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas en España, y la base fundamental en la financiación de dichos servicios, lo que comúnmente se conoce como las "3T": Transferencias (básicamente ayudas de fondos europeos), Tarifas y Tributos.

Sin embargo, dada la coyuntura económica europea de los últimos años, la "T" de transferencias es muy limitada en sus aportes reales al sistema del ciclo urbano del agua. Además, la tarifa actual de los servicios de abastecimiento y saneamiento en España apenas alcanzan a cubrir sus costes operativos, y no cubren bajo ningún caso la amortización de los activos existentes ni la repercusión de la inversión en nueva infraestructura, que a su vez se originan por la mayor exigencia de calidad y por los compromisos de cumplimiento de las Directivas Europeas. Parece absurdo que las tarifas actuales tampoco cubran los costes del recurso ni los ambientales, como se supone debiese hacerse según la Directiva Marco sobre el Agua.

La forma en que está estructurado el sistema impide la autosuficiencia del mismo, toda vez que está organizado para que los costes financieros se cubran con recursos propios y con recursos transferidos desde otras autoridades, debido a la insuficiencia de fondos propios que permiten autofinanciarse. Al respecto, es urgente proceder con nuevos cálculos sobre el precio real del agua, de manera que

²⁸⁸ ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTO DE AGUAS Y SANEAMIENTO: *Informes XXXI Jornadas Técnicas*, AEAS, España, 2010, p. 10.

se pueda asegurar la financiación sostenible a largo plazo y las necesidades de inversión. De esta forma, para alcanzar la sostenibilidad de los servicios del agua, se deberá en primer lugar asumir todos los costes a través de la factura del agua, aplicando el principio del *pago por uso*, coherente con el criterio de *contribución adecuada* del que habla explícitamente la Directiva Marco sobre el Agua. Con respecto a la recuperación de los costes sobre los usuarios, los costes financieros no corresponden a los únicos que se deben tener en cuenta, sino que, asimismo, y atendiendo a lo previsto por la normativa europea, se deben añadir los costes ambientales, los que se refieren a aquellos que significan el coste de las medidas establecidas para alcanzar los objetivos ambientales, incluyendo aquellas adoptadas por las administraciones y por los usuarios; y los del recurso, que se refieren al coste de las oportunidades a las que se renuncia cuando se elige un uso para un recurso escaso en desmedro de otro u otros²⁸⁹.

La importancia de un sistema tarifario que permita el desarrollo sostenible de la política de aguas es incuestionable, por lo que no se puede admitir el despilfarro de recurso alguno. Lo anterior, se debiese cumplir con el establecimiento de tributos o precios privados, según la gestión de los servicios del agua sea directa por el Municipio o bien indirecta a través de algunas de las formas que permite la ley, que integren un sistema de recuperación de costes que permita la realización de una política de aguas que asegure colectivamente la disponibilidad y calidad del agua tanto para nuestra generación como para aquellas venideras, apoyándose en mecanismos tarifarios progresivos respecto al consumo, que a su vez asegurarán un uso responsable del recurso escaso.

La aplicación del principio de recuperación de los costes tiene como fin el incentivo al uso eficiente del agua y, en definitiva, contribuir con los objetivos medioambientales de la Unión Europea²⁹⁰. Sin embargo, en España la

²⁸⁹ JIMÉNEZ COMPAIRED, I.: "Cuestiones actuales de la fiscalidad de las aguas continentales", en ADAME MARTÍNEZ, F.: *Fiscalidad ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro*, Thomson Reuters, Navarra, 2015, p. 114.

²⁹⁰ Los objetivos ambientales buscados a través de los planes de gestión por la Directiva Marco sobre el Agua se refieren a:

- La prevención del deterioro, mejorar y restaurar el estado de las masas de agua superficiales, lograr que estén en buen estado químico y ecológico a más tardar a finales de 2015, y reducir la contaminación debida a los vertidos y emisiones de sustancias peligrosas.
- Proteger, mejorar y restaurar la situación de las aguas subterráneas, prevenir su contaminación y deterioro y garantizar un equilibrio entre su captación y su renovación.
- Preservar las zonas protegidas.

Administración son todas las Administraciones, por lo que la participación de todos los niveles ha creado un escenario en el que no podremos encontrar dos tarifas idénticas para dos usuarios de distintas localidades, debido a la gran fragmentación en la normativa de competencias, en la gestión y la financiación del sistema, lo que hace urgente reordenar el modelo, lo que eventualmente podría consolidarse a través de un único tributo especial del agua, cuyo carácter sea finalista, destinados a la mejora del servicio y a la repercusión exclusiva de los costes de la gestión de los servicios ligados al ciclo integral del agua.

C. Mejoras en la estructura tributaria

Analizados los tributos estatales, autonómicos y locales ligados a las aguas en España, pudimos ver que existen una serie de figuras distintas, gravadas por los tres niveles de la Administración Pública, que difieren unas de otras en enorme medida, lo que evidentemente hace más compleja la concreción de modelos más eficientes y evolucionados para resolver la financiación de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua.

Hoy en día, existen tributos de competencia estatal, consistentes en contribuciones especiales que buscan solventar los costes de inversiones en infraestructuras hidráulicas y los gastos para su explotación, y tasas que gravan los vertidos o su autorización; como asimismo existe una enorme heterogeneidad de tributos autonómicos ligados al agua, que gravan principalmente el consumo y que difieren entre una Comunidad Autónoma y otra casi en su totalidad en algunos casos. En este punto creemos necesario, al menos, el establecimiento de un tributo ambiental modelo que cubra el hecho imponible del uso o consumo real o potencial del agua en razón del vertido, que se aplique indistintamente por todas las Comunidades Autónomas, considerando de todas maneras las particularidades de cada localidad, tal como el Impuesto al Agua que presentamos en este trabajo, lo que permitiría homogeneizar las figuras, y potenciar el ahorro del agua y la disminución de la contaminación del recurso, como asimismo la creación de indicadores objetivos comparables que permitan detectar desaciertos en la experiencia práctica e introducir las mejoras que correspondan, con el objetivo final de hacer más eficiente y sustentable la gestión y financiación del ciclo integral del agua, en cumplimiento de las exigencias de la normativa comunitaria.

Asimismo, con respecto a la contraprestación que los usuarios deben pagar por la prestación de los servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas residuales, vimos que para aquellos casos en que los servicios sean prestados directamente por los Entes Locales, la contraprestación tendrá la naturaleza de una tasa y se regulará bajo el régimen de Derecho Público, y en el evento que se gestionen indirectamente a través de una empresa sometida al régimen de Derecho Privado, la contraprestación consistirá en un precio privado. De todas formas, tanto la tasa como el precio privado, como contraprestaciones que pagan los usuarios por los servicios del agua, son prestaciones patrimoniales de carácter público, por lo que existe sobre ellas reserva de ley, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 31.3 de la CE, y en el caso de su imposición por Entes locales deberán ser establecidas a través de una ordenanza municipal aprobada por el pleno de la corporación. De todas formas, existe también la posibilidad de que se cobre una tasa a través de la gestión indirecta, caso en el que la empresa será mandataria del ente público para su recaudación y sólo la Administración podrá ejercer las atribuciones que impliquen el ejercicio de la autoridad pública. Además, existen contribuciones especiales, con el objeto de financiar obras precisas para la distribución y vertido de las aguas, las que de todos modos debiesen ser sólo establecidas en aquellos casos en que se presten los servicios del agua en régimen de Derecho Público directamente por la Entidad Local.

Recordemos de todas formas que las consecuencias entre una tasa y un precio privado se refieren, entre otros, a su ejecución forzosa por la vía administrativa para las tasas y judicial para los precios privados, y a que la cuantificación de las tasas se realizará de acuerdo a criterios de coste y no con criterios de mercado, por lo que la tasa deberá cumplir con el límite máximo de que no podrá exceder en conjunto el coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate. De esta manera, las tasas que se basen estrictamente en el principio de recuperación de costes, asegurarán de mejor manera los derechos del usuario, debido a que los tributos están inmersos en un sistema legal que garantiza la transparencia²⁹¹.

²⁹¹ JIMÉNEZ COMPAIRED, I.: "Régimen económico-financiero...", *cit.*, p. 269-270.

Asimismo, existen datos de que la gestión del agua en España se encuentra atomizada en más de 2000 servicios independientes, por lo que la falta de homogeneidad es preocupante, sin existir una legislación básica estatal que regule el régimen económico de los servicios del agua²⁹². El objetivo, entonces, debiese ser contar con sistema fiscal lo más simple y claro posible, lo que no siempre significa un número menor de tributos autosuficientes, sino que también tiene que ver con un reparto equitativo de la capacidad de intervenir tributariamente en los diversos ámbitos sociales y económicos, por quienes tienen la respectiva competencia, por lo que, en definitiva, es evidente la necesidad de reordenar la fiscalidad del agua desde el Estado hacia abajo²⁹³, como por ejemplo podría ser la reforma de la administración de los tributos, la que debiese ser más adecuada a la realidad hidrográfica de la zona, es decir, a través de organismos de demarcación hidrográfica²⁹⁴.

Además, existen tributos autonómicos recientes, mal llamados cánones de saneamiento, que no siempre están afectados a la mejora del servicio del agua propiamente tal, sino que están destinados solventar desequilibrios presupuestarios de otra índole, y que encarecen la factura del agua para el usuario. De esta manera, cobra enorme relevancia el impedimento a que los fondos recaudados a través de la factura del agua no se utilicen por la Administración Pública para otros fines, como es el caso de los cánones no finalistas, por lo que el fin es ir hacia un esquema tarifario que permita que los usuarios paguen lo que cuesta el pago pero no más, toda vez que, de lo contrario, si se utilizaren cánones no finalistas que recauden a través del agua dinero para emplearlo en usos distintos a los servicios del agua, estaríamos frente a una evidente práctica de malversación de fondos públicos²⁹⁵.

D. Homogeneización de la estructura tarifaria

²⁹² CONGRESO NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE: *Hacia un funcionamiento económicamente competitivo, sostenible y alternativo en la gestión de las aguas residuales en España*, CONAMA, Madrid, 2015, p. 11.

²⁹³ ALONSO GONZÁLEZ, L. M.: "Los tributos estatales sobre el agua...", *cit.*, p. 25 y 26.

²⁹⁴ JIMÉNEZ COMPAIRED, I.: "Cuestiones actuales de la fiscalidad de las aguas continentales", en ADAME MARTÍNEZ, F.: *Fiscalidad ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro*, Thomson Reuters, Navarra, 2015, p. 116.

²⁹⁵ CONGRESO NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE: *Hacia un funcionamiento económicamente competitivo, sostenible y alternativo en la gestión de las aguas residuales en España*, CONAMA, Madrid, 2015, p. 11.

Actualmente, la factura del agua en España está compuesta por términos fijos para solventar los gastos del servicio, otros términos variables en proporción al consumo, además de cánones y subvenciones, en su caso, elementos que, como hemos visto, difieren enormemente entre un municipio y otro. Asimismo, la tremenda heterogeneidad en los valores de las tarifas del agua en España no siempre está directamente relacionada con las diferencias geográficas y de disponibilidad del recurso de las distintas localidades. De esta forma, los diferentes elementos que contiene una misma factura de agua genera incertidumbre entre los usuarios, lo que a su vez produce un desconocimiento del valor del agua por parte de la población, que no sabe si está pagando más o menos de lo que efectivamente corresponde por la prestación de los servicios sanitarios.

Al respecto, podemos señalar que los costes de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua deben ser repercutidos directamente a su uso, dejando de lado instrumentos fiscales y subvenciones cruzadas, con la excepción de aquellas circunstancias especiales en que se requiera una acción de fomento socioeconómico o de infraestructura especial²⁹⁶. Con la finalidad de contar con una pauta para la determinación de la estructura tarifaria, se recomienda el uso de la "Guía de Tarifas de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua", publicada en 2011 por AEAS en conjunto con la Federación Española de Municipios y Provincias, que estudiamos, con el objetivo de homogeneizar las estructuras tarifarias en España. Dicha estructura deberá estar preferentemente compuesta por una cuota fija que comprenda los usos y servicios contratados (que a su vez incluirá todos los gastos que correspondan a cada caso dependiendo del tipo de gestión que tenga el servicio); más un precio por unidad de agua consumida, con estructura progresiva; por una cantidad total de agua consumida; más un precio por unidad de contaminación producida; por una cantidad total de contaminación producida. Lo anterior, debiera permitir el cumplimiento de los objetivos de la Directiva Marco sobre el Agua en relación al uso eficiente del agua y a la disminución de los niveles de contaminación.

²⁹⁶ ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTO DE AGUAS Y SANEAMIENTO: *Conclusiones de la jornada abierta: ¿Pagamos lo que vale el agua?*, AEAS, España, 2010, p. 1.

Asimismo, en función de la unificación de las tarifas, buscando una alternativa al modelo fiscal, sería interesante buscar la fijación por el Estado de índices mínimos tarifarios municipales que rijan en todo el territorio español, a través de una ley estatal básica. De esta manera, quedaría garantizada la aplicación del principio de recuperación de los costes y, por ende, la eficiencia y calidad en la gestión de los servicios sanitarios. La legislación básica en materia de medio ambiente corresponde al Estado [artículo 149.1.23.a) de la CE], por lo que éste tendrá competencia para legislar sobre los objetivos medioambientales de la Directiva Marco sobre el Agua. De esta manera, podrá aprobar una ley estatal básica que garantice la determinación de las tarifas de los servicios ligados al agua, que incentive el ahorro y que elimine las grandes diferencias entre los municipios. Se trataría de una tarifa con una cuota fija o de servicio, y otra variable o de consumo (que dependa del volumen de agua consumida) por los servicios de abastecimiento, alcantarillado y depuración, los que deberán incluir necesariamente los costes de los servicios relacionados con el agua, los costes relativos a los recursos y los costes ambientales.

Por su parte, en el caso de las Comunidades Autónomas, paralelamente al mínimo tarifario establecido por la ley estatal básica, sería perfectamente posible que establezcan precios del agua más elevados, que mejoren el monto establecido por el Estado. Además, los Entes Locales podrán regular posibles cánones o recargos relacionados con mejoras en la infraestructura u otros.

Sería interesante también que la ley básica estatal regule otros aspectos, tales como los procedimientos para la aprobación de las tarifas con trámite de audiencia a las asociaciones de consumidores; las indemnizaciones a percibir en caso que se produzcan cortes del suministro por motivos que no respondan a fuerza mayor o acciones de terceros; la periodicidad en la lectura de los contadores y en la facturación; y las condiciones de presión y caudal mínimos exigibles por los usuarios para lograr una mayor seguridad jurídica y garantizar una igualdad mínimas en derechos y obligaciones de los usuarios del agua en todo el territorio español. En general, los derechos y obligaciones de los usuarios y de las empresas suministradoras sólo se establecen en ordenanzas municipales o en los acuerdos de las concesiones, lo que genera una gran dispersión entre unos y otros, sin garantizar requisitos mínimos de calidad de los servicios a nivel nacional, lo que

asimismo crea la existencia de facturas con conceptos muy dispares y difíciles de entender para los usuarios debido a su gran complejidad²⁹⁷.

Por otra parte, el déficit tarifario en el sistema de financiamiento de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua en España está producido por el alto nivel de gasto en la gestión de los mismos, acompañado de una tendencia a no subir las tarifas por razones no relacionadas a la especialidad técnica ni financiera del servicio. La situación anterior exige la existencia de un consenso político transparente, que debe dejar de lado objetivos electoralistas, con el fin de incrementar y actualizar las tarifas existentes. Dicho consenso político también servirá de apoyo para generar soluciones a problemas técnicos o de gestión.

En definitiva, si tomamos en cuenta la evolución en las prestaciones y exigencias en la calidad de los servicios de aguas, además de los precios de las tarifas de otros países europeos, y los requerimientos de la Unión Europea de incorporar los costes, incluidos aquellos ambientales, el precio del agua en España debería incrementar significativamente durante los próximos años²⁹⁸. De todas formas, la eficacia de las tarifas para reducir la demanda del recurso es más bien limitada, ya que está condicionada a otros factores, tales como la elasticidad de la demanda, el efecto vinculante de los usuarios con el pago o bien la capacidad de pago de los agentes consumidores. Dados los múltiples objetivos que se buscan satisfacer, la determinación de las tarifas es compleja, por lo que probablemente no existe una tarifa perfecta. No obstante, creemos que la correcta formulación de las tarifas incidirá en la asequibilidad del servicio, contemplando la renta y la equidad social, en el principio de la recuperación de costes y sostenibilidad económico-financiera de los servicios, y en la promoción del ahorro de agua, a través de una progresividad adecuada, de facturas transparentes y detalladas, y de medidas específicas según los distintos sectores de demanda. Lo anterior, requerirá de facturas que contemplen una mayor complejidad y elaboración, que propongan diferencias para los distintos tipos de demanda y situaciones de renta y habitantes por vivienda, asegurando asimismo el derecho humano al agua.

²⁹⁷ RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: "La aplicación...", *cit.*, p. 430 y ss.

²⁹⁸ ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTO DE AGUAS Y SANEAMIENTO: *Conclusiones de la jornada abierta: ¿Pagamos lo que vale el agua?*, AEAS, España, 2010, p. 2.

E. Gestión pública y privada

Frente a la dicotomía sobre si la gestión de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua en España debe ser pública o privada, debemos afirmar que en la práctica la primera no es necesariamente mejor que la segunda. Un estudio del Departamento de Economía Aplicada, de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Granada, comparó la eficiencia de los servicios sanitarios en la gestión entre 28 sociedades públicas y 24 empresas de gestión privada, todas ubicadas en Andalucía, concluyendo que las empresas públicas mantienen una mayor eficiencia que aquellas privadas. Uno de los principales motivos de dicho resultado es que la actividad de los gestores privados es esencialmente libre, en el sentido de la ausencia de control por parte de la Administración²⁹⁹. Por otra parte, debemos considerar que los agentes sociales en España prefieren una gestión pública sin fines comerciales, que se adapte mejor a los objetivos sociales comunes y desarrollen una mayor participación pública activa³⁰⁰.

Sin embargo, si bien han aumentado los esfuerzos por mantener un sano equilibrio entre la gestión público-privada, la necesidad de capitales privados es evidente, razón por la cual se debe buscar un modelo que integre a particulares, asegurando que quien realiza las inversiones tiene garantías de recuperarlas e idealmente eliminar intermediarios en la gestión. De todas formas, considerando que la competencia de los servicios del agua en España es de dominio público, es relevante que la Administración mantenga un control permanente sobre la gestión privada, no pudiendo existir una sin la otra, lo que además permitirá que la gestión se realice con criterios de calidad necesarios y suficientemente determinados por la legislación europea.

En España, la tendencia sobre la gestión de los servicios del agua está dirigida hacia modelos de gestión privada o indirecta, considerando la reducción de las capacidades y recursos de la Administración Pública al respecto. No obstante, cabe

²⁹⁹ ECOLOGISTAS EN ACCIÓN: *El agua, como la vida, no es una mercancía*, Ecologistas en Acción, Madrid, 2012, p. 12.

³⁰⁰ FUNDACIÓN NUEVA CULTURA DEL AGUA: *Informe de Jornadas sobre la prestación de los servicios de abastecimiento y saneamiento: lo público y lo privado*, Fundación Nueva Cultura del Agua, Barcelona, 27 de junio de 2012, p. 3.

señalar que, en la actualidad, la preferencia en Europa está orientada hacia la remunicipalización de los servicios del agua urbana, donde incluso existen exitosos casos españoles, como el del municipio de Xàbia de la Comunidad Valenciana, en que la gestión del agua es totalmente pública, reforzándose con recursos a través de una planta de desalación marina financiada íntegramente con las tarifas del agua, y teniendo como resultado tarifas menores que otros municipios de la comarca con gestión privada o mixta³⁰¹.

La existencia de múltiples órganos dotados de competencia en el ciclo urbano del agua en España, añadido a las distintas formas que puede tomar la gestión de los servicios, ha creado un sistema completamente heterogéneo en cuanto a sus prestadores. Cada uno de los gestores diferirá de otro en su estándar de calidad, en su responsabilidad de cobertura, en su estructura tarifaria, en sus inversiones en infraestructura, en sus obligaciones en general, dependiendo del ente público ligado al servicio y la época en que se haya originado la colaboración entre ambos.

Se plantea el desafío inmediato, entonces, de crear una unidad en los gestores de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua en España, al menos regionalmente, que permita una mayor eficiencia y uniformidad en la prestación de los servicios, y que asimismo reorganice mejor sus recursos económicos de manera de orientar el sistema hacia la autofinanciación. Como ejemplo, se puede tomar el caso de Uruguay, país que en 2004 revocó la concesión otorgada a una empresa privada que prestaba los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales en un área determinada, y terminó por reformar todo el sistema de gestión y prestación de los servicios del agua, declarándolo obligatoriamente público, y que hoy se ejecuta a través de una empresa estatal³⁰².

En virtud de lo anterior, la gestión pública, mixta o privada de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua, debiese ser igualmente eficiente y eficaz una que la otra, considerando los retos climáticos, sociales, económicos y de sostenibilidad ambiental para nuestra y futuras generaciones. Algunas propuestas

³⁰¹ FUNDACIÓN NUEVA CULTURA DEL AGUA: *La gestión del ciclo urbano del agua: retos y propuestas*, Fundación Nueva Cultura del Agua, Calvià, 2016, p. 4 y ss.

³⁰² YÁBAR STERLING, A., PÉREZ BUSTAMANTE, D. y GREZZI ROLDÁN, C.: "Uruguay: los recursos hídricos y las políticas de gestión del agua", en: MORA ALISEDA, J.: *Gestión de recursos hídricos en España e Iberoamérica*, Thomson Reuters, Navarra, 2015, p. 397.

para obtener dichos resultados podrían estar dirigidas hacia las siguientes materias:

- i) La adopción de un enfoque integrador y preventivo, internalizando la escasez en la planificación.
- ii) La diversificación del suministro, a través de la integración del agua desalada en forma permanente y no sólo en ciclos de sequía, o la reutilización de aguas regeneradas a través de la inyección en los acuíferos.
- iii) La mejora de las infraestructuras, como por ejemplo, aumentando la capacidad de almacenamiento de agua en los municipios rurales con iniciativas locales de recogida de agua de lluvia.
- iv) La inclusión de tarifas progresivas y transparentes que fomente el consumo responsable del recurso.
- v) Campañas de sensibilización y planes de sequía.
- vi) Garantizar la buena calidad del recurso y mejorar la percepción ciudadana respecto a la misma.
- vii) Cooperación supramunicipal y de entes gestores.
- viii) Confeccionar marcos reguladores al servicio del interés público, tanto para los operadores públicos como para los usuarios.

F. Financiación de infraestructuras hidráulicas

Las inversiones pendientes en infraestructura hidráulica en España se refieren en su mayoría al servicio de saneamiento de aguas residuales. La crisis económica de los últimos años no ha permitido la ejecución de los planes de infraestructura de ni siquiera el 15% de las inversiones estimadas, sobre todo considerando la disminución de la inversión considerada por el MAGRAMA de reducir las necesidades de inversión en esta materia a casi la mitad. Recordemos que según el último informe del año 2014 de la consultora PricewaterhouseCoopers sobre la gestión del agua en España, para el periodo 2013-2021 las inversiones requeridas para el sector del agua ascienden a 15.700 millones de euros, de los cuales 13.700 se utilizarían sólo en saneamiento.

Sin embargo el enorme tamaño de las inversiones requeridas, los fondos comunitarios, que fueron de gran relevancia para las planificaciones anteriores,

sólo aportarán para el periodo 2014-2020 un total equivalente a 1.700 millones de euros. Asimismo, los fondos recaudados a través de los tributos se han visto reducidos, y lo mismo ocurre con las tarifas actuales que pagan los usuarios en España, una de las más bajas de Europa, montos que alcanzan a cubrir sólo cerca del 80% de los costes operativos del servicio de saneamiento del agua, y bajo ningún caso la amortización de las inversiones ni la repercusión de nuevas infraestructuras. Las tarifas que incluyeren todas las necesidades de inversión, como ocurre en otros países europeos, debiesen aumentar entre el 50% y el 100%, lo que crearía quiebras sociales y el rechazo de gran parte de la comunidad³⁰³. Para la OECD, el precio del agua debe reflejar, además de todos los costes, incluyendo los ambientales y de las sequías, las ganancias que permitan financiar la inversión en reposición de infraestructura.

Es evidente la necesidad de revisar el modelo de financiación, sobre todo el que tiene que ver con el servicio de saneamiento de aguas residuales, de manera que se logre garantizar las inversiones necesarias y, por ende, la sostenibilidad del servicio. Se debe entonces plantear un esfuerzo inversor sostenido para renovar el patrimonio en infraestructuras y equipamientos en España, los que están envejeciendo, lo que genera el riesgo de disminuir los niveles de calidad que mantienen actualmente los servicios de abastecimiento y saneamiento. Además, como vimos, se debe invertir en nuevas obras hidráulicas, con la finalidad de terminar de dotar a la infraestructura de saneamiento, lo que es imprescindible para proteger y mejorar las condiciones ambientales del medio acuático.

G. Aumentar la participación ciudadana

La participación ciudadana es un elemento esencial para mejorar el uso racional del agua, lo que también coincide con los objetivos prioritarios de la propia Directiva Marco sobre el Agua³⁰⁴. La posibilidad de acceder a la información con que cuenta la Administración sobre el sistema sanitario, será una condición necesaria para que

³⁰³ CONGRESO NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE: *Hacia un funcionamiento económicamente competitivo, sostenible y alternativo en la gestión de las aguas residuales en España*, CONAMA, Madrid, 2015, p. 9.

³⁰⁴ Artículo 14 de la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

se produzca la participación ciudadana, además de que se verá aumentada la transparencia en el proceso.

Más que tomar como modelo al sujeto individualmente considerado, también es importante impulsar la participación de las entidades y asociaciones ciudadanas, en directa concordancia con el derecho de asociación y el principio de participación real. De esta manera lo ha reconocido la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, señalando que las asociaciones desempeñan un papel fundamental en los diversos ámbitos de la actividad social, contribuyendo a un ejercicio activo de la ciudadanía y a la consolidación de la democracia avanzada, con el objetivo de representar los intereses de los ciudadanos ante los poderes públicos y desarrollando una función especial e imprescindible en las políticas de medio ambiente, entre otras³⁰⁵. De especial relevancia son las asociaciones y entidades sin ánimo de lucro ecologistas, que se encuentran constantemente ejerciendo un control a la actividad administrativa. En este sentido se pronuncia la Ley española 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación ciudadana y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, concediendo el carácter de parte interesada a las personas jurídicas sin ánimo de lucro cuyos fines sean de protección del medio ambiente.

Uno de los mayores desafíos para aumentar la implicación de la ciudadanía en la gestión y control del ciclo urbano del agua, tiene que ver con aumentar la atención pública sobre el agua urbana. Lo anterior, contribuye a crear una conciencia fiscalizadora ciudadana, lo que podría generar mejoras en la gestión de los servicios.

Una de las formas de concretar esta propuesta, tiene que ver con la inclusión en los directorios o consejos de administración de las entidades gestoras de los servicios del agua, de expertos y representantes de la sociedad civil. Lo anterior, se vería reforzado a través de la creación de órganos de participación ciudadana

³⁰⁵ MELERO ALONSO, E.: "Procedimiento de elaboración de los Planes Hidrológicos de Cuenca y la participación ciudadana" (Capítulo IX), en AGUDO GONZÁLEZ, J.: *El derecho de aguas en clave europea*, La Ley, Madrid, 2010, p. 435 y ss.

como observadores de los servicios del agua, de los que ya existen algunas experiencias, como el Observatorio del Agua de Xàbia.

Asimismo, es indispensable tomar especial importancia a la educación y formación de los ciudadanos sobre el ciclo urbano del agua, de manera que su participación se mantenga activa e informada, a través de iniciativas de formación y comunicación.

Además, es relevante el incentivo de una mayor transparencia en el acceso a la información por parte de los ciudadanos, especialmente cuando dicha información proviene de entes gestores indirectos o mixtos de los servicios del agua, y sobre todo respecto a las tarifas cobradas a los usuarios.

H. Mantener la flexibilidad y capacidad de adaptación

Si bien hemos hablado sobre la necesidad de crear un modelo regulatorio más uniforme, que termine con la fragmentación del actual sistema en España, es importante que se mantenga la flexibilidad y capacidad de adaptación del modelo actual. Las diferencias geográficas, de escasez hídrica, de accesibilidad, de niveles de renta y de otras especies en el territorio español son enormes, lo que se debe tener en consideración al momento de crear condiciones de infraestructura, al fijar las tarifas y en toda la organización del sistema.

La fórmula óptima será la exigencia de estándares de calidad y eficiencia en la gestión suficientemente elevados para todo el territorio español, dejando cierta posibilidad de adaptación para cada localidad en relación a las tarifas y a otras circunstancias particulares que se puedan dar.

I. Establecimiento de indicadores objetivos

Existe un gran desconocimiento por parte del usuario español sobre el significado de las tarifas que aparecen en su factura y sobre la calidad y eficiencia del sistema. Es esencial la creación de un sistema de indicadores objetivos que midan los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua y sus tarifas, con información transparente y sólida que provenga de las propias empresas gestoras, y que

permita comparar el sistema sanitario geográficamente y temporalmente, dentro y fuera del país.

II. CONSIDERACIONES FINALES Y PROPUESTAS SOBRE EL MODELO SANITARIO CHILENO

A. Reforma privatizadora saludable y replicable

Largas décadas duró el proceso privatizador de los servicios sanitarios en Chile, hasta llegar al estado en que actualmente se encuentra. Es un modelo basado en la eficiencia, que ha atraído la inversión privada de grandes operadores nacionales e internacionales, lo que ha permitido modernizar la tecnología del sistema y su infraestructura. Por su parte, los inversionistas del sistema han obtenido importantes beneficios económicos, quienes sólo durante el año 2015 recibieron utilidades ascendentes a alrededor de US\$413 millones, cifra que se ha mantenido similar durante la última década³⁰⁶.

Además, el sistema alcanzó una cobertura de casi el 100% tanto en materia de abastecimiento de agua potable, como de saneamiento de aguas residuales, porcentajes que fueron aumentando año a año y que permiten asegurar que el modelo está encaminado, dentro del corto plazo, a alcanzar una cobertura plena para todos los usuarios de servicios sanitarios en Chile.

De esta manera, el chileno es un sistema que se autofinancia completamente (y que además obtiene utilidades), que no requiere de tributos para subsistir y que no contempla la posibilidad de emplear recursos públicos que pueden utilizarse en gastos para otras necesidades (con excepción del sistema de subsidios dirigido al 20% de la población más pobre del país). Su sistema tarifario está basado en una compañía modelo, lo que ha incentivado la eficiencia en la gestión de las empresas. Sin embargo, debemos recordar que las tarifas han aumentado considerablemente desde la inclusión de agentes privados en la gestión del servicio, lo que se ha debido principalmente a la incorporación a las fórmulas

³⁰⁶ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 113.

tarifarias de los costes de inversión en infraestructura de plantas de depuración, y su posterior inclusión en las facturas de los usuarios por parte de las empresas sanitarias.

De todas formas, es relevante recordar que en Chile, previo a la reforma al sistema sanitario que dio partida al modelo que conocemos hoy, las mayores críticas al sistema anterior se centraban principalmente en la falta de coordinación entre las distintas autoridades que tenían algún grado de competencia respecto a los servicios del agua, y asimismo a la falta de autonomía administrativa y económica de sus actores, todas características que aparecen en otros modelos más precarios, como el caso de España. Sin embargo, es justo señalar que el desarrollo del sistema anterior en Chile no estaba lo suficientemente preparado como para enfrentar una reforma privatizadora de la noche a la mañana.

De esta manera, en el evento que se quisiera replicar la reforma privatizadora del sistema sanitario chileno en otros países, además de la dificultad que significaría pactar una reforma de estas características entre los distintos representantes políticos de un país, el diseño del sistema durante los primeros años debiese estar orientado a la creación de empresas públicas, en cuanto a gestión y autofinanciación de refiere, de manera de prepararse correctamente para la privatización. Una de las formas de preparación podría ser la segregación territorial de acuerdo a las regiones del país, prestando los servicios de manera separada en cada una de ellas, aprovechando las economías de escala y manteniéndose en su totalidad reguladas por un ente regulador de carácter central. Luego, una vez se alcance la madurez en la gestión de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua por las empresas públicas, procedería transferir la propiedad de las mismas a particulares que acrediten suficientes condiciones de seriedad y eficiencia, a través de programas de inversión para períodos específicos, que incluyan mejoras en los servicios y construcción de obras, los que de no cumplirse podrían significar la pérdida de la concesión para la empresa.

Con respecto al otorgamiento de la concesión, la concesionaria debiese otorgar garantías, una que resguarde efectivamente el cumplimiento de su programa de desarrollo y otra de fiel cumplimiento de las condiciones del servicio. De esta manera, en caso que la concesionaria no cumpla con las condiciones del servicio

establecidas en el decreto de otorgamiento de la concesión, o que no cumpla con el programa de desarrollo descrito en el mismo decreto, el órgano regulador central se verá obligado a hacer efectivas las garantías entregadas por la concesionaria.

Además, la determinación de las tarifas debiese realizarse considerando las características de la localidad y de los servicios a prestar, de manera de mantener una cierta rigidez con respecto a su cálculo pero una libertad respecto a las circunstancias particulares de cada localidad. Dichas tarifas debiesen ser fijadas para cada una de las empresas mediante un decreto promulgado cada cierta cantidad de tiempo (cinco años en el caso chileno), y sólo podrán ser modificadas en dicho período debido a nuevos servicios que ofrezca la compañía, como alcantarillado, tratamiento de aguas servidas o producción de agua potable, por ejemplo. Sin embargo, las empresas sanitarias siempre podrán cobrar menores tarifas a aquella máxima autorizada mediante decreto. Sólo como datos anecdótico recordemos que de acuerdo a los datos de la IBNET, de comparación entre 21 ciudades de los cinco continentes, Santiago se ubica en el séptimo lugar de menor a mayor con una tarifa de US\$1,26 dólares por metro cuadrado, después de Caracas, Shanghai, Lima, Seúl, Moscú y Sao Paulo, y que la mayor tarifa corresponde a la ciudad de Berlín, Alemania, con más de US\$6 por metro cuadrado³⁰⁷.

En definitiva, la reforma privatizadora de los servicios abastecimiento y saneamiento del agua en Chile se realizó paso a paso, a través de una serie de reformas legislativas y otros factores que fueron creando el modelo que funciona hasta el día de hoy. Los ejes principales fueron la creación del sistema de concesiones que permitió la participación privada en las empresas sanitarias; la supervisión de un organismo público y central que fiscalizara todo el sistema, bajo la figura de la Superintendencia de Servicios Sanitarios; el aumento de las tarifas y la fijación de un sistema para determinarlas a través de modelos de eficiencia; la implementación de un sistema de subsidios directos que dejara atrás los antiguos subsidios cruzados; y la fuerte inversión en infraestructura, sobre todo en cuanto a saneamiento de aguas residuales se refiere. Sin embargo, también debemos mencionar la segregación territorial que se realizó al inicio de la reforma, a través

³⁰⁷ <http://www.ib-net.org/> visitado el 5 de febrero de 2017.

de trece compañías que correspondían a las trece regiones del país, que supieron aprovechar las economías de escala y de esta manera contar con un funcionamiento más eficiente. La autonomía en la toma de decisiones de estas empresas, sin tener que atravesar ningún tipo de procedimiento político para concretar ideas, también se considera como un avance importante, donde incluso se profesionalizó la cartera de trabajadores de cada una de las empresas, formando grupos de trabajo especializados en el área sanitaria, con los conocimientos técnicos necesarios para guiar proyectos de largo plazo.

Los aciertos del modelo sanitario chileno de los servicios del agua están fundados en la experiencia de más de 30 años, en donde se han realizado ajustes de acuerdo a las necesidades que ha enfrentado el país, logrando la autofinanciación e incentivando la eficiencia en la gestión de las empresas, lo que además ha aumentado la calidad de los servicios, por lo que creemos perfectamente posible que dicho modelo pueda replicarse saludablemente en otros países de la forma en que hemos señalado en este trabajo.

B. Incentivos para la reposición de infraestructura

El proyecto de prestación de los servicios sanitarios por una empresa determinada, aprobado a través del decreto de otorgamiento de la concesión sanitaria, toma como base la gestión de una empresa modelo, la que incluirá dentro de su cometido, por una parte, los costes de inversión que le representa a la empresa la construcción de la infraestructura y, por otra, los costes de reposición de infraestructura.

Hemos visto que los costes de construcción de infraestructura se producen en una primera etapa, pero que los costes de reposición de infraestructura por reparación, mantención y renovación son constantes y permanentes en el tiempo. Sin embargo, uno de los grandes desafíos a futuro del sistema chileno, tiene que ver con las pérdidas de agua, sobre todo en la etapa de producción y distribución, las que se deben principalmente a roturas y filtraciones en las redes. Si bien la empresa modelo que crea la Superintendencia para la determinación de las tarifas de los servicios sanitarios supone un nivel eficiente de pérdida de agua de un 15% en la etapa de distribución y de hasta un 5% en la etapa de producción, el nivel

efectivo de pérdidas es mucho mayor al calculado por la Superintendencia, lo que se debe a distintas razones que difieren entre una empresa a otra, tales como la antigüedad y calidad de los materiales de las obras de los sistemas de agua potable, la calidad del agua cruda luego del lavado de filtros y la gran cantidad de robos y hurtos existentes, entre otros, además de las implicancias relativas a la gestión de los servicios. De acuerdo al último reporte de la Superintendencia, Chile cuenta con un alto nivel de pérdidas en las etapas de producción y distribución del agua, con un 33,65% promedio para las 29 empresas principales, valor que se encuentra prácticamente estancado desde el año 2012 a la fecha³⁰⁸³⁰⁹.

Asimismo, de acuerdo a datos de la propia Superintendencia, en cuanto al tratamiento de las aguas servidas, a la fecha existen 290 sistemas de tratamiento de aguas residuales que operan en Chile, alcanzando un 99,85% de cobertura, lo que evidentemente ha colaborado en la reducción de enfermedades entéricas que antiguamente existían en distintas localidades del país. Sin embargo, durante los procesos de fiscalización efectuados por la Superintendencia, se ha podido detectar que el 37% del total de plantas de tratamiento de aguas residuales, de un total de 109, se pueden considerar por dicha entidad como vulnerables, es decir, se encuentran en riesgo, toda vez que están operando al límite de sus capacidades e incluso, en algunos casos, sobre sus capacidades de diseño, situación que ocurre tanto respecto a la capacidad hidráulica como a la capacidad de carga orgánica. Lo anterior, no permite garantizar que el sistema cumpla con los estándares de calidad exigidos por la normativa vigente, pudiendo además generar problemas de externalidades negativas tales como atracción de vectores (ratones y moscas, entre otros) y malos olores³¹⁰.

De esta manera, uno de los principales conflictos al que debe hacer frente el modelo chileno, es precisamente la manera de generar incentivos para que las

³⁰⁸ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 6.

³⁰⁹ Antecedentes internacionales respecto al agua no contabilizada, indican lo siguiente:

- En virtud del Informe de la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas (2012), que realiza un análisis de 30 ciudades de Colombia, Brasil, Perú, Argentina, Uruguay, entre otros, muestra una media de 42%, con un mínimo de 24% y un máximo de 62%.
- IBNET – The International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities – Banco Mundial, el cual indica que las pérdidas se encuentran en un rango entre 29% y 32%, comparación realizada entre 88 países de África, Asia, Europa, Latinoamérica y Oceanía.

En: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 106.

³¹⁰ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 6.

empresas sanitarias realicen efectivamente estas inversiones en reposición de infraestructura. Los usuarios pagan todos los meses en sus facturas una cuota equivalente a los costes que significa reponer los materiales de la infraestructura sanitaria, pero las empresas no cuentan con incentivos en la práctica para realizar dichas inversiones, debido a que no les genera nuevos ingresos. Es el caso contrario de lo que ocurrió al inicio de la reforma sanitaria chilena, en donde las empresas realizaron las inversiones en construcción y puesta en marcha de las infraestructuras de los servicios de abastecimiento y saneamiento, debido a que se les autorizaba el cobro de las tarifas a medida que iban iniciando la prestación de dichos servicios. Lo anterior, significó el aumento considerable de los ingresos de las empresas sanitarias, pero actualmente las tarifas ya se encuentran autorizadas para el cobro de todos los servicios sanitarios, por lo que no existe un incentivo financiero para que las empresas repongan las infraestructuras que se encuentren dañadas o cuya vida útil esté llegando a su fin.

La Superintendencia no cuenta con muchas herramientas para tratar con este problema, sino que hasta el momento sólo ha podido manejarlo a través de la fiscalización en la calidad del servicio que prestan las empresas. De esta manera, la Superintendencia podrá presentar a la empresa sanitaria resultados empíricos de las bajas que ha mostrado en la calidad de su servicio, como, por ejemplo, el deterioro en la calidad del agua, bajas de presión en el agua, aumento de cortes no planificados de agua o el aumento en las filtraciones; indicadores que en definitiva mostrarán a las empresas el momento y las razones por las que deben reponer su infraestructura, siempre con el fin de cumplir con el objetivo de garantizar el abastecimiento de agua potable a toda la población. En este punto será responsabilidad de la Superintendencia solicitar a las empresas que presenten planes de respuesta y reposición lo suficientemente agresivos como para enfrentar el problema a cabalidad. De todas formas, debemos considerar que la Superintendencia sólo fiscaliza la calidad del servicio con la información proporcionada por las mismas empresas, la que debe ser lo suficientemente correcta y transparente como para que su labor cuente con alguna importancia. Se debe incorporar, entonces, una fuerte fiscalización directa por parte de la Superintendencia, y no conformarse con aquella información proporcionada por los mismos actores.

Por otra parte, sería interesante que la Superintendencia exija planes de desarrollo preventivos de reposición de infraestructura, de manera que no se deba esperar a que los usuarios sufran un corte de suministro o un deterioro en la calidad del agua, por ejemplo, para fiscalizar y tomar las medidas suficientes. Luego de algunos años, los materiales que forman parte de la infraestructura no siguen funcionando con la misma capacidad, por lo que se debe reponer con anticipación, previamente a los cortes, tomando en consideración que el modelo sanitario chileno contempla la cuota de reposición que se paga mes a mes por los clientes, y que son las empresas quienes deben invertir dichos montos. Sería interesante entonces la creación de un fondo de reposición, especialmente creado para la inversión de aquella infraestructura que haya cumplido con su vida útil. Actualmente, las tasas de reposición son muy bajas, tanto que, con los fondos actuales, demoraría casi 180 años la reposición de toda la red de agua potable y 450 años la red de aguas servidas. Existe un porcentaje importante de las redes y conducciones que podrían haber cumplido su vida útil técnica y por lo tanto se requiere que las empresas adopten de manera creciente estrategias de reposición preventivas y no correctivas. Se trata de una reposición planificada, que minimice las molestias a la población y que se comprometa a través planes de desarrollo, que es el instrumento que prevé la Ley para este fin. Este es un tema prioritario que está directamente relacionado con la continuidad futura de los servicios de distribución de agua potable y recolección de aguas servidas³¹¹.

Uno de los más importantes desafíos actuales, entonces, que puede implicar el éxito o fracaso del modelo chileno a futuro, va a pasar por si se hizo o no correctamente la inversión de reposición en infraestructura. Lo anterior, podría verse favorecido generando incentivos financieros, a través de la inclusión de beneficios en las tarifas, para aquellas empresas sanitarias que presenten planes de desarrollo preventivos de reposición de infraestructura, los que luego deberán ser fiscalizados en su ejecución por la propia Superintendencia, quien finalmente decidirá si se otorgan o no los beneficios tarifarios que correspondan dependiendo del nivel de cumplimiento de dichos programas.

C. Estabilización de las tarifas

³¹¹ SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión...*, cit., p. 5.

Las tarifas pagadas por los usuarios de los servicios sanitarios en Chile se han triplicado en los últimos 30 años. Lo anterior, ha creado descontento en sectores de la sociedad que justifican la disminución del consumo del agua en este incremento de las facturas. Sin embargo, debemos tener en cuenta que el sistema tarifario chileno está basado en el autofinanciamiento del sistema, en donde las fórmulas tarifarias incluyen todos los costes eficientes que pueda generar la empresa sanitaria modelo, de la misma forma que lo exige la normativa comunitaria europea. Esto significó que, en una primera etapa de la historia sanitaria chilena, la tarifa cobrada a los usuarios solamente incluyere los costes relacionados al servicio de abastecimiento de agua (que es el único que se estaba prestando en gran parte del país), y que, posteriormente, una vez que comenzaron a operar las plantas de tratamiento y a ser efectivamente entregado el servicio de saneamiento de las aguas residuales, la tarifa pudo incluir el pago por este servicio y obviamente su monto aumentó considerablemente. De esta manera, si tenemos en cuenta que la cobertura de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua en Chile ha alcanzado casi un 100% a lo largo del país, lo que significa que no se añadirán más servicios en el cobro tarifario, deberíamos esperar que las tarifas no sigan aumentando sus montos en el futuro, sino que se estabilicen.

Por otra parte, tampoco podemos esperar una disminución en las tarifas. La cobertura plena de ambos servicios sanitarios nos podría llevar a pensar que los costes de inversión en infraestructura se reducirán a cero, situación que se debiese reflejar en las facturas finales de los usuarios. No obstante, recordemos que serán los costes de inversión en construcción inicial de infraestructura los que se verán reducidos, pero que las empresas deberán seguir asumiendo los costes de reposición en infraestructura, que consisten en aquellos costes relativos a reparaciones por daños o por desgastes de materiales por el simple paso del tiempo, y otros gastos de mantención, lo que se caracterizan por ser constantes y permanentes en el tiempo.

D. Seguridad en el abastecimiento sustentable de agua potable

La escasez hídrica no es un problema que afecta solamente a Chile, sino que a todo el planeta, realidad motivada principalmente por la menor disponibilidad del

recurso a causa del cambio climático. Los niveles de sequía del país, especialmente en la zona centro-norte, son muy altos y los mecanismos para contenerla no son suficientes. Asimismo, la creciente presión de la ciudadanía en la demanda de agua es cierta. Los indicadores de la Superintendencia muestran que los niveles de venta de las empresas sanitarias han aumentado, derivados de la expansión poblacional, y, por ende, también existe un incremento de los clientes usuarios del agua.

De esta manera, otro de los desafíos que tiene el modelo chileno en cuanto a sustentabilidad se refiere, tiene que ver con asegurar niveles de abastecimiento de agua potable, considerando no sólo la demanda de las generaciones presentes sino que también de aquellas venideras, con el fin de evitar posibles situaciones de desabastecimiento de la población.

Una de las formas concretas para lograr dicho objetivo, tiene que ver con el papel que juega la Superintendencia, quien deberá ejercer una fuerte fiscalización al momento de comparar las fuentes de abastecimiento de las empresas sanitarias con las demandas de agua correspondientes a cada localidad, buscando de esta manera cumplir con la garantía de la continuidad de suministro sustentable a la población. Paralelamente, de manera de reforzar lo anterior, la autoridad debiese hacer hincapié en el fomento de las campañas para un uso más racional del agua, con el objeto de concientizar a los usuarios a consumir de manera más responsable el recurso. La relevancia de estas campañas concientizadoras tiene que ver con la realidad de que para el promedio de las familias chilenas, la factura del agua no es considerada como un gasto que constituya un sacrificio dentro de su presupuesto, sino que sólo en aquellos sectores más vulnerables, para quienes representa cerca del 5% del total de sus ingresos disponibles. Lo anterior, es importante cuando analizamos la base de las fórmulas tarifarias, en el sentido de que es sólo en estos sectores de la población cuando opera a plenitud la tasa progresiva por consumo, que ha llevado a un uso más responsable del recurso.

Al respecto, es importante destacar algunos avances en la política hídrica chilena, como el "Plan de Verano" que lleva adelante la Superintendencia, en donde fiscaliza las fuentes de abastecimiento y requiere a las empresas sanitarias las mejoras necesarias dependiendo de su situación, como la construcción de nuevas

fuentes de abastecimiento, la profundización de las fuentes existentes, el mejoramiento de sus sistemas de distribución o la disminución de las pérdidas. Asimismo, en la Región de Antofagasta, se han llevado adelante importantes planes de abastecimiento a través de la gestión de plantas desaladoras de agua de mar, las que si bien implican altos costes de producción del agua potable, también incentivan a las empresas a aumentar la eficiencia en la etapa de distribución.

Por último, otra de las formas de contribuir con el desafío de garantizar el abastecimiento sustentable de agua potable para la población, tiene que ver con la necesidad de avanzar hacia un programa adecuado de reutilización de aguas servidas, priorizando el suministro al uso en agricultura u otros fines industriales.

E. Fiscalización en el cumplimiento de las obligaciones de las empresas sanitarias

Salvo algunas excepciones, los índices de reclamos ante la Administración Pública, por disconformidades en relación a la gestión y calidad del servicio, han experimentado un incremento significativo en los últimos años, lo que ha derivado en la aplicación de multas por parte de la Superintendencia a las empresas sanitarias, por incumplimiento de sus obligaciones, las que van desde deficiencias en la calidad del servicio hasta problemas derivados de las tarifas.

Lo anterior, hace exhibible las falencias en el cumplimiento de sus obligaciones por parte de las empresas sanitarias, quienes sólo están sometidas a un control permanente de la Superintendencia, directamente a través de inspecciones e indirectamente a través de los reclamos presentados por los usuarios. De esta manera, el modelo sanitario chileno está basado en la confianza de la actuación de los agentes privados y del posterior control por parte de la Administración Pública.

Actualmente, si bien la Superintendencia ha abierto oficinas en todas las regiones del país, muchas infracciones no alcanzan a ser reclamadas ante la sede administrativa, por lo que es esencial que la autoridad mejore sus esfuerzos en ejercer un control preventivo más fuerte y eficiente a las empresas. El desafío en esta materia por parte de la Administración Pública será fortalecer el control permanente y preventivo sobre el cumplimiento de las obligaciones de las

empresas sanitarias, especialmente en cuanto a las normas de calidad de servicio, con el objetivo de reducir las infracciones y los abusos que se puedan cometer en contra de los usuarios.

F. Estabilidad del sistema sanitario

El modelo sanitario chileno está diseñado para que los agentes privados realicen las inversiones en infraestructura que requiere el país y, asimismo, reciban a cambio beneficios proporcionales a sus aportes al sistema. No obstante, lo anterior no significa el aumento de la mercantilización de los servicios públicos de abastecimiento y saneamiento del agua indefinidamente y hasta la eternidad, sino que debemos considerar que el proceso de privatización en Chile fue necesario en un momento en que las infraestructuras hidráulicas eran muy pobres, sobre todo en cuanto a tratamiento de aguas residuales se refiere.

Tampoco hablamos de engañar o entregarles malas señales a los agentes privados, que signifiquen que una vez realizadas las inversiones que requiere el país, se les olvidará y se reducirán las tarifas al mínimo. Por el contrario, al ser un sistema que se basa en una compañía modelo, en cuyo cálculo se toman en consideración los costes de mediano y largo plazo en infraestructura y otras inversiones, llegado el momento en que Chile ya no requiera grandes aportes para la creación de plantas de depuración u otras inversiones de gran calibre, los costes de la compañía modelo deberán estabilizarse y las tarifas también. Es un importante desafío que experimentará el modelo chileno, donde se evaluará la capacidad técnica del órgano regulador (la Superintendencia), la confianza en la entrega de información por parte de las empresas y, en definitiva, la transparencia del sistema.

G. Necesidad de un sistema de subsidios

La autofinanciación de la gestión técnica y profesional de los servicios sanitarios debe ser la base de la regulación, además de la evaluación económica y financiera en la toma de decisiones. Alcanzar la autofinanciación implica necesariamente el aumento de tarifas, lo que puede dificultar su implementación en países en vías de desarrollo.

Lo anterior, fue resuelto en Chile a través de un sistema de subsidios directos, el que deberá contar con la gestión de una Administración Pública eficiente, que identifique correctamente a los beneficiarios y canalice los recursos hacia ellos.

Por otra parte, debemos señalar que el subsidio que entrega el Estado a los sectores más pobres del país, debe aumentar en aquellos casos en que exista suministro de agua potable a través de plantas desaladoras de agua, en donde los costes de producción son muy altos y por lo tanto las tarifas también, por lo que se deben incrementar los montos y también su cobertura.

H. Transferencia de costes a negocios no regulados

Finalmente, indiquemos que otro punto a revisar a futuro en el sistema sanitario chileno tiene que ver con la transferencia de costes, en aquellos casos en que las empresas sanitarias, a través de sus estructuras societarias, además de prestar los servicios sanitarios, ejerzan otros negocios no regulados. En estos casos, se debe tener especial cuidado en la aplicación de barreras que impidan la transferencia de los costes de un negocio regulado a otro no regulado, por lo que relevante es el nivel de transparencia de la información entregada entre agentes particulares y la Administración.

Al respecto, veremos si las reformas que actualmente se tramitan en el Congreso tendrán incidencia en este y otros puntos del sistema sanitario, y si modificarán los incentivos que actualmente benefician al sistema.

BIBLIOGRAFÍA

ADAME MARTÍNEZ, F.: "Panorama de la fiscalidad ambiental en España", en ADAME MARTÍNEZ, F.: *Fiscalidad ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro*, Thomson Reuters, Navarra, 2015.

AGUDO GONZÁLEZ, J.: *El derecho de aguas en clave europea*, La Ley, Madrid, 2010.

AGUILERA KLINK, F.: "Agua, economía y medio ambiente: interdependencias físicas y la necesidad de nuevos conceptos", en *REAS*, núm. 167, 1994.

ALONSO GONZÁLEZ, L. M.: "Los tributos estatales sobre el agua. Los tributos de la Ley de Aguas", en ALONSO GONZÁLEZ, L. M. y TAVEIRA TORRES, H.: *Tributos, aguas e infraestructuras*, Atelier, Barcelona, 2012.

ALONSO GONZÁLEZ, L. M. y TAVEIRA TORRES, H.: *Tributos, aguas e infraestructuras*, Atelier, Barcelona, 2012.

ALVAREZ FERNÁNDEZ, M.: *El abastecimiento del agua en España*, Civitas, Madrid, 2004.

ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J.: *Régimen fiscal de las aguas*, Civitas, Madrid, 1991.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTO DE AGUAS Y SANEAMIENTO: *Conclusiones de la jornada abierta: ¿Pagamos lo que vale el agua?*, AEAS, España, 2010.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTOS DE AGUA Y SANEAMIENTO: *Datos sobre los servicios del agua urbana en España: XIII Encuesta sobre el Suministro de agua potable y saneamiento en España*, AEAS, España, 2014.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTOS DE AGUA Y SANEAMIENTO:

Encuesta sobre el Suministro de agua potable y saneamiento en España. Resumen de la XI Encuesta nacional, AEAS, España, 2008.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTO DE AGUAS Y SANEAMIENTO: *Informes XXXI Jornadas Técnicas*, AEAS, España, 2010.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTOS DE AGUA Y SANEAMIENTO - FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS: *Guía de Tarifas de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua*, AEAS - FEMP, España, 2011.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTO DE AGUAS Y SANEAMIENTO - ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESAS GESTORAS DE SERVICIOS DE AGUA URBANA: *Sostenibilidad social en el sector del agua urbana: situación y recomendaciones*, AEAS-AGA, Madrid, 2016.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A: "Ciclo del agua: Abastecimiento y saneamiento", en la ob. col. *Derecho Local Especial*, Abella, Madrid, 1997.

BAREA VIDIELLA, L.: "Intervención municipal en la revisión tarifaria del consumo domiciliario de agua, promovida por los órganos gestores de las urbanizaciones privadas de la Comunidad Autónoma Andaluza", en *El Consultor*, núm. 11, 1994.

BITRÁN, GABRIEL - ARELLANO, PAMELA: "Regulating Water Services. Sending the Right Signals to Utilities in Chile", en *Public Policy For The Private Sector. The World Bank Group*, Nº 286, Washington, 2005.

BITRÁN, GABRIEL - VALENZUELA, EDUARDO: "Water Services in Chile. Comparing Private and Public Performance", en *Public Policy For The Private Sector. The World Bank Group*, Nº 255, Washington, 2003.

CAÑAL GARCÍA, F.: "La potestad tarifaria de las Entidades Locales en el suministro de agua", en ALONSO GONZÁLEZ, L. M. y TAVEIRA TORRES, H.: *Tributos, aguas e infraestructuras*, Atelier, Barcelona, 2012.

CATALAN SENDER, J.: "Algunas notas acerca de la reciente jurisprudencia en materia de contribuciones especiales", en *Revista de Hacienda Local*, núm. 84,

1998.

CHICO DE LA CÁMARA, P.: "Límites al interés por parte de las entidades concesionarias de incrementar las tarifas del Servicio Público de Abastecimiento de Agua por un importe superior al IPC", en: *Tributos Locales*, núm. 121, 2015.

CHICO DE LA CÁMARA, P.: "Los cánones autonómicos sobre el Abastecimiento y Saneamiento del Agua", en: BECKER, F. – CAZORLA PRIETO, L. M. – MARTÍNEZ-SIMANCAS, J.: *Los tributos del sector eléctrico*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2013.

COLOM PIAZUELO, E.: "Estructura y prestación de los servicios locales de agua potable y saneamiento" (Capítulo III), en EMBRID IRUJO, A. – DOMÍNGUEZ SERANO, J.: *La calidad de las aguas y su regulación jurídica. (Un estudio comparado de la situación en España y México)*, Iustel, Madrid, 2011.

CONGRESO NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE: *Hacia un funcionamiento económicamente competitivo, sostenible y alternativo en la gestión de las aguas residuales en España*, CONAMA, Madrid, 2015.

DE ROVIRA MOLA, A.: "Los sujetos pasivos de las contribuciones especiales: problemática esencial y realidad normativa", en *Civitas-REDF*, núm. 14, 1977.

DEL CASTILLO, L.: *Los Foros del Agua. De Mar del Plata a Estambul. 1977 – 2009*, Consejo argentino para las relaciones internacionales, Buenos Aires, 2009.

ECOLOGISTAS EN ACCIÓN: *El agua, como la vida, no es una mercancía*, Ecologistas en Acción, Madrid, 2012.

EMBRID IRUJO, A.: "Competencias de las Administraciones Públicas en materia de agua", en: LEÓN GROSS, J.: *Jornadas sobre Derecho de Aguas*, Colegio de Abogados de Málaga y Editorial Aranzadi, Navarra, 1999.

EMBRID IRUJO, A. – DOMÍNGUEZ SERANO, J.: *La calidad de las aguas y su regulación jurídica. (Un estudio comparado de la situación en España y México)*,

Iustel, Madrid, 2011.

EMBRID IRUJO, A. – XAVIER, Y. M. A. – SANTOS SILVEIRA NETO, O.: *El Derecho de Aguas en Brasil y España. Un estudio de Derecho Comparado*, Aranzadi, Navarra, 2008.

FALCÓN y TELLA, R: "Los entes locales en el sistema tributario estatal y autonómico", en *Tratado de Derecho Financiero y Tributario Local*, Diputació de Barcelona-Marial Pons, Madrid, 1993.

FALCÓN Y TELLA, R.: "¿Tasas o tarifas?: la supresión del párrafo segundo del art. 2.2.a) LGT", en *Quincena Fiscal Aranzadi*, núm. 7, 2011.

FANLO LORAS, A.: "Dominio Público Hidráulico y saneamiento de aguas residuales", en: ESTEVE PARDO, J.: *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local. Diputación de Barcelona*, Civitas, Madrid, 1996.

FERNÁNDEZ AGÜERO, E.: "La contraprestación de los servicios de abastecimiento de agua, alcantarillado y depuración", en *Tributos Locales*, núm. 46, 2004.

FERNÁNDEZ MORALES, J. C.: *Administración del agua. Estudio comparativo entre el derecho español y venezolano*, Ediciones del Rectorado, Mérida, 2007.

FERNÁNDEZ PÉREZ, D.: "Los ocho mil monopolios de agua urbana", en *Revista de Obras Públicas*, núm. 3.425, 2002.

FONDO MUNDIAL PARA LA NATURALEZA: *Medidas para abordar la escasez del agua y la sequía en España*, WWF, España, 2012.

FUNDACIÓN NUEVA CULTURA DEL AGUA: *Informe de Jornadas sobre la prestación de los servicios de abastecimiento y saneamiento: lo público y lo privado*, Fundación Nueva Cultura del Agua, Barcelona, junio de 2012.

FUNDACIÓN NUEVA CULTURA DEL AGUA: *La gestión del ciclo urbano del agua: retos y propuestas*, Fundación Nueva Cultura del Agua, Calvià, 2016.

GARCÍA-HERRERA BLANCO, C. y GRAU RUIZ, M. A.: "Reflexiones sobre el carácter tributario de las cantidades cobradas por la prestación de servicios públicos en régimen de concesión", en: FALCÓN Y TELLA, R.: *Análisis jurídico de los mecanismos de financiación de las infraestructuras públicas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2008.

GARCÍA NOVOA, C.: "La reforma de la Ley de Aguas en materia de cánones hidrológicos (I)", en *Quincena Fiscal*, núm. 6, 2000a.

- "La reforma de la Ley de Aguas en materia de cánones hidrológicos (y II)", en *Quincena Fiscal*, núm. 7, 2000b.

GARCÍA RUBIO, F.: *Régimen jurídico de la gestión del agua*, La Ley, 2010.

GIEURE LE CARESSANT, J. A.: "La naturaleza jurídica de las tarifas de los servicios públicos locales (especial consideración al abastecimiento de agua potable)", en *Revista de Hacienda Local*, núm. 88, 2000.

HERRÁEZ VILAS, P. – VICENS PEDRET, X.: *Derecho de aguas para Entes Locales. Principios básicos y aplicación práctica*, Editorial Bayer Hnos., Barcelona, 2010.

HERRERA MOLINA, P. M.: *Derecho tributario ambiental*, Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2000.

JIMÉNEZ COMPAIRED, I.: "Cuestiones actuales de la fiscalidad de las aguas continentales", en ADAME MARTÍNEZ, F.: *Fiscalidad ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro*, Thomson Reuters, Navarra, 2015.

JIMÉNEZ COMPAIRED, I.: "Régimen económico-financiero del agua en España", en EMBRID IRUJO, A. – XAVIER, Y. M. A. – SANTOS SILVEIRA NETO, O.: *El Derecho de Aguas en Brasil y España. Un estudio de Derecho Comparado*, Aranzadi, Navarra, 2008.

JIMÉNEZ COMPAIRED, I.: "Una perspectiva financiera y tributaria de la calidad de

las aguas" (Capítulo IV), en: EMBRID IRUJO, A. – DOMÍNGUEZ SERANO, J.: *La calidad de las aguas y su regulación jurídica. (Un estudio comparado de la situación en España y México)*, Iustel, Madrid, 2011.

JOURAVLEV, ANDREI S.: *Problemática del abastecimiento de agua y saneamiento en las ciudades de Iberoamérica. Diagnóstico y soluciones*, CEPAL, Chile, 2002.

LAGO MONTERO, J.M., y GUERVÓS MAILLO, M.A.: *Tasas locales: cuantía*, Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2004.

LÓPEZ GARCÍA, C.: "La orden de corte de suministro de servicio municipal de abastecimiento de agua", en *Tributos Locales*, núm. 10, 2001.

MAGADÁN DÍAZ, M., y RIVAS GARCÍA, J. I.: "La fiscalidad del agua en el ámbito local", en *Impuestos*, núm. 9, 1999.

MARTÍN MATEO, R.: *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. II. Editorial Trivium, Madrid, 1992.

MARTÍNEZ CARDELLI, A.; MENÉNDEZ FERNÁNDEZ, J.; TOLIVIA HUERTA, A.; y GONZÁLEZ BUERES, P.: "Gestión de servicio público, mediante concesión (I) (Servicios municipales de abastecimiento de agua y saneamiento)", en *El Consultor*, núm. 22, 2003a.

- "Gestión de servicio público, mediante concesión (II) (Servicios municipales de abastecimiento de agua y saneamiento)", en *El Consultor*, núm. 24, 2003b.

MELERO ALONSO, E.: "Procedimiento de elaboración de los Planes Hidrológicos de Cuenca y la participación ciudadana" (Capítulo IX), en AGUDO GONZÁLEZ, J.: *El derecho de aguas en clave europea*, La Ley, Madrid, 2010.

MENÉNDEZ REXACH, A.: "El derecho al agua en la legislación española" (Capítulo I), en AGUDO GONZÁLEZ, J.: *El derecho de aguas en clave europea*, La Ley, Madrid, 2010.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE – ESPAÑA: *Libro Blanco del Agua en España*, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Madrid, 2000.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE – ESPAÑA: *Plan Nacional de Calidad de las Aguas: Saneamiento y Depuración 2007-2015*, España, 2007.

OLAÑETA FERNÁNDEZ-GRANDE, R.: "Tributos locales sobre el agua", en ALONSO GONZÁLEZ, L. M. y TAVEIRA TORRES, H.: *Tributos, aguas e infraestructuras*, Atelier, Barcelona, 2012.

OLLER RUBERT, M.: *Saneamiento de aguas residuales y reforma del Derecho administrativo*, Atelier, Barcelona, 2008.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS: *El derecho humano al agua y al saneamiento*, Consejo de Colaboración para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento, Ginebra, 2011.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS: *OECD Economic Surveys: Spain 2010*, OECD Publishing, 2010.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS: *OECD Environmental Performance Reviews Spain*, OECD Publishing, 2015.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS: *OECD Principles on Water Governance*, OECD Publishing, 2015.

PAGÈS I GALTÉS, J.: *Tributos sobre las aguas (estatales, autonómicos y locales)*, Marcial Pons, Madrid, 2005.

RODRÍGUEZ ARANA, J.: *Cuatro estudios de Derecho administrativo europeo*, Comadres, Granada, 1999.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B.: "La aplicación del principio de recuperación de costes en la gestión del agua en el derecho interno español" (Capítulo VIII), en

AGUDO GONZÁLEZ, J.: *El derecho de aguas en clave europea*, La Ley, Madrid, 2010.

RODRÍGUEZ MORENO, F.: "Las empresas concesionarias de servicios, imposibles colaboradoras en la gestión tributaria", en *El Consultor*, núm. 9, 2000.

RUBIO DE URQUÍA, J.I.: *Manual de Ordenanzas Fiscales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989.

RUBIO DE URQUÍA, J.I. – ARNAL SURÍA, S.: *Ley reguladora de las Haciendas Locales*, Abella, Madrid, 1989.

SÁINZ MORENO, F.: "Competencias en materia de abastecimiento de agua y saneamiento", en: SOSA WAGNER, F.: *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, Tomo II, Editorial Tirant lo blanch. Valencia, 2000.

SARTORIO ALBALAT, S. y CASANELLAS CHUECOS, M.: "La tributación autonómica del agua: cánones de saneamiento y cánones del agua", en ALONSO GONZÁLEZ, L. M. y TAVEIRA TORRES, H.: *Tributos, aguas e infraestructuras*, Atelier, Barcelona, 2012.

SETUÁIN MENDÍA, B.: "Abastecimiento de aguas", en: BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A.: *Diccionario Enciclopédico El Consultor*, 2ª Edición, Tomo I, A-C, Madrid, 2003.

SETUÁIN MENDÍA, B.: *El régimen jurídico de las aguas residuales. Perspectivas de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Egido editorial, Zaragoza, 1998.

SETUÁIN MENDÍA, B.: *El Saneamiento de las aguas residuales en el Ordenamiento español. Régimen Jurídico*, Editorial Lex Nova Colección Derecho Público, Valladolid, 2002.

SIMÓN ACOSTA, E.: *Las tasas de las entidades locales (el hecho imponible)*, Aranzadi, Elcano, 1999.

SJÖDIN, JOHANNA: *Determinants of the performance of public water services in Chile 1977-1999*, CEPAL, Santiago, 2006.

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión del Sector Sanitario 2011*, SISS, Santiago, 2011.

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión del Sector Sanitario 2012*, SISS, Santiago, 2012.

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS: *Informe de Gestión del Sector Sanitario 2015*, SISS, Santiago, 2016.

TEJERIZO LÓPEZ, J.M.: "Impuesto sobre el Valor Añadido", en: *Curso de Derecho Tributario*, Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2003.

TOLEDO JAUDENES, J.: "El principio «quien contamina, paga» y el canon de vertidos", en *RAP*, núm. 112, 1987.

- *Comentario a la Ley de Aguas*, Civitas, Madrid, 1991.

VAQUERA GARCÍA, A.: *Fiscalidad y medio ambiente*, Lex Nova, Valladolid, 1999.

WORLD WATER COUNCIL: *Water and Green Growth*, WWC, Marsella, 2012.

WORLD WATER COUNCIL: *Twenty years of achievement 1996-2016*, WWC, Marsella, 2016.

YÁBAR STERLING, A.: "El desarrollo sostenible, principio y objetivo común de la sociedad y el mercado, en la UE de nuestros días", en: *Revista de ciencias jurídicas y sociales*, Nº 0, 2004.

YÁBAR STERLING, A.: *El papel de los tributos en el modelo español de gestión regional del buen estado ecológico de las masas de agua*, Instituto de Estudios Fiscales, DOC. Nº 11, Madrid, 2013.

YÁBAR STERLING, A., PÉREZ BUSTAMANTE, D. y GREZZI ROLDÁN, C.: "Uruguay: los recursos hídricos y las políticas de gestión del agua", en: MORA ALISEDA, J.: *Gestión de recursos hídricos en España e Iberoamérica*, Thomson Reuters, Navarra, 2015.