

LA LEY DE AGUAS DE GALICIA: ¿UNA NUEVA ECONOMÍA DEL AGUA?

XOÁN RAMÓN DOLDÁN GARCÍA* / EMILIO NOGUEIRA MOURE**

*Universidad de Santiago de Compostela

**Economista/Posgraduado en Economía de los Recursos Naturales
y del Medio Ambiente

Recibido: 4 de marzo de 2011

Aceptado: 18 de marzo de 2011

Resumen: Este artículo hace un análisis del contenido, objetivos y consecuencias de la Ley de aguas de Galicia aprobada en el año 2010. Esta Ley es el principal instrumento con el que contará el Gobierno gallego para dar respuesta a aspectos complejos de la gestión del agua, tales como el abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas residuales, la planificación hidrológica o la protección de las rías. De acuerdo con el principio europeo de quien contamina paga, esta Ley introduce en la legislación gallega el principio de la recuperación del coste de los servicios mediante la creación de dos nuevos tributos sobre el uso o consumo de agua. Formulación teórica y aplicaciones más recientes nacidas en el campo de la "nueva economía del agua" o de la "nueva cultura del agua" introducen criterios de gestión que conciben el agua como un activo ecosocial y no como un simple bien público sometido a criterios de transacción mercantil, sugiriendo un conjunto de medidas para conseguir un uso más eficiente del agua, más allá de las políticas de precios. La finalidad de este artículo es verificar en qué medida la Ley gallega incorpora –o no– estos postulados.

Palabras clave: Ley de aguas de Galicia / Nueva economía del agua / Gestión del agua / Directiva Marco del Agua / Activos ecosociales / Canon de saneamiento / Coeficiente de vertido.

THE GALICIAN LAW OF WATER: A NEW ECONOMY OF WATER?

Abstract: Recent studies borne in the field of the New Economy of Water or the New Culture of Water introduce a new perspective of water management that conceive this resource as an eco-social asset and not just as a public good submitted to criteria of mercantile transactions. These studies suggest a set of measures to improve water efficiency which are not uniquely based on water-pricing policies. The purpose of this paper is to evaluate the Galician Law of Water, which has been approved in 2010, under this perspective. This law is the main instrument that the Galician government has to manage complex issues surrounding water management such as: water supply, sanitation and depuration of residual waters, hydrological planification, or the protection of estuaries. According to the european polluters pays principle, this law introduces the principle of recovery of the costs of water services, by creating two new taxes related to the use and consumption of water.

Keywords: Law of waters of Galicia / New economy of water / Water management / European Water Framework Directive / Ecosocial assets / Water taxation.

1. INTRODUCCIÓN: EL AGUA COMO ACTIVO ECOSOCIAL

Desde la pasada década de los años noventa, existe en el Estado español un interés creciente por aquellos temas relacionados con diferentes aspectos económicos del agua. De una perspectiva técnica dominada por la resolución de problemas de ingeniería ligados a las nuevas infraestructuras acuíferas, se ha pasado a otra donde se consideran problemas económicos más globales. Si antes la escasez de agua era afrontada mediante la planificación de nuevas obras hidráulicas que permitiesen nuevos abastecimientos, ahora surge una preocupación mayor por abordarla me-

dianter políticas de gestión de la demanda, considerando el agua como un recurso que debe ser conservado.

Un hito donde se dejó ver esta nueva perspectiva que comenzaba a brotar fue el seminario sobre *La economía del agua en España*, realizado en el año 1995, y que dará lugar a una publicación en un volumen que mantiene viva su actualidad, en la colección *Economía y Naturaleza* de la desaparecida Fundación Argentaria, donde se venía manteniendo una línea de investigación permanente sobre la economía del agua. Como recordaría ahí Naredo (1997a, pp. 11-16), estos debates habían proliferado a causa de la divulgación de los documentos que originaron el anteproyecto del Plan Hidrológico para España –entonces en elaboración– y que, a pesar de las múltiples críticas, supondría “desplazar el centro de interés de la Administración desde la gestión de las obras hidráulicas hacia la gestión del agua como recurso”. Sin embargo, este cambio de orientación no era fácil de trasladar a la práctica después de más de un siglo de dominio de la otra perspectiva, ya que “es problemático exigir a los técnicos y a los organismos implicados que se dediquen ahora, de la noche a la mañana, a gestionar y planificar el uso del agua como recurso” (Naredo, 1997b, p. 12). Estas transformaciones requerían de un esfuerzo mental, de un cambio conceptual en la información estadística, en el cuadro institucional..., e incluso en el modo de considerar el ciclo del agua, donde ya no es suficiente con acudir a la mecánica de fluidos y a la ley de conservación de la materia y la energía, sino que también se debe tener en cuenta la ley de la entropía. Con el nuevo enfoque ya no será suficiente con aumentar las entradas de agua en el sistema sin atender a lo que sucede en él, también será necesario reducir o retrasar las pérdidas en cantidad y calidad que se dan dentro, procurando la mejora de la eficiencia de los usos y penalizando y desalentando aquellos que no lo sean o su despilfarro, sobre todo en los lugares donde lo justifique la escasa dotación.

La preocupación por la conservación del agua y del medio natural también se manifestó en diferentes foros y organismos internacionales, y poco a poco se fue introduciendo en las políticas de los diferentes países. En la medida en que existe un cambio de perspectiva resulta necesario acometer una modificación en las normas que rigen la gestión del agua lo que implicará, puesto que hay nuevos elementos de interés que considerar, que puedan aparecer nuevos perjudicados o beneficiados. Aguilera (1997, pp. 85-100) defenderá la importancia del enfoque institucional para el estudio de la gestión del agua, máxime si la consideramos como algo más que una mercancía o un factor de producción¹, ya que sus características físicas, culturales, sociales o emocionales la configuran como un activo (eco)social. Bajo estas premisas no se debería pensar en una gestión uniforme de aplicación indiscriminada a distintos territorios, sino que sería indispensable estudiar las

¹ Aguilera (2008, pp. 34-35) explica sobre esta cuestión que cuando muchos economistas consideran el agua tan solo como un “bien económico” o un “factor de producción”, están destacando solamente una de las diferentes dimensiones de este recurso natural: aquella que la relaciona más directamente con las actividades productivas y con su capacidad para generar un valor monetario, identificando lo monetario con lo económico.

causas de la escasez –física, social o de ambas– en cada lugar. No se puede atender del mismo modo un problema motivado por una baja pluviosidad que por un exceso de consumo o por una mala distribución. Las soluciones deberán ser, por lo tanto, multicriterio, haciendo explícitos los valores que orientan las propuestas, y donde sea posible una elaboración participativa con debate y evaluación pública.

A pesar de haberse insistido en la necesidad de una gestión integrada de los recursos hídricos, donde la toma de decisiones se hiciera con criterios más participativos y donde las metas tuvieran un carácter más integral y sistémico, en la práctica los sistemas de gobernabilidad y los instrumentos de gestión no están contruidos ni se adaptan a esas metas (Cazorla Clarisó, 2003, pp. 35-38). Además, en la gestión del agua van a influir múltiples actores, tanto endógenos como exógenos al propio sistema hídrico, sin que esa multiplicidad signifique coordinación entre sí. Los primeros se relacionan con la Administración por competencia directa y aprovechamiento del recurso dentro del sistema hídrico: los solicitantes de agua para el consumo –urbanos o rurales, consumidores directos–; los demandantes de bienes que requieren agua para su producción o manufactura –consumidores indirectos–; los productores de esos bienes que demandan agua para el proceso y para deshacerse de los residuos –consumidores directos–; las empresas captadoras y distribuidoras de agua a los consumidores; los administradores y legisladores que regulan y administran el uso del agua; las entidades que dan servicios de seguridad para prevenir o mitigar riesgos por fenómenos extremos –como sequías o inundaciones–; los centros de pronóstico meteorológico, hidrológico y de prevención de la contaminación; y las plantas de tratamiento de aguas residuales. Y aún habría que añadir la naturaleza como agente endógeno. Entre los agentes externos al sistema hídrico que influyen o participan en la administración del agua, pudiendo contribuir al conflicto, están los particulares o las empresas foráneas y transnacionales que directa o indirectamente provocan un cambio radical del balance hídrico, la economía, el medio ambiente y la organización del área; los mercados internacionales de productos con un alto requerimiento o dependencia del agua; los fenómenos climáticos y meteorológicos globales; las intervenciones inconsultas en que se acuerdan construir obras hidráulicas por presión de grupos de interés, sin valorar la viabilidad o el impacto; los gobiernos locales que aprueban expansiones urbanas, planes de ordenamiento del territorio o de desarrollo industrial con efectos sobre zonas de riesgo o alterando canales naturales; y los particulares o empresas que exceden la capacidad de carga de desembocaduras y lagunas o que contaminan ilegalmente ríos o lagos.

En el fondo, Barkin (2003, pp. 24-25) nos dice que detrás de los debates sobre el agua se esconden discusiones más profundas sobre la naturaleza de la sociedad, de su estructura productiva y del acceso de los distintos grupos sociales a las oportunidades que se generan. De este modo, cuando surgen conflictos entre los usos sociales y privados del agua, entramos en el debate sobre los requerimientos de la naturaleza, el carácter de la sociedad y cómo esta debe evolucionar, y el lugar que

les tocará ocupar a los distintos participantes y la posibilidad de ser escuchados en la toma de decisiones. Por lo tanto, no se trata tanto de resolver un problema de disposición de agua o de los derechos de acceso como de marcar el camino a seguir por la sociedad.

Si consideramos el agua como un activo ecosocial podríamos percibir mejor la naturaleza de estos conflictos ya que, como define Aguilera (2008, p. 36), esta es una noción funcional del agua que debe entenderse como la capacidad que esta tiene de “*satisfacer todo un conjunto de funciones económicas, sociales y ambientales, tanto de carácter cuantitativo como cualitativo*”. Cuando se ignora esta multifuncionalidad es cuando se agudizan y manifiestan con más intensidad los conflictos entre las diferentes funciones. La gestión no debe ser, por lo tanto, del recurso, sino del ecosistema, una gestión ambiental integrada del territorio. Por otra parte, esto implica la necesidad de formular cuál es el marco institucional adecuado para llevar a cabo dicha gestión.

2. LA GESTIÓN PRIVADA DEL AGUA Y LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA

Cuando el agua deja de ser vista desde esta perspectiva múltiple, surge la tentación de introducir la perspectiva mercantil y la administración privada de los servicios del agua. Es cuando, como señala Barkin (2003, pp. 25-26), la gestión del agua como un servicio especial va a ser sometida a un trato “técnico” donde los intereses y objetivos de las autoridades del agua o de los diferentes grupos sociales pueden contraponerse. El objetivo primordial del concesionario va a ser maximizar sus ganancias o el retorno de su inversión, mientras que los usuarios buscan una oferta adecuada en cantidad y calidad a un coste accesible. He ahí uno de los problemas fundamentales que dificultan resolver el conflicto. ¿Cómo diseñar, entonces, los sistemas operativos? Para las empresas particulares el tiempo de recuperación de la inversión es el que determinará la valoración de los mercados. Para el público la perdurabilidad de la instalación debe ser primordial. ¿Hacer hincapié en los gastos corrientes o en la inversión? También ahí encontramos conflicto. Muchos sistemas de agua potable padecen de un insuficiente mantenimiento, existen problemas de tratamiento de las aguas residuales, etc. Este es uno de los argumentos para privatizar los sistemas públicos de distribución considerando que las grandes empresas tendrán mayor facilidad para acceder a los mercados de capital e introducir las tecnologías más avanzadas. No considerar el agua como un “bien público” y no reconocer el derecho implícito a acceder a este recurso vital hace que el manejo de estos sistemas abandone la esfera pública para ser transferida a la privada. Este cambio supone priorizar las inversiones para cubrir las necesidades de los usuarios con mayor capacidad para el pago de las cuotas que se establezcan para recuperar las inversiones, mientras que se rechaza la idea de garantizar el acceso a una cantidad mínima sin coste para todos los usuarios. Por otra parte, permanecen

ausentes las políticas tarifarias que opten por criterios ecológicos no vinculados únicamente a los costes financieros.

El proceso de privatización de un número significativo de servicios de agua potable y saneamiento, como recuerda Cazorla Clarisó (2003, p. 39), es relativamente reciente en la mayoría de los países, donde hasta hace poco eran controlados por los Estados mediante empresas públicas. Exigencias o recomendaciones externas han promovido una sistemática desintervención política, provocando una profunda inquietud motivada por la supeditación de los marcos reglamentarios a sectores de interés predominante, la insatisfacción con los mecanismos de protección de los usuarios, los fallos o incumplimientos en la prestación de los servicios, el control de *holdings* y monopolios o las limitaciones de los enfoques economicistas. En definitiva, según este autor, dos problemas básicos deberían ser resueltos en términos de un esquema regulador público: por un lado, la discrepancia entre la racionalidad de las decisiones de los nuevos actores privados –maximizar ganancias– y las finalidades sociales de un servicio público –cobertura, calidad y coste– y, por otro, la inadecuación de los mecanismos de los mercados competitivos para actuar sobre servicios públicos.

Después de quince años de experiencias con el sector privado en el abastecimiento y saneamiento de agua en los países en desarrollo, existen pruebas empíricas suficientes para concluir que la privatización ha sido un fracaso (Badía *et al.*, 2010). Los operadores privados no demostraron ser más eficientes que los públicos, e incluso ha sucedido lo contrario. Las inversiones prometidas quedaron muy por debajo de lo previsto y no lograron ampliar los sistemas para las zonas no rentables. Los incrementos tarifarios no supusieron nuevas fuentes de financiación y se sigue dependiendo de las que utilizaba el sector público que, además, ha servido a menudo como garante de los préstamos de las empresas privadas. La corrupción y los sobornos han mostrado las mismas probabilidades en las empresas transnacionales que en ciertos agentes públicos.

La consideración del agua como un bien económico y la privatización de los sistemas hídricos, como señalan Gleick *et al.* (2002), no es nada nuevo; desde hace mucho tiempo se puede encontrar la presencia de empresas privadas en la gestión de servicios públicos o la utilización de herramientas de mercado en diferentes partes del mundo. Lo realmente nuevo es la extensión de los esfuerzos privatizadores y la creciente conciencia pública por los problemas asociados a estos esfuerzos. La incapacidad de muchas agencias públicas para satisfacer ciertas necesidades elementales de agua para todo el mundo y las pretensiones de las empresas transnacionales por tener un mayor control de los servicios del agua contribuirían a la controversia sobre la privatización. Habría que tener en cuenta que esta alcanza distintos niveles en función de la mayor o menor presencia de los gobiernos en la gestión del agua. Privatizar implica transferir algunos o todos los activos o las operaciones de los sistemas públicos a manos privadas. Se puede transferir la responsabilidad de operación del agua o de los sistemas de tratamiento, o incluso puede haber una

transferencia completa de la propiedad del sistema y de las responsabilidades de operación hasta la venta de derechos de propiedad pública del agua a empresas privadas.

Organizaciones como el Banco Mundial o el Consejo Mundial del Agua contribuyeron a promover la privatización del agua en todo el mundo, lo que ocasionó protestas de todo tipo en diferentes países de Latinoamérica –Bolivia² o Paraguay–, Asia –Filipinas– o África –Sudáfrica³–. En estas movilizaciones se manifestó la preocupación por las diferentes consecuencias económicas de la privatización de los recursos hídricos, los riesgos para los ecosistemas, el poder de los actores corporativos, el control extranjero sobre un recurso natural fundamental, las desigualdades de acceso al agua y la exclusión de las comunidades de las decisiones sobre sus recursos propios.

En el año 2000 la Unión Europea establece un marco comunitario para la protección y gestión del agua⁴ que obligará a los Estados miembros a adoptar –a partir del año 2009– planes de gestión y programas de medidas adaptados a cada masa de agua para el período 2009-2015, al final del cual serán revisados, y después por períodos de seis años. Estos planes, que deberán aplicarse en el año 2012, tienen por objeto la prevención del deterioro y la mejora y restauración del estado de las masas de agua superficiales, de modo que alcancen un buen estado químico y ecológico antes de finalizar el año 2015, reduciendo la contaminación debida a los vertidos y a las emisiones de sustancias peligrosas. Además, se deberá proteger, mejorar y restaurar la situación de las aguas subterráneas previniendo su contaminación y deterioro y garantizando un equilibrio entre captación y renovación. Por último, también debe buscarse la preservación de las zonas protegidas.

Entre las medidas previstas para la gestión del agua, la Directiva 2000/60/CE estipula que a partir del año 2010 los Estados miembros deberán garantizar que la política de tarificación incite a los consumidores a utilizar los recursos de forma eficaz, y que los diferentes sectores económicos contribuyan adecuadamente a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el uso del agua, donde se incluirán tanto los costes ambientales como los de recursos.

Aguilera (2008, pp. 57-63) considera que con estos objetivos la Directiva va a conseguir crear una enorme confusión ya que “*no está nada claro qué significa exactamente realizar un análisis económico del uso del agua en cada cuenca*” porque, citando a Mishan (1982, p. 29), si el análisis es entendido como estimación de precios y costes, calculados con criterios convencionales, estos parten de datos “objetivos” que el economista obtiene a partir de las valoraciones “subjetivas” de los individuos afectados. Habría que tener en cuenta, además, que los precios de-

² Olivera y Lewis (2004) describen detalladamente las claves del conflicto por la privatización del agua en Bolivia.

³ McDonald y Ruiters [ed.] (2005) recogieron diversos estudios sobre la problemática en Sudáfrica.

⁴ Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000.

penden de la distribución existente de la renta y la riqueza, mientras que en los costes es necesario definir institucionalmente la noción con la que se trabajará para que sean relevantes las comparaciones.

Por otra parte, en Europa no se podría hablar en términos estrictos de la existencia de mercados de agua, por lo que resulta totalmente erróneo emplear las expresiones oferta y demanda cuando se supone que estas son las que debemos relacionar con el principio de recuperación de costes. Según este autor, sería más correcto hablar de consumos y no de demandas, por lo que el trabajo que es preciso realizar debería ir en la línea de incentivar cambios tecnológicos relacionados con el ahorro y la depuración del agua, lo que no significa apoyar “soluciones de mercado”. Incluso existiendo mercados no se podrían augurar los éxitos que pretende la Directiva, ya que habría que saber de qué tipo de mercados se trata y qué transacciones existen, si existe o no competencia. Pero el problema principal radicaría en la propia noción de recuperación de costes, no suficientemente explicada, y que, teniendo en cuenta la inconmensurabilidad de los costes ambientales irreversibles, hace que el análisis económico sea insuficiente y que incluso pueda interpretarse que asumir el valor monetario imputado puede estar justificando la contaminación, haciendo que finalmente que “el que paga contamina”. La Directiva se sitúa, de este modo, lejos de la asunción del principio de precaución y resulta incompleta por no vincular la gestión del agua a la gestión del territorio.

3. DESCRIPCIÓN DE LOS USOS DEL AGUA EN GALICIA

Uno de los mayores obstáculos para el estudio del agua en España es la precariedad de las estadísticas, tanto en lo referente al ciclo hidrológico como a la distribución o a los usos del agua. Como destaca Aguilera (2008, p. 44) “*algo que resulta inaudito en un país donde no sobra el agua, pero que tiene una lógica y está relacionada con la configuración del agua como un elemento fundamental de poder y con la consolidación de «élites» o «expertos» que han legitimado durante muchos años la opción centrada en «más embalses y trasvases»*”.

Conscientes de este problema, utilizaremos la escasa información disponible con el fin de hacer una breve descripción de los usos del agua en Galicia. Acudiremos a la *Encuesta sobre el suministro y saneamiento del agua* del INE. Ahí no se da información sobre los usos del agua que se hagan al margen de las redes de distribución o los usos para el sector agrario. De hecho, el INE en su *Encuesta sobre el uso del agua en el sector agrario* no desglosa los datos para Galicia, quedando esta incluida en el grupo “Resto de comunidades autónomas”.

Se considera como captación de agua a aquella extraída y/o recogida de la naturaleza y almacenada para su utilización, incluyendo los servicios de embalse y la conducción por arterias o tubos primarios. En la tabla 1 se ve como en los últimos años apenas ha variado la cantidad de agua captada, siendo la parte más importante aquella que se obtiene de las aguas superficiales –entre el 85% y el 95% según los

años-. Además del agua en embalses, se incluyen en las aguas superficiales aquellas de canales fluviales naturales o de canales artificiales. Parece haber una relación inversa entre la captación de aguas superficiales y subterráneas, de modo que los años en que las primeras descienden en uso aumentan las segundas, sucediendo esto cuando la captación total disminuye.

Tabla 1.- Captación y disponibilidad de agua (en miles de m³)

	GALICIA			
	2005	2006	2007	2008
Captación total	264.953	250.852	255.990	261.077
Aguas superficiales	253.074	214.073	239.968	249.137
Aguas subterráneas	11.879	36.779	16.022	11.940
Desalación	0	0	0	0
Otros tipos de recursos hídricos	0	0	0	0

FUENTE: INE: *Encuesta sobre el suministro y saneamiento del agua* (<http://www.ine.es>).

En la tabla 2 vemos el destino del agua que entra a la red de distribución desde las plantas de tratamiento o los depósitos de servicio. En el agua imputada a los distintos grupos de usuarios se incluyen exclusivamente los volúmenes medidos en los contadores de los usuarios –tanto comunitarios como individuales–. Quizás lo más sorprendente de los datos de la tabla es el peso desmesurado del agua perdida en la red de distribución, si consideramos que en estos años se sitúa siempre entre el 20% y el 25% del agua que finalmente es distribuida para abastecimiento público. Estas pérdidas son debidas a roturas y averías de la red de distribución y acometidas, aunque una parte podría venir motivada por los errores en la medición de los contadores. El total de las pérdidas llega a superar el consumo de los diferentes sectores económicos o de los consumos municipales, para situarse en el segundo destino después de los hogares. Estos usan entre el 64% y el 70% del total de agua distribuida.

Tabla 2.- Distribución de agua por grandes grupos de usuarios (en miles de m³)

	GALICIA			
	2005	2006	2007	2008
Volumen total de agua controlada y distribuida para abastecimiento público (por grandes grupos de usuarios)	235.015	229.631	213.865	206.568
Sectores económicos	43.718	42.128	34.737	30.918
Hogares	152.756	160.223	142.479	145.691
Consumos municipales (1)	21.327	16.498	36.649	29.959
Otros	17.214	10.782	NP	NP
Agua perdida en la red de distribución	47.549	46.293	44.413	53.280

(1) El dato de los años 2007 y 2008 de “Consumos municipales” incluye el apartado “Otros”; NP: No procede.

FUENTE: INE: *Encuesta sobre el suministro y saneamiento del agua* (<http://www.ine.es>).

Estas cifras no deben llevarnos al equívoco de suponer que el uso mayor de agua es el realizado por los hogares. Como dijimos anteriormente, en la tabla 2 solo se ofrece información relativa al agua distribuida a través de la red. Por eso, y ante

la imposibilidad de disponer de datos completos del sistema hídrico para Galicia, resulta especialmente interesante echar mano de la información que ofrece la *Encuesta sobre el uso del agua en el sector industrial* del INE. Lamentablemente solo se dispone de datos desglosados para Galicia en el año 1999, pero pueden servirnos como referente para comprender por qué debemos evitar una lectura equivocada de los datos del agua distribuida en red. En aquel año el agua utilizada para usos industriales era de 135.992 miles de m³, de los que casi el 82% eran captados por la empresa directamente y no a través de una red pública. En ese mismo año los hogares, según la *Encuesta sobre el suministro y saneamiento del agua*, usaban 122.608 miles de m³ de agua.

Otros datos de interés son los que nos proporciona la *Encuesta de infraestructuras y equipamientos locales* del Ministerio de Administraciones Públicas, aunque solo disponemos de información para los años 1995 y 2000. Según esta fuente, el número de núcleos de población en Galicia con acceso a servicios de depuración de aguas era de un 69% en el año 1995, mientras que en el año 2000 todavía un 49% de los núcleos carecían de este servicio. En el caso de las viviendas, aquellas que no tenían servicio de depuración alcanzaban el 60% en el año 1995, y el 48% en el año 2000. En términos de población estos porcentajes suponían, respectivamente, un 58% y un 45%.

4. LA NUEVA LEY DE AGUAS DE GALICIA

4.1. ASPECTOS AMBIENTALES

El pasado 18 de diciembre entró en vigor la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia, que se aprueba en desarrollo del artículo 27 del Estatuto de autonomía, que atribuye a Galicia competencias exclusivas en materia de “*aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de la Comunidad*” (artículo 27.12) y también en materia de “*aguas subterráneas*” (artículo 27.14), así como la ejecución de la competencia estatal en materia de “*vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral gallego*” (artículo 29.4).

La nueva Ley de aguas deroga la Ley 8/1993, de 23 de junio, reguladora de la Administración hidráulica de Galicia, así como la Ley 8/2001, de 2 de agosto, de protección de la calidad de las aguas de las rías de Galicia y de ordenación del servicio público de depuración de aguas residuales urbanas.

La promulgación de esta Ley obedece a la necesidad de aplicar el mandato comunitario recogido en la Directiva Marco de Agua del año 2000 y después de que esta fuese transpuesta al ordenamiento jurídico español en el artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social. Como indica la misma Ley gallega en su preámbulo “*en la política ambiental son cada vez más normas con origen supranacional las que determinan el conteni-*

do de los derechos y obligaciones de la ciudadanía, lo que es lo mismo que decir las competencias y la manera de ejercerlas de los poderes públicos. No sucede de modo distinto a lo indicado en el ámbito del agua". De manera que bajo este espíritu de sometimiento a la norma comunitaria se emprende la redacción de la Ley gallega. Sin embargo, solo va a aprovechar una parte de las posibilidades reales que la Directiva Marco permite y se centra, sobre todo y no siempre, en aquellas que son de obligado cumplimiento. De este modo, las insuficiencias de la norma gallega son atribuibles tanto a la propia ambigüedad de la Directiva en aquello a lo que esta obliga como a sus carencias, pero también a la falta de voluntad del legislador gallego para explorar aquellos caminos que la norma comunitaria permite, principalmente en la atención a ciertas cuestiones de tipo ambiental.

Las funciones ecológicas del agua son obviadas en la Ley gallega. Desde el punto de vista ambiental, apenas añade nada a la regulación vigente en materia de aguas en Galicia, limitándose a reproducir obligaciones ya establecidas en la legislación estatal y comunitaria, pero no incorporando elementos de protección de las aguas de Galicia.

Como pusieron de manifiesto organizaciones ecologistas durante el período de alegaciones, la Ley no regula los usos del agua en nuestro país; no establece objetivos ambientales propios y específicos para nuestras cuencas hidrográficas; no contempla ni medidas concretas ni estrategias para reducir la contaminación y mejorar el estado ecológico de las aguas tanto superficiales como subterráneas; no diseña políticas eficaces para un uso más racional del agua, más allá del incremento impositivo; e ignora por completo las políticas de reutilización.

Esta Ley no incorpora ningún conjunto de medidas para prevenir el deterioro, proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos y de los ecosistemas terrestres asociados; no incorpora medidas que garanticen una reducción progresiva de los vertidos, emisiones o pérdidas de las principales sustancias contaminantes; no prevé mecanismos para eliminar o suprimir gradualmente esos vertidos; no garantiza la reducción progresiva de la contaminación de las aguas subterráneas; ni prevé ni palia los efectos de las crecidas y de las sequías, tal y como ordena la Directiva Marco del Agua.

Un ejemplo de su escaso contenido ambientalista se percibe en el hecho de que en su tramitación el propio Grupo Popular tuvo que enmendar el texto remitido por el Gobierno para introducir "los objetivos ambientales en materia de aguas", reconociendo su total inexistencia en el texto del proyecto de ley, así como "la finalidad y los objetivos de la planificación hidrológica", corroborando las críticas vertidas por los grupos de la oposición.

Quizás los únicos nuevos elementos con consecuencias prácticas son el incremento de la recaudación y la creación del nuevo ente *Augas de Galicia*, que resulta de la fusión del organismo autónomo *Augas de Galicia* y de la *Empresa Pública de Obras e Servizos Hidráulicos*. Todo lo demás se reduce a meras declaraciones de intenciones, delimitaciones competenciales y reiteración de obligaciones ya conte-

nidas en otras normas o, en el mejor dos casos, al simple desarrollo nominal de los contenidos mínimos de algunos planes.

4.2. ASPECTOS FISCALES

Un elemento destacable de la Ley es el relacionado con las tarifas a pagar por el uso del agua. La justificación recogida en el preámbulo es la asunción del principio comunitario de recuperación de costes de los servicios relacionados con el agua por parte de todas las Administraciones que intervienen en el ciclo del agua. Se establece de este modo un nuevo régimen económico-financiero en el que se busca la suficiencia financiera para la cobertura de los programas de gastos ejecutados por el Gobierno gallego en lo que respecta al ciclo del agua que se consideran ineludibles. El criterio para la aplicación de las medidas fiscales previstas se relaciona con el volumen de agua usada y la contaminación real al medio físico, entendida esta en función del agua vertida a las redes públicas de saneamiento y que debe ser depurada.

Estamos, por lo tanto, ante unas medidas fundamentalmente mercantilistas de las que se presume no solo la capacidad para cubrir los costes de mantenimiento del sistema, sino también una mejora en el uso del agua. No dudando de la influencia que el aumento de los costes por el uso del agua puede tener en una alteración de sus usos, conviene también recordar que, como dice Aguilera (2006, p. 45), pagar por el agua no tiene porque traducirse inevitablemente en un mejor uso e, incluso, si la gestión del agua se convierte en un negocio y no en proporcionar un servicio, el objetivo de los propietarios del agua puede llevarlos a querer vender la mayor cantidad posible. Además, en ocasiones, aún habiendo un precio elevado por el agua, pueden existir pérdidas considerables en las redes de distribución que el vendedor acaba por trasladar como coste al comprador.

La insistencia en el cobro y la minúscula atención a la mejora en los usos hace pensar que la verdadera razón de ser de la Ley de aguas de Galicia es la de recaudar. La política de recuperación del coste de los servicios se articula sobre la base de la creación de dos nuevas figuras tributarias que vienen a sustituir el canon de saneamiento establecido en virtud del artículo 33 de la Ley 8/1993, de 23 de junio, reguladora de la Administración hidráulica de Galicia.

Con esta nueva Ley el Gobierno procura incrementar la recaudación por dos vías: 1) incrementando la presión fiscal sobre el uso o consumo de agua; y 2) extendiendo la aplicación de la nueva fiscalidad del agua a sectores de la población hasta ahora exentos.

Para este fin se crean dos nuevos tributos: el canon del agua y el coeficiente de vertido. El canon del agua se define como un tributo propio de la Comunidad Autónoma de Galicia con naturaleza de impuesto de carácter real e indirecto y de finalidad extrafiscal (artículo 43). Este canon grava *“el uso o consumo real o potencial del agua de cualquier procedencia, con cualquier finalidad, y mediante cualquier*

aplicación, incluso no consuntiva, con motivo de la afección al medio que su utilización pudiera producir...” (artículo 45). El coeficiente de vertido se define como un tributo propio de la Comunidad Autónoma de Galicia con naturaleza de tasa, y que grava “*la prestación del servicio de depuración de aguas residuales urbanas efectuado por la Administración hidráulica de Galicia*”.

Ambos tributos comparten los mismos elementos materiales: los mismos sujetos pasivos, las mismas reglas de determinación de la base imponible, el mismo principio de devengo, las mismas normas de aplicación y el mismo método de determinación de la cuota tributaria, por lo que, de no ser por mantener hechos impositivos formalmente diferenciados, estaríamos ante un caso evidente de doble imposición.

Por su propia naturaleza –tasa–, el coeficiente de vertido no se aplicará “*a los usuarios que acrediten que sus vertidos de aguas residuales no están conectadas en las instalaciones de depuración gestionadas por la Administración hidráulica de Galicia*” (artículo 67), aunque es cierto que se hace recaer sobre los propios usuarios la carga de la prueba de demostrar que no están conectados, y también lo es que los titulares de fosas sépticas no conectadas a la red acabarán pagando el coeficiente cuando tengan que vaciar el contenido de la fosa en alguna de las estaciones depuradoras (artículo 68.2).

Otra de las novedades de esta ley es que equipara el consumo o utilización de agua procedente de captaciones propias –pozos o traídas– y la procedente de sistemas públicos de abastecimiento, sometiendo al canon del agua los dos sistemas de aprovisionamiento, aunque, como veremos más adelante, en el caso de las primeras se les aplicará una reducción de la cuota tributaria del 90%.

El canon del agua se aplicará a toda la población. Esta Ley suprime la exención en virtud de la cual en la actualidad están exentos del canon de saneamiento los usos domésticos en núcleos de menos de 2.000 habitantes.

4.3. CONSECUENCIAS DE LA NUEVA FISCALIDAD DEL AGUA

Consideramos como principales consecuencias asociadas a la nueva fiscalidad del agua las siguientes: a) el incremento exponencial de la carga tributaria, b) que privilegia los usos industriales y penaliza los usos domésticos, y c) que castiga a los residentes en el rural.

◆ *El incremento exponencial de la carga tributaria.* Es quizás la principal consecuencia de la introducción de estas nuevas figuras tributarias. El uso o consumo del agua sufre un incremento exponencial por la aplicación de los nuevos tributos, en particular en lo que afecta a los usuarios domésticos que, en función del consumo y del número de miembros de la unidad familiar, podrían ver incrementada en más del 350% la carga tributaria que soportan mensualmente en su recibo del agua. Un ejemplo puede verse en la tabla 3.

Los incrementos más drásticos van a afectar, precisamente, a los consumos domésticos y no a los industriales, y por lo tanto al grueso de la población. Según los

datos más recientes de la *Encuesta sobre el suministro y el saneamiento del agua* del INE, el consumo medio de agua en los hogares gallegos asciende a 146 litros por habitante y día que, aún estando 8 litros por debajo de la media estatal, sitúa al consumidor medio gallego en el tramo tercero de la escala de gravamen definida en el artículo 53 de esta Ley (lo mismo sucedería con una familia tipo de tres miembros que realizase un consumo igual al consumo medio gallego por persona).

Tabla 3.- Comparativa entre la situación actual y la resultante de la nueva fiscalidad definida en la Ley de aguas de Galicia

USOS DOMÉSTICOS, CONSUMO MEDIO: 146 LITROS/PERSONA/DÍA = 4,38 m³ PERSONA/MES

SITUACIÓN ACTUAL				NUEVA LEY DE AGUAS						DIFERENCIAS		
Canon de saneamiento				Canon del agua				Coef. de vertido*		Total CT (€) C.A.+C.V.	Δ CT (€)	Δ CT (%)
NP (n)	CM (m ³)	TG (€/m ³)	CT (€)		Volumen mensual (m ³)	Tipo de gravamen	CT (€)	CT (€)				
1	4,38	0,209	0,92	Parte fija	Primero	≤2n	0,50 €			4,40	3,48	378
					Resto	>2n	1,50 €	1,50	1,50			
				Parte variable	Primero	≤2n	0,00 €/m ³					
					Segundo	>2n e ≤4n	0,28 €/m ³	0,56	0,56			
					Tercero	>4n e ≤8n	0,36 €/m ³	0,14	0,14			
Cuarto	>8n	0,41 €/m ³										
Total							2,20	2,20				
3	13,14	0,209	2,75	Parte fija	Primero	≤2n	0,50 €			7,18	4,43	161
					Resto	>2n	1,50 €	1,50	1,50			
				Parte variable	Primero	≤2n	0,00 €/m ³					
					Segundo	>2n e ≤4n	0,28 €/m ³	1,68	1,68			
					Tercero	>4n e ≤8n	0,36 €/m ³	0,41	0,41			
Cuarto	>8n	0,41 €/m ³										
Total							3,59	3,59				

NP: N° de personas; CM: Consumo mensual; TG: Tipo de gravamen; CT: Cuota tributaria.
 *El coeficiente de vertido se aplicará solo en el caso de verter aguas residuales a instalaciones de depuración dependientes de la Administración hidráulica de Galicia.
 En esta comparativa no se incluyen los costes de depuración de instalaciones dependientes de las Administraciones locales, que pueden variar en función de los ayuntamientos.

FUENTE: Elaboración propia.

Tabla 4.- Canon del agua (artículo 53). Tipo de gravamen

CANON DEL AGUA USOS DOMÉSTICOS	TRAMOS	VOLUMEN MENSUAL (m ³)	TIPO DE GRAVAMEN
Parte fija	Primero	<2n	0,50 €
	Resto	>2n	1,50 €
Parte variable	Primero	<2n	0,00 €/m ³
	Segundo	>2n e ≤4n	0,28 €/m ³
	Tercero	>4n e ≤8n	0,36 €/m ³
	Cuarto	>8n	0,41 €/m ³

n: Número de personas en la vivienda.

FUENTE: Ley de aguas de Galicia.

El hecho de que se defina una escala de gravamen donde el grueso de la población se sitúa ya de partida en el tramo inmediatamente anterior al tramo más alto,

parece confirmar la voluntad recaudatoria de la Ley. Los dos tramos inferiores en la práctica son virtuales, y el propio Gobierno reconoce en la memoria del proyecto de ley (p. 35) que el cuarto tramo es residual, apenas aplicable y, de hecho, el Gobierno excluye ese tramo de la estimación de ingresos por el canon del agua. Además, el establecimiento de una parte fija independiente del consumo de agua, y la reducción del incremento tarifario a medida que avanzamos en la escala, desvirtúan la supuesta progresividad de la escala de gravamen.

Si existiera una finalidad recaudatoria no manifestada en el texto de la Ley, estaríamos, además, ante un tributo al que no podríamos considerar como extrafiscal. Se daría una contradicción en el mismo sentido que el que ha señalado Regueiro (2010, pp. 210-211) con respecto al canon eólico.

Podemos comprobar como un usuario doméstico individual, con un consumo de agua equivalente a la media gallega de 146 litros/día, situado en el tercer tramo de la tarifa, soportaría una contribución mensual fija de 1,50 € y un tipo marginal de gravamen de 0,36 €/m³ por el canon del agua; si, además, está conectado a redes de saneamiento dependientes de la Administración hidráulica de Galicia, soportaría otros cargos idénticos por las partes fija y variable del coeficiente de vertido, siendo la carga tributaria total de 4,40 €, o de 1,004 €/m³, expresada en términos unitarios, cantidad que supera el coste de desalación de agua de mar estimado por el Gobierno de Canarias⁵.

Se percibe también este interés por la recaudación en las previsiones de ingresos por el canon del agua y el coeficiente de vertido contenidos en la memoria del proyecto de ley. El Gobierno prevé que la recaudación, desde el primer año de aplicación de estos dos nuevos tributos, duplique casi la prevista en el año 2010 por el canon de saneamiento.

La previsión para el año 2011 es que la Xunta recaude por el canon del agua 48,6 millones de euros, y por el coeficiente de vertido 19,8 millones de euros. En conjunto 68,4 millones de euros, un incremento del 97,6% con respecto a los 34,7 millones de euros que preveía recaudar la Xunta en concepto de canon de saneamiento en el año 2010. La memoria del proyecto de ley prevé, además, un incremento adicional de la tarifa del canon del agua del 2% anual hasta el año 2016 (tabla 5).

Tabla 5.- Evolución prevista de la recaudación (en millones de €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Canon de saneamiento	34,76	0	0	0	0	0	0
Canon del agua	0	48,67	49,71	50,78	51,56	52,67	53,81
Coefficiente de vertido	0	19,82	20,52	24,25	25,02	28,06	29,06
TOTAL	34,76	68,49	70,23	75,03	76,58	80,73	82,87
Δ s/año anterior		97,04%	2,54%	6,83%	2,07%	5,42%	2,65%
Δ 2016 s/2010							138,41%

FUENTE: Memoria del proyecto de ley de aguas de Galicia.

⁵ De acuerdo con la información del Gobierno de Canarias, el coste actual de la obtención de 1 m³ de agua procedente del mar es de entre 0,5 y 0,6 €/m³ (<http://www.gobiernodecanarias.org/citv/dga/aguacanarias.html>).

◆ *Privilegia los usos industriales y penaliza los usos domésticos.* Siendo los usos y consumos industriales de agua por regla general mucho más voluminosos que los usos domésticos, el tipo de gravamen aplicable a los usos no domésticos en la modalidad de volumen es:

- a) En su parte fija de 2,5 €, sólo 1 € superior a la de los usos domésticos, siendo insignificante tanto respecto de la capacidad económica de las empresas como del volumen de agua empleado.
- b) En su parte variable, el tipo de gravamen aplicable es de 0,421 €/m³, prácticamente el mismo que el establecido para usos domésticos que superen los 8 m³ por persona y mes, cuando este volumen en términos generales es ampliamente superado en los usos industriales.

Actividades tan contaminantes e intensivas en el uso de agua como, por ejemplo, la fabricación de pasta de papel sufrirán incrementos mucho más moderados que los que tendrá que soportar una familia media. Así, por ejemplo, en el caso de Ence-Pontevedra, con un consumo mensual estimado de 1,19 de millones de m³, solo experimentará un incremento en su carga tributaria del 19,9%, mientras que una familia de tres miembros con un consumo mensual de 15 m³ experimentará un incremento del 363%.

Si comparamos estos dos supuestos, la parte fija –la que no depende del consumo del agua– representa en el caso de la familia de tres miembros el 17,61% de su cuota tributaria, mientras que en el caso de Ence esa parte solo representa el 0,00049%.

◆ *Castiga a los residentes en el rural.* La población residente en el medio rural es la más perjudicada por esta Ley de aguas. Los habitantes del rural son los que soportarán un mayor incremento de la presión fiscal derivada de esta Ley por varias razones:

- a) Porque es en el rural donde se localizan la inmensa mayoría de las captaciones propias (pozos y traídas vecinales), en la actualidad no sometidas al canon de saneamiento.
- b) Porque la Ley 8/1993, de 23 de junio, reguladora de la Administración hidráulica de Galicia, derogada por esta Ley, establecía en su artículo 34.2.d, como supuesto de no sujeción al canon de saneamiento, “*los usos domésticos en los núcleos de población que no dispongan de alcantarillado, mientras este no entre en funcionamiento*”.
- c) Porque la misma Ley 8/1993 establecía en su artículo 35 que “*estará exento del canon de saneamiento el consumo o la utilización de agua para usos domésticos en núcleos en los que la población de derecho no supere los 2.000 habitantes*”.

Todas estas exenciones y supuestos de no sujeción desaparecen en el canon del agua.

Durante la tramitación parlamentaria, y fruto de la presión dos grupos de la oposición, el Gobierno accedió a suavizar algunos de los aspectos más controvertidos de la Ley, como era la obligación de instalar contadores homologados en los pozos bajo pena de multa de hasta 30.000 euros, o la aplicación de una reducción del 90% de la cuota tributaria en los casos de agua procedente de captaciones propias.

5. CONCLUSIONES

La Ley de aguas de Galicia debería ser una oportunidad para introducir un cambio drástico en la gestión del agua. Desde hace dos décadas está abierto el debate sobre cómo abordar una nueva economía del agua. Con todo, los cambios realizados en el marco institucional de muchos países fueron por la vía de introducir mecanismos de mercado con la disculpa de una mejor gestión del agua, una mejor atención a los usuarios y de reducir los problemas ambientales. En la práctica se promovió una paulatina privatización de los servicios de operación y tratamiento del agua, cuando no de la misma propiedad de aquella, sin que los problemas que se pretendían resolver quedaran definitivamente solucionados. Esta situación provocó también una mayor concienciación y la reclamación de una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones, dada la dimensión del agua como activo ecosocial. En el ámbito comunitario las directrices normativas dirigen la acción pública hacia una recuperación de los costes de operación y tratamiento a través de políticas tarifarias que deberían actuar a la manera de precios. La Ley gallega no avanzará más allá de la visión más estrecha de la Directiva Marco del Agua, aún cuando, con sus limitaciones, esta permitiría introducir una perspectiva más ecológica. Sin embargo, acabaron por primar criterios tributarios y de recaudación, mientras que no se consideraron aspectos como la condición socioeconómica de los usuarios, los usos del agua para la producción de energía hidroeléctrica, la prevención de los efectos de fenómenos meteorológicos extremos, el riesgo de inundación y de sequía y su integración con la planificación hidrológica, la exención del impuesto a los usos domésticos de aguas pluviales, la regularización de la inmensa mayoría dos pozos existentes en nuestro país, etcétera.

La ausencia de participación ciudadana en la elaboración de la Ley y en la toma de decisiones sobre los usos del agua para el sistema hídrico gallego lleva a que haya una desigualdad manifiesta entre unos y otros actores del sistema, que ciertos usos del agua que suponen una fuerte carga contaminante en los vertidos, como es el caso de muchas industrias, acaben por tener una carga tributaria menor que los hogares, o que la población peor atendida por la Administración Pública, como es la del rural, sea la gran perjudicada de esta nueva norma. En definitiva, una vez más una oportunidad perdida para resolver viejos problemas que cada día son más graves.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA KLINK, F. (1997): “Instituciones e instrumentos útiles para mejorar la gestión del agua”, en J.M. Naredo Pérez [ed.]: *La economía del agua en España*, pp. 79-102. Madrid: Fundación Argentaria/Visor.
- AGUILERA KLINK, F. (2006): “El coste del agua”, *Congresso Homenagem ao Douro/Duero e seus rios. Memória, Cultura e Porvir*. Zamora. (<http://www.unizar.es/fnca/duero/docu/p201.pdf>).
- AGUILERA KLINK, F. (2008): *La nueva economía del agua*. Madrid: Cip-Ecosocial-Los Libros de la Catarata.
- BADIA, E.; BASTEIRO, L.; GRIS, A. (2010): “The Failure of Water Privatization”, en J. Delclòs [coord.]: *Water, a Right Not a Commodity. Civil Society Proposals for a Public Model of Water Services*, pp. 77-99. Engineering Without Borders.
- BARKIN, D. (2003): “La gestión popular del agua: respuestas locales frente a la globalización”, *Ecología Política*, 25, pp. 22-33.
- CAZORLA CLARISÓ, X. (2003): “Conflictos en el manejo integrado de los recursos hídricos: La crisis de la gobernabilidad y los usuarios del agua”, *Ecología Política*, 25, pp. 34-51.
- DELCLÒS, J. [coord.] (2010): *Water, a Right Not a Commodity. Civil Society Proposals for a Public Model of Water Services*. Engineering Without Borders.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Encuesta de infraestructura y equipamientos locales*. (Extraído de <http://www.ige.eu>).
- GALICIA. PARLAMENTO DE GALICIA (2010): Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia. (DOG nº 222, de 18/11/10).
- GLEICK, P.H.; WOLFF, G.; CHALECKI, E.L.; REYES, R. (2002): *The New Economy of Water. The Risks and Benefits of Globalization and Privatization of Fresh Water*. Oakland: Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security.
- INE: *Encuesta sobre el suministro y saneamiento del agua*. (<http://www.ine.es>).
- INE: *Encuesta sobre el uso del agua en el sector industria. Año 1999*. (<http://www.ine.es>).
- MCDONALD, D.A.; RUITERS, G. (2005): *The Age of Commodity: Water Privatization in Southern Africa*. London: Earthscan.
- MISHAN, E.J. (1982): “The New Controversy about the Rationale of Economic Evaluation”, *Journal of Economic Issues*, XVI (1), pp. 29-47. (Citado en Aguilera, 2006).
- NAREDO PÉREZ, J.M. (1997b): “Problemática de la gestión del agua en España”, en J.M. Naredo Pérez [ed.]: *La economía del agua en España*, pp. 11-25. Madrid: Fundación Argentaria/Visor.
- NAREDO PÉREZ, J.M. [ed.] (1997a): *La economía del agua en España*. Madrid: Fundación Argentaria/Visor.
- OLIVERA, O.; LEWIS, T. (2004): *Cochabamba! Water War in Bolivia*. Cambridge, MA: South End Press.
- PARLAMENTO EUROPEO; CONSEJO EUROPEO (2000): *Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000*.
- REGUEIRO FERREIRA, R.M. (2010): *Xénese e desenvolvemento do sector eólico en Galicia (1995-2010): marco institucional, aspectos económicos e efectos ambientais*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, Servizo de Publicacións e Intercambio Científico (<http://hdl.handle.net/10347/2158>).