



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 65_xaneiro-xuño 2023 | pp. 355-369
Santiago de Compostela, 2023

<https://doi.org/10.36402/regap.v1i65.5070>

© José Manuel Rey Varela

ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371

Recibido: 24/02/2023 | Aceptado: 01/06/2023

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

Dereito social á auga e os principios de solidariedade e eficacia administrativa previstos na lei galega de mellora de xestión do ciclo integral da auga

Derecho social al agua y los principios de solidaridad y eficacia administrativa previstos en la ley gallega de mejora de gestión del ciclo integral del agua

The social right to water and the principles of solidarity and administrative efficiency provided for in the Galician law on the improvement of managing the integral water cycle

JOSÉ MANUEL REY VARELA

Máster en Derecho Público y de la Administración

Ponente Ley de mejora de la gestión del ciclo integral del agua de Galicia

<https://orcid.org/0000-0002-8655-7090>

josemanuelrey@josemanuelrey.es

65 Regap

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

Resumo: A auga é un recurso natural tan imprescindible para a vida como escaso, polo que a súa xestión debe responder aos retos de garantir o seu desfrute como dereito social ao tempo que asegurar o seu uso racional para preservar o medio.

Estes grandes retos deben implicar o conxunto de administracións públicas para que xuntas e de acordo cos principios de solidariedade e eficacia administrativa sexan capaces de afrontar a xestión do ciclo integral da auga, onde a lei galega sobre esta materia constitúe unha importante innovación e unha boa práctica lexislativa.

Palabras clave: Dereitos sociais, xestión da auga, principios de solidariedade e eficacia administrativa.

Resumen: El agua es un recurso natural tan imprescindible para la vida como escaso, por lo que su gestión debe responder a los retos de garantizar su disfrute como derecho social al tiempo que asegurar su uso racional para preservar el medio ambiente.

Estos grandes retos deben implicar al conjunto de administraciones públicas para que juntas y de acuerdo con los principios de solidaridad y eficacia administrativa sean capaces de afrontar la gestión del ciclo integral del agua, donde la ley gallega sobre esta materia constituye una importante innovación y una buena práctica legislativa.

Palabras clave: Derechos sociales, gestión del agua, principios de solidaridad y eficacia administrativa.

Abstract: Water is a natural resource that is as essential for life as it is scarce, so its management must respond to the challenges of guaranteeing its enjoyment as a social right while guaranteeing its rational use to preserve the environment.

These great challenges must involve all the Public Administrations so that together and in accordance with the principles of solidarity and administrative efficiency they are able to face the management of the integral water cycle, where the Galician law on this matter constitutes an important innovation and a good legislative practice.

Key words: Social rights, water management, principles of solidarity and administrative efficiency.

SUMARIO: 1 La importancia del agua y la cuarta generación de derechos. 2 El derecho social fundamental al agua en el derecho internacional. 3 Modelos constitucionales de derecho comparados del derecho al agua. 4 La configuración constitucional del medio ambiente y del agua en el derecho español. 5 Los principios constitucionales de solidaridad y eficiencia administrativa en España. 6 El marco normativo gallego y la complementariedad de la nueva ley para la gestión del ciclo integral del agua. 6.1 Voluntariedad de los ayuntamientos. 6.2 Valor técnico de la nueva ley y modelos de gestión comparados. 6.3 El proceso de participación y transparencia. 6.4 El objeto, ámbito de aplicación y finalidad de la ley. Título I. 6.5 Medidas para la mejora del ciclo integral. Título II. 6.6 Sistema de financiación. Título III. 7 Conclusiones.

1 La importancia del agua y la cuarta generación de derechos

España se constituye en un “Estado social” donde las administraciones tienen el mandato constitucional de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los ciudadanos sean reales y efectivas, así como “remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud”.

En el frontispicio de nuestra regulación constitucional de los derechos fundamentales aparece como base de los mismos “la dignidad de la persona” y su interpretación de conformidad “con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales”.

Desde una perspectiva dinámica del derecho, siguiendo a Torres del Moral¹, defendemos la aparición de una primera generación de derechos fundamentales tras las revoluciones americana y francesa de finales del siglo XVIII basados en la libertad, aunque en su vertiente negativa o de resistencia (derechos civiles), una segunda generación de derechos fundamentales gestados tras la Revolución Industrial y

¹ TORRES DEL MORAL, A., *Estado de Derecho y Democracia de Partidos: Una teoría del Estado constitucional contemporáneo*, 6.ª ed., Editorial Universitas, Madrid, 2022.

la Revolución Francesa de 1848 basados en la extensión de las libertades públicas (derechos políticos) y una tercera generación de derechos basados en la igualdad y la libertad positiva (derechos sociales) nacidos entre la Declaración Universal de Derechos Humanos y finales del pasado siglo entendiendo que solo con la aplicación conjunta de las tres generaciones de derechos conseguiríamos alcanzar la dignidad de la persona y una sociedad justa y solidaria, donde se configuran los derechos de prestación o derechos económicos y sociales.

El derecho administrativo nace, de acuerdo con Gamero Casado², con esas revoluciones porque solo con «una estructura organizada y dotada de un poder superior al de los individuos singulares» pueden alcanzarse los fines previstos bajo el principio de legalidad (poder de la Administración vinculado al interés general), el par prerrogativa/garantía y el principio de responsabilidad de los poderes públicos.

Dando un paso más, siguiendo a Rodríguez-Arana³, asistimos a un cambio de paradigma del derecho administrativo que sitúa a la persona en el centro del interés general, tomando protagonismo los derechos sociales fundamentales.

En tiempos donde la rapidez del cambio es cada vez más acusada, defendemos ya la formulación de una cuarta generación de derechos basada en la solidaridad que, manteniendo las diferencias, nos permita convivir en un mundo global. Toman fuerza en el siglo XXI el derecho a internet, el derecho a la privacidad, el derecho a la identidad, el derecho al patrimonio cultural, el derecho genético y, entre otros, el derecho al medio ambiente, del que deriva el derecho social al agua.

De acuerdo con Ruiz Ruiz⁴, la proliferación en el reconocimiento de derechos implica los riesgos de la banalización de los mismos, la imposibilidad de tutelarlos, la exigencia de más recursos públicos y un cambio en la perspectiva de su exigibilidad, que pasa de una exigencia individual a exigencia colectiva o grupal, que puede condicionar excesivamente la agenda normativa y política. Un cambio de paradigma en las relaciones del derecho y el poder, donde el primero pasa de ser solo un instrumento del control social a ser también un instrumento de dirección social.

Según las Naciones Unidas⁵, 1.000 millones de personas en el planeta no cuentan con una fuente hídrica para su consumo, especialmente en 43 países, mientras que 2.500 millones de personas no disponen de servicio de saneamiento. A pesar de que el 70 % de la superficie de la tierra está cubierta de agua, el 97 % de agua es salada y de la dulce el 70 % está congelada, por lo que solo el 1 % del agua dulce del mundo está disponible para las personas y los ecosistemas.

La importancia del agua está presente desde los orígenes de la civilización; basta con leer el libro del Génesis para comprobar que la palabra “agua” aparece más de cincuenta veces. Recordamos a nuestros mayores condicionados por el agua y los fenómenos meteorológicos en una sociedad agraria y ganadera en tiempos donde

² GAMERO CASADO, E., *Manual básico de Derecho administrativo*, Ed. Tecnos, Madrid, 2019.

³ RODRÍGUEZ-ARANA, J., *Derecho Administrativo y Derechos Sociales Fundamentales*, Inap, Sevilla, 2015.

⁴ RUIZ RUIZ, J.J., *La cuarta generación de derechos fundamentales*, Universidad de Jaén, Jaén, 2020.

⁵ WWAP (Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos de la UNESCO). Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2019: No dejar a nadie atrás. UNESCO, París, 2019.

la contaminación, la bajada de la pluviometría y el cambio climático todavía no eran protagonistas de la agenda legislativa.

Incluso para los que vivimos en una ciudad, que ya somos mayoría como consecuencia de la concentración de la población, aun cuando el agua sale del grifo recordamos unas cuantas horas sin agua como una pesadilla que altera nuestras vidas. No poder ducharnos un día, no poder poner la lavadora o no poder dejar la comida preparada nos demuestra como la ausencia de agua no es acorde con la calidad de vida que esperamos del Estado del bienestar.

Si damos un paso más en nuestra reflexión, caeremos en la cuenta de que el agua para que salga de nuestro grifo hay que extraerla del medio, almacenarla, potabilizarla, distribuirla y depurarla para devolverla limpia al medio del que la extrajimos.

En los tiempos globales en los que nos encontramos, se dice que la logística es uno de los principales retos de nuestra economía; trasladado al agua, podríamos imaginarnos los contenedores, camiones y repartidores que serían necesarios si la pidiéramos a las plataformas de venta y distribución que nos parecen la panacea del buen servicio. Así, la gestión se presenta como un reto estratégico en el derecho al agua, al igual que las características del medio. No es lo mismo disponer de recursos hídricos que no hacerlo, y también es distinto distribuirla y depurarla a poblaciones concentradas que a núcleos dispersos.

2 El derecho social fundamental al agua en el derecho internacional

Junto al feminismo, el ecologismo está transformando la conciencia de la sociedad y, como siempre, el derecho no puede permanecer ajeno al cambio. El derecho al agua se relacionó desde la Declaración Universal de Derechos Humanos con el derecho a la salud, a los alimentos y a la vivienda recogidos en su artículo 25, pues la ausencia de este derecho hace muy difícil mantener unas mínimas condiciones de salubridad, ingerir líquidos, así como cocinar y elaborar menús adecuados y disponer de una vivienda digna.

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer prevé en su artículo 14 el “abastecimiento de agua”, y la Convención de derechos del niño, en su artículo 24, nos habla de “agua potable salubre”, relacionando el derecho al agua con el derecho a la vida.

El derecho al agua se relaciona también con el derecho a preservar el medio ambiente, que incluye el agua entre los recursos naturales desde la Declaración de las Naciones Unidas de Estocolmo sobre medio ambiente de 1972, que, siguiendo a Valdés de Hoyos⁶, es el precedente de la Conferencia de las Naciones Unidas del Agua celebrada en Mar del Plata solo cinco años más tarde.

⁶ VALDÉS DE HOYOS, E.P. y URIBE ARZATE, E., “El derecho humano al agua. Una cuestión de interpretación o reconocimiento”, *Cuestiones constitucionales*, n. 54, 2016.

En la mencionadísima Cumbre de Río o en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 se relacionó el derecho al agua con el derecho al desarrollo económico, tanto en su dimensión social como individual.

Serán la Observación General n. 6 de 1995 y n. 15 de 2002 del Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales las que oficialicen el derecho al agua para garantizar una vida digna y el ejercicio de otros derechos hasta que, a través de la Resolución 64/292 del derecho al agua y al saneamiento de las Naciones Unidas de 2010, lo declare “derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos”, instando a los Estados a contribuir “financiera y tecnológicamente (...) a fin de identificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua y al saneamiento”. Aunque la diferencia entre derecho humano y derecho fundamental radique en la necesidad de un desarrollo jurídico en cada Estado, incluso constitucional, como veremos, para su eficacia sí se marca un mínimo esencial que también aparece vinculado a otros derechos fundamentales, tal y como les sucede a los derechos sociales.

Desde esa perspectiva global de la que hablamos, los derechos fundamentales sobrepasan las barreras constitucionales de cada Estado en lo que puede definirse como constitucionalismo multinivel. Antes me refería a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pero también a los Tratados Internacionales de Derechos Civiles y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La Organización de las Naciones Unidas pasa a tener un protagonismo directo en el derecho constitucional y en el derecho administrativo que no deja de ser derecho constitucional concretado⁷. También formamos parte de Europa y estamos sujetos a sus directivas; así, mientras que en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas de 2000 el agua ocupaba un apartado del objetivo 7, en la actual Agenda 2030 aparece en cuatro objetivos: objetivo 3 de salud y bienestar, objetivo 6 de agua limpia y saneamiento, objetivo 12 de producción y consumo responsable y objetivo 15 de vida de ecosistemas terrestres.

La Unión Europea a la que pertenecemos aprobó dos directivas sobre el agua: la primera en 1991, con los objetivos de saneamiento, y la segunda en 2000, con el doble objetivo de cuidar el medio ambiente y la recuperación de los costes asociados al principio comunitario de que quien contamina paga.

Pasados más de treinta años desde la primera de las directivas, coincidimos con Setuáin Mendía⁸ en que son muchos los logros conseguidos, pero también muchos los retos por alcanzar. Entre ellos la cooperación entre administraciones competentes. Asimismo, el Pacto Verde Europeo presentado en 2019 marca la estrategia para situarnos como sociedad climáticamente neutra con una economía moderna.

⁷ MEILÁN GIL, J.L., “El paradigma de la buena administración”, *Anuario Facultad Derecho Universidad de A Coruña*, 2013.

⁸ SETUÁIN MENDÍA, B., *Retos actuales del saneamiento de aguas residuales. Derivadas jurídicas, económicas y territoriales*, Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2020.

Muy recientemente el Proyecto de Carta Iberoamericana de los Derechos Sociales Fundamentales⁹ eleva a derecho social fundamental el “acceso al agua potable y a los servicios de saneamiento en el marco de las legislaciones nacionales”.

3 Modelos constitucionales de derecho comparados del derecho al agua

Desde la perspectiva de los Estados y siguiendo el repaso del derecho constitucional al agua de Mitre Guerra¹⁰, Sudáfrica lo incorpora como derecho constitucional (derecho individual, aunque prestacional para el acuerdo con su legislación y recursos disponibles) dentro de los derechos de la Carta de Derechos de Sudáfrica; la India lo hace con base en la no discriminación por el “uso de pozos, tanques y balsas de baño”; Colombia hace responsable al Estado del “suministro de agua potable y el saneamiento básico” en su artículo 366; México modifica su Constitución en 2011 por la que a través del artículo 40 “el Estado debe garantizar el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para el consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible”, imponiéndole también la obligación de “la participación de la federación, los municipios, así como la participación de la ciudadanía por la consecución de dichos fines”; Perú también incorpora constitucionalmente el derecho al agua en su artículo 7 con una reforma de 2017; y las Constituciones de Venezuela (art. 127), Uruguay (art. 41), Ecuador (art. 12), Bolivia (art. 16) y Panamá (art. 110) recogerán también el derecho al agua.

Siguiendo la recopilación de Ruiz Benavente¹¹, será en África donde mayores referencias constitucionales al derecho al agua encontraremos con las recientes constituciones de la República Democrática del Congo (art. 48), Egipto (art. 19), Eritrea (art. 8), Etiopía (art. 90), Gambia (art. 216), Kenia (art. 43), Níger (art. 12), Somalia (art. 27), Sudáfrica (art. 27), Sudán del Sur (art. 37) o Uganda (art. 13). Su explicación tiene mucho que ver con que en el África Subsahariana el 40% de sus habitantes carece de acceso a una fuente de agua potable mejorada.

En la Unión Europea¹² reconocerán la naturaleza jurídica del agua, su función territorial o su uso racional las constituciones de Hungría, Irlanda, Liechtenstein, Lituania, Malta, Portugal, Moldavia, Rumanía, Suiza y Ucrania; mientras únicamente la Constitución Eslovena reconoce el agua como un derecho humano.

⁹ RODRÍGUEZ-ARANA, J., *Proyecto de Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Ciudadanos Iberoamericanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

¹⁰ MITRE GUERRA, E., “La protección del derecho al agua en el derecho constitucional comparado y su introducción en los criterios de los tribunales internacionales de derechos humanos”, *Pensamiento Jurídico*, n. 35, 2012.

¹¹ RUIZ-BENAVENTE, M.R., *El agua, un derecho fundamental universal*. Acceso web: <https://reunir.unir.net/handle/123456789/3748.2015>.

¹² Boletín *Huella Hídrica* n. 24. Santiago de Chile. Marzo 2021.

4 La configuración constitucional del medio ambiente y del agua en el derecho español

En España su configuración como derecho social fundamental lo tendremos que conectar con el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado regulado en el artículo 45 de la CE, ligado al desarrollo de la persona con el mandato a los poderes públicos de velar “por la utilización racional de todos los recursos naturales”, entre los que destacamos el agua. Prevé igualmente la Constitución española sanciones penales o administrativas a quienes violen dicha utilización racional de los recursos naturales o su conservación.

Encuadrar constitucionalmente el derecho al medio ambiente entre los principios rectores de la política social y económica nos lleva al debate permanente de su exigibilidad, que entendemos totalmente superado siguiendo a Ruiz-Rico Ruiz¹³, pues se conecta con la dignidad humana, la calidad de vida y el desarrollo de la personalidad: derechos al ocio y al descanso, disfrute de la naturaleza, vivir en ciudades no contaminadas desde el punto de vista acústico, atmosférico o lumínico, el paisaje, etc.

Asimismo, la legislación básica del Estado estará compuesta del RD 1/2001 de ley de aguas y su normativa de desarrollo, y, en lo relativo a la distribución competencial, por la Ley 7/1985, reguladora de bases de régimen local, que en su artículo 25 establecerá la competencia local en el abastecimiento de agua potable y tratamiento de aguas residuales. Más recientemente, la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, reforzó las competencias de las diputaciones en la coordinación de los servicios municipales, especialmente en aquellos de menos de 20.000 habitantes.

5 Los principios constitucionales de solidaridad y eficiencia administrativa en España

España se constituye igualmente en un Estado organizado territorialmente en torno a municipios, provincias y comunidades autónomas, con una distribución competencial que avanzó vertiginosamente en los últimos 40 años acercando la Administración a las personas.

La Administración actuará bajo los principios constitucionales de eficacia, jerarquía, descentralización y coordinación; también bajo el principio comunitario de subsidiariedad, que, si en su origen servía para estructurar las relaciones entre la Unión Europea y los Estados miembros, posteriormente y a través del artículo 4.3 de la Carta europea de autonomía local, indica la preferencia competencial de la Administración más cercana al ciudadano muy bien resumida en el aforismo de «pensar globalmente y actuar localmente»; y finalmente bajo el principio constitucional de solidaridad. Dentro de esta mayor complejidad administrativa, siguiendo a

¹³ RUIZ-RICO RUIZ, G., *El derecho constitucional al medio ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

Gamero Casado¹⁴, toman especial relevancia las relaciones interadministrativas, pues ante el «pluralismo político territorial» se aprecian numerosas materias, como la del agua, donde se hacen más necesarios que nunca los deberes de colaboración entre administraciones, a saber, el deber de lealtad institucional, el deber de mutuo auxilio y la cooperación interadministrativa que, bajo los puntos, estos sí constitucionales, de solidaridad y eficacia, permitan abordar entre todos nuevos retos sociales, como la gestión del ciclo integral del agua.

En este diseño de cooperación interadministrativa, cada Administración seguirá con sus competencias, por eso las relaciones interadministrativas deben basarse en la voluntariedad, como señala el artículo 143 de la Ley del régimen jurídico del sector público, pero permaneciendo la competencia en la Administración local (como es el caso del abastecimiento y saneamiento de agua); en su ejecución pueden colaborar la Administración general del Estado, la Administración autonómica u otra Administración local de ámbito superior como puedan ser las diputaciones. Podrá operar esta cooperación bien por la vía del apoyo o bien por la vía de la cesión (traslación ascendente), donde la gestión, que no la competencia del agua, pasa a otra Administración con más medios financieros, técnicos y humanos de los que posee la Administración con competencias para prestar el servicio requerido con mayor eficacia; bien por la vía donde habiendo capacidad por quien tiene la competencia se decide el ejercicio de la misma por la Administración más próxima (traslación descendente); o bien por la vía de activar separadamente en el caso de competencias compartidas o concurrentes; o finalmente por la vía de cooperación horizontal entre administraciones del mismo nivel que se agrupan para abarcar un mayor ámbito territorial, que en el ámbito del agua pueden ser diferentes ayuntamientos que configuran un consorcio o encomiendan la gestión a una mancomunidad. Descritos los instrumentos jurídicos para hacer realidad el interés general, lo importante será elegir el más adecuado en cada caso, o la combinación de los mismos, para responder al reto de una gestión más eficaz y solidaria del ciclo integral del agua.

Desde esa perspectiva tan rica defenderemos la suma de esfuerzos para garantizar el despliegue efectivo de los derechos.

6 El marco normativo gallego y la complementariedad de la nueva ley para la gestión del ciclo integral del agua

Galicia, basándose en su autonomía y competencias estatutarias (art. 27.12 de la Ley orgánica 1/1981), aprueba su ley de aguas en 2010 (Ley 9/2010) y su ley de garantía de abastecimiento en 2019 (Ley 9/2019), a las que siguen los reglamentos de planificación de 2015, con sus planes hidrológicos, de abastecimiento y saneamiento; el Reglamento del servicio de depuración de 2012 y el Reglamento de colaboración económica y financiero de 2013. Asimismo, el 19 de mayo de 2022 el Consello de la

¹⁴ GAMERO CASADO, E., *Manual básico de Derecho administrativo*, cit.

Xunta de Galicia aprueba el Plan Hidrológico Galicia Costa, el primero de España junto a Baleares de este tercer ciclo que se somete al Consejo Nacional del Agua para su aprobación por real decreto del Gobierno de España.

Es en este contexto de evolución normativa y del reto de la sostenibilidad donde se enmarca esta nueva ley de mejora de gestión del ciclo integral del agua constatada la necesidad de dotar de nuevos instrumentos de gestión a las administraciones competentes por la especial dificultad de cubrir el ciclo integral especialmente en los ayuntamientos de 2.000 a 10.000 habitantes.

6.1 Voluntariedad de los ayuntamientos

La primera característica de esta ley es la voluntariedad de los ayuntamientos para adherirse a este nuevo instrumento, de acuerdo con las características vistas del diseño de cooperación administrativa en el que se configura Aguas de Galicia, dándole, pues, una traslación ascendente, para prestarles los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración de agua, filosofía que nace en 2013 con la firma entre la Xunta de Galicia y la Federación Gallega de Municipios y Provincias del Pacto Local del Agua.

6.2 Valor técnico de la nueva ley y modelos de gestión comparados

La segunda característica de esta ley es su elevado valor técnico, pues decía Leonardo da Vinci que “cuando trates con el agua consulta primero la práctica y luego la teoría”, por lo que los técnicos de Aguas de Galicia, de por sí los mejores conocedores de los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración en Galicia, acuden al derecho comparado y a las fórmulas de gestión de otras comunidades autónomas donde encuentran diferentes modelos públicos, privados y mixtos, al igual que en los ayuntamientos gallegos, más allá del color político de sus gobiernos.

Así la gestión del agua en Madrid la lleva a cabo el Canal de Isabel II, una sociedad anónima íntegramente pública de la Comunidad de Madrid y de los 111 ayuntamientos madrileños. Destaca el cobro directo por la entidad con tarifas iguales para todos los madrileños, una buena muestra de solidaridad interterritorial, pues el coste individualizado del servicio es muy distinto en cada uno de esos ayuntamientos, especialmente por la dispersión, pero todos los vecinos pagan lo mismo.

Otro ejemplo de éxito lo encontramos en Vizcaya, con un consorcio para la gestión de aguas y residuos compuesto por el Gobierno Vasco, la Diputación Foral y los ayuntamientos. También cobra directamente al abonado tarifas idénticas.

En Asturias destaca el Consorcio para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento en el Principado de Asturias (CADASA), una entidad de derecho público asociativa integrada por el Principado, la Confederación y varios ayuntamientos. La diferencia con los sistemas de gestión anteriores es que el Consorcio cobra a los ayuntamientos y a grandes empresas.

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

En Extremadura encontramos el Consorcio Promedio, integrado por la Diputación de Badajoz, mancomunidades y municipios para la gestión supramunicipal del ciclo integral del agua y los residuos. La fórmula jurídica de relación se basa en convenios interadministrativos con una duración de 12 años que da acceso a los ayuntamientos a los órganos de dirección de Promedio, si bien se comprometen a asumir las ordenanzas municipales pues su incumplimiento por distintas razones suele originar el desfase de las tarifas, que, como en otros modelos estudiados, están basadas en la solidaridad, pues se paga lo mismo “vivas donde vivas”.

Finalizaremos nuestro estudio en una de las regiones donde el agua es uno de los bienes más preciados, Murcia, donde la Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (ESAMUR), mediante convenios con los ayuntamientos, asume la gestión y el control de las instalaciones de saneamiento y depuración existentes. La recaudación está regulada por la Ley 3/2000, de 12 de julio, que regula el canon de saneamiento como tributo ambiental y finalista.

6.3 El proceso de participación y transparencia

La tercera característica de esta ley es la participación pública y la transparencia en su elaboración, pues escuchar es la antesala de tomar una buena decisión. Antes de llegar al Parlamento de Galicia, se buscó un modelo de todos y para todos los gallegos en la línea de otros sistemas de éxito estudiados. El proyecto de ley de ciclo integral del agua elaborado por la Consellería de Infraestructuras e Mobilidade de la Xunta de Galicia contiene una memoria justificativa y otra económica de Aguas de Galicia y fue sometido a informe de la Secretaría General de Igualdad para estudio del impacto de género, a la Dirección General de Evaluación y Reforma Administrativa, de la Dirección General de Familia, Infancia y Dinamización Demográfica para estudio del impacto demográfico y finalmente a informe de sostenibilidad financiera de la Consellería de Hacienda y Administración Pública.

Inició su tramitación el 23 de julio de 2021 con su publicación en la página de transparencia de la Xunta de Galicia, ampliándose en dos ocasiones el plazo de sugerencias hasta el 8 de octubre, la última a petición de la Federación Gallega de Municipios y Provincias asociada a reuniones y mesas técnicas que propiciaron numerosas modificaciones. El 2 de diciembre de 2021 se presenta el anteproyecto de ley al Cluster Viratec y el 29 de diciembre al Consello Económico y Social de Galicia, que emite su dictamen el 18 de febrero de 2022.

El proyecto de ley tiene su entrada en el Parlamento de Galicia el 17 de marzo de 2022, que con su publicación¹⁵ abre el plazo de enmiendas para su tramitación por la Comisión 2.ª de Ordenación Territorial, Obras Públicas, Medio Ambiente y Servicios. Además, en el caso de Galicia los proyectos de ley se publican en el portal web del Parlamento en el apartado “*Lexisla con nós*”, donde cualquier particular o entidad puede trasladar su opinión a los diputados y grupos parlamentarios que representan a los gallegos y participan en la redacción de la ley.

¹⁵ Boletín Oficial del Parlamento de Galicia n. 295, de 22 de marzo de 2022.

El 6 de mayo de 2022 se designa la constitución de la ponencia, que en sus reuniones del 19 y 25 de mayo estudia y transacciona ciento diecinueve enmiendas. El texto de la ponencia finaliza con la aceptación de catorce enmiendas de los tres grupos parlamentarios (Popular, BNG y Socialista) y seis transacciones con éxito que modifican parte de los ochenta artículos que componen la nueva ley.

6.4 El objeto, ámbito de aplicación y finalidad de la ley. Título I

El objeto de la ley queda definido en su artículo primero como “un marco normativo que regule la política de gestión del ciclo integral del agua en la Comunidad Autónoma de Galicia”, constituyendo su ámbito de aplicación (art. 2) las administraciones con competencias y las comunidades de usuarios que intervienen en el ciclo integral del agua (art. 3), entendido como el recorrido desde la extracción del agua del medio hasta su devolución al mismo.

La incorporación de las comunidades de usuarios es muy relevante, por cuanto, sin ser Administración pública, son una figura promovida por esta en una realidad donde una parte importante de la población se abastece a través de dichas comunidades y de pozos particulares y que todavía necesitan un mayor apoyo para mejorar la gestión del ciclo integral que se propone.

Asimismo, la ley incorpora las definiciones de aglomeración urbana, en consonancia con la Directiva 91/271/CE sobre tratamiento de aguas residuales urbanas objeto de transposición por el RDL 11/1985 por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de aguas residuales, como la «zona geográfica formada por uno o varios términos municipales (...) que constituyen un foco de generación de aguas residuales que justifique su recogida y conducción», así como la definición de ente público representativo de dicha aglomeración urbana, que sería la Administración pública a la que corresponda garantizar tanto el cumplimiento de las obligaciones de gestión como la responsabilidad por sus incumplimientos.

La finalidad de la ley es la correcta explotación de las infraestructuras, citando en primer lugar la mejora de la eficiencia, y ofrecer apoyo a los ayuntamientos que así lo soliciten para obtener una gestión sostenible, profesionalizada y coordinada de las administraciones, a través de los principios de cooperación, corresponsabilidad y cofinanciación (art. 5.1.e), solidaridad interterritorial (art. 5.1.f), sostenibilidad económica y financiera (art. 5.2) y recuperación de costes del servicio de acuerdo con el aforismo «quien contamina paga» (art. 5.3).

6.5 Medidas para la mejora del ciclo integral. Título II

Comienza el título segundo regulando las aglomeraciones urbanas de Galicia (art. 6), que, siguiendo la normativa comunitaria (Directiva 91/271/CEE), deberán aprobarse en dos años, determinando los entes públicos representativos de los municipios (art. 7) donde la supramunicipalidad no puede ser un obstáculo, sino una oportunidad

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

para la gestión del ciclo integral del agua, para lo que se incorporaron sugerencias y se ampliaron los plazos de audiencia sobre el texto original.

Se definen las administraciones públicas titulares de las infraestructuras (art. 8) incluyendo para una mayor seguridad jurídica tanto las que sean titulares registrales como las que obtuvieron recursos públicos e incluso las que acreditan su explotación durante más de diez años, así como la modificación de las aglomeraciones urbanas (art. 9), donde se considerarán modificaciones sustanciales además de modificaciones en la Administración representativa o titular de las infraestructuras una alteración superior al diez por cien de la población de dicha aglomeración.

Se establecen controles analíticos y de caudales en el art. 10, enriquecido por una enmienda del Grupo Parlamentario BNG para que, si los resultados de los controles requieren un programa de acción, este sea objeto de consulta y alegaciones por los ayuntamientos afectados, y por una enmienda del Grupo Parlamentario Socialista para publicitar en la web sus resultados y el programa de acción. Otra enmienda de transacción acompaña un plan de financiación por parte de diferentes administraciones para dar viabilidad al programa de acción.

En cuanto a la revisión de las instalaciones, planes de control de vertidos, e instalación de caudalímetros para determinar los consumos por ayuntamientos (art. 11), se incorpora la obligación de los mismos para las aglomeraciones urbanas de más de dos mil habitantes en los puntos de la red que actúen de frontera de los respectivos ayuntamientos, al objeto de resolver habituales controversias en el reparto de los costes. Entre las medidas para las aglomeraciones de menos de dos mil habitantes, destacan las directrices para saneamiento y depuración a elaborar por Aguas de Galicia en los pequeños núcleos de población con procesos exclusivos y bajo consumo energético, en un momento en que los costes de gestión del ciclo integral se ven incrementados sobremanera por este factor.

Entre las medidas para la gestión de las aguas blancas y pluviales (art. 12), la ley prevé un plan de reducción de su entrada de acuerdo con unas directrices a elaborar por Aguas de Galicia, incorporando, en aras a la transparencia, acceso a información pública y buen gobierno, una enmienda del Grupo Socialista que requiere su publicación en la web del organismo autonómico y de los ayuntamientos afectados. Todas esas medidas, junto a las revisiones técnicas (art. 13); la eficiencia energética a través de un plan de optimización obligatorio para aglomeraciones de más de veinte mil habitantes y unas directrices de mejora energética de las instalaciones de abastecimiento, saneamiento y depuración (art. 14); la formación y transparencia (art. 15); así como la incorporación de tecnologías que incrementen la eficiencia, optimizar el mantenimiento, reducción de fugas, campañas de información y sensibilización y órganos de participación social (art. 16); contribuirán sin duda a una mayor eficacia medioambiental y una mayor eficiencia económica, incorporando las dos últimas propuestas descritas en el trámite parlamentario con sendas enmiendas aceptadas del Grupo Socialista y del Grupo Parlamentario BNG.

En el régimen general de protección de servicios del ciclo integral del agua se buscarán las fórmulas de gestión conjuntas (art. 17), que, para ayuntamientos inferiores

a 20.000 habitantes y de acuerdo con el artículo 26.2 de la Ley 7/1985, debe ser coordinada por la diputación provincial, sin que resultase admitida la enmienda del Grupo Parlamentario Socialista, que, además de la coordinación por las diputaciones, requería un informe previo de los organismos provinciales para todas las actuaciones municipales de infraestructuras de aguas, gestión, concesiones y tasas.

La voluntariedad y el respeto a la autonomía local queda garantizada en el artículo 21, pues será el ayuntamiento el que pueda instar a la gestión autonómica de sus infraestructuras de acuerdo con un procedimiento establecido en el artículo 25. El fomento de la inversión en las instalaciones compuestas por estaciones de bombeo, tanques de tormenta y estaciones de tratamiento de aguas residuales se regula en el artículo 26, donde la principal novedad, siguiendo también las normas básicas del Estado, está en los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes, con la participación financiera de la Xunta de Galicia (1/3), ayuntamientos (1/3) y diputaciones u otros entes (1/3).

6.6 Sistema de financiación. Título III

Como en todo derecho social y en toda política pública social, la cara b de su realización en beneficio propio y de la sociedad aparece en su financiación, en los recursos públicos que destinamos al cuidado del medio ambiente y del agua.

Esta ley reordena los cánones existentes, previa adhesión voluntaria por los ayuntamientos, estableciendo disposiciones comunes al régimen económico y financiero del servicio (capítulo I), buscando sustituir en ese caso las tasas municipales por cánones que buscan precios solidarios para todos los gallegos. Así, el canon de gestión de depuradoras (capítulo II) sustituye al coeficiente de vertido o a la tasa de depuración que viniera cobrando el ayuntamiento antes de adherirse; el canon de gestión de redes de colectores (capítulo III) sustituye a la tasa municipal de alcantarillado, regulando también las normas comunes para la gestión de depuradoras, y el de redes de colectores (capítulo IV). Dicha regulación busca que la gestión sea viable, económica y financieramente, únicamente en los servicios que los ayuntamientos deciden que su gestión corresponde a Aguas de Galicia, pues de nada sirven las buenas intenciones y la eficacia administrativa si esta no va acompañada de la eficiencia administrativa.

El canon de gestión de depuradoras se configurará como tributo propio de la comunidad autónoma bajo la naturaleza de tasa solo en el caso de que Aguas de Galicia preste el servicio, estando afectada su recaudación a la explotación, conservación, mantenimiento y mejora de dichas infraestructuras, incluyendo la regulación del vaciado de fosas sépticas en caso de que el agua consumida no esté conectada a la red.

El canon de gestión de redes de colectores será también un tributo propio de la comunidad autónoma, también tasa para los supuestos en el que Aguas de Galicia sea prestadora de dicho servicio, afectado como el canon de gestión de depuradoras, diferenciándose de aquel en que aquí el hecho imponible son los gastos de conducción de las aguas residuales a las depuradoras, coincidiendo en que para viviendas

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

el sujeto pasivo será el titular del contrato, pero también el propietario, que será solidariamente responsable.

El canon de gestión de abastecimientos será también tributo propio y tasa de la comunidad autónoma, siendo aquí el sujeto pasivo la entidad local que se beneficie del servicio de abastecimiento en baja, que habrá de ser medido por contador y en metros cúbicos.

Serán sostenibles también en términos de equidad, por lo que se crea la tarifa social para familias numerosas y personas en riesgo de exclusión, debiendo destacar también que, según el estudio tarifario de Aeas del año 2020, Galicia está entre las tres comunidades autónomas con menor precio por metro cúbico en los servicios de abastecimiento y saneamiento de España (Navarra 0,51 y 0,79; Castilla y León 0,57 y 0,60, y Galicia 0,62 y 0,76; frente a Murcia 1,66 y 0,97; Cataluña 1,39 y 1,10, y Baleares 1,36 y 1,03), que presentan una media conjunta de costes de 1,90 €/m³, cuando el coste medio de Galicia se sitúa en 1,38 €/m³.

Resulta necesario advertir que estos tributos nada tienen que ver con el canon del agua, que no grava la gestión del ciclo integral, sino la extracción del agua del medio, y que debe reinvertirse, según la Ley 9/2010, para actuaciones de prevención de la contaminación, la consecución de objetivos medioambientales, el apoyo a otras administraciones y los gastos de vigilancia y control en la comunidad autónoma.

La buena gestión del canon del agua en Galicia, que se sitúa en una media de 50 millones de €, nos permitió estos años junto a la movilización de fondos europeos ejecutar inversiones en aguas de 80 millones de euros al año, devolviendo así en inversiones a los ayuntamientos, pero sobre todo a los gallegos, un 60 % más de lo recaudado.

7 Conclusiones

Galicia, definida por el gran Álvaro Cunqueiro como “el país de los mil ríos”, da un nuevo paso con la aprobación por el Parlamento de Galicia de la Ley para el ciclo integral del agua de Galicia el 28 de junio de 2022, publicada en el DOG de 12 de agosto de 2022 y con entrada en vigor el primer día del mes siguiente a su publicación, para la gestión de sus recursos naturales con el objetivo de que sigamos disfrutando del azul del agua y del verde del medio ambiente. Nuevos retos donde el ecologismo debe impregnar las conciencias y los corazones de las nuevas generaciones. Y una oportunidad para que, a través de una nueva fórmula de gestión, sumemos esfuerzos para hacer real y efectivo el derecho social fundamental al agua respetando el medio del que la extraemos hasta que la devolvemos al mismo.

Un nuevo modelo basado en la cooperación y en la participación de todos que, en lugar de mirar para otro lado, busca sumar nuestros esfuerzos para multiplicar los resultados en tiempos de globalización y cambio.

Bibliografía

- GAMERO CASADO, E., *Manual básico de Derecho administrativo*, Ed. Tecnos, Madrid, 2019.
- MEILÁN GIL, J.L., “El paradigma de la buena administración”, *Anuario Facultad Derecho Universidad de A Coruña*, 2013.
- MITRE GUERRA, E., “La protección del derecho al agua en el derecho constitucional comparado y su introducción en los criterios de los tribunales internacionales de derechos humanos”, *Pensamiento Jurídico*, n. 35, 2012.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J., *Derecho Administrativo y Derechos Sociales Fundamentales*, Inap, Sevilla, 2015.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J., *Proyecto de Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Ciudadanos Iberoamericanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.
- RUIZ-RICO RUIZ, G., *El derecho constitucional al medio ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- RUIZ RUIZ, J.J., *La cuarta generación de derechos fundamentales*, Universidad de Jaén, Jaén, 2020.
- SETUÁIN MENDÍA, B., *Retos actuales del saneamiento de aguas residuales. Derivadas jurídicas, económicas y territoriales*, Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2020.
- TORRES DEL MORAL, A., *Estado de Derecho y Democracia de Partidos: Una teoría del Estado constitucional contemporáneo*, 6.ª ed., Editorial Universitas, Madrid, 2022.
- VALDÉS DE HOYOS, E.P. e URIBE ARZATE, E., “El derecho humano al agua. Una cuestión de interpretación o reconocimiento”, *Cuestiones constitucionales*, n. 54, 2016.

REGAP



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

