

A LEI DE AUGAS DE GALICIA: UNHA NOVA ECONOMÍA DA AUGA?

XOÁN RAMÓN DOLDÁN GARCÍA* / EMILIO NOGUEIRA MOURE**

*Universidade de Santiago de Compostela

**Economista/Posgraduado en Economía dos Recursos Naturais
e do Medio Ambiente

Recibido: 4 de marzo de 2011

Aceptado: 18 de marzo de 2011

Resumo: Este artigo fai unha análise do contido, obxectivos e consecuencias da Lei de augas de Galicia aprobada no ano 2010. Esta Lei é o principal instrumento co que contará o Goberno galego para darlles resposta a aspectos complexos da xestión da auga, tales como o abastecemento, o saneamento e a depuración das augas residuais, a planificación hidrolóxica ou a protección das rías. De acordo co principio europeo de quen contamina paga, esta Lei introduce na lexislación galega o principio da recuperación do custo dos servizos mediante a creación de dous novos tributos sobre o uso ou consumo de auga. Formulacións teóricas e aplicacións máis recentes nadas no campo da “nova economía da auga” ou da “nova cultura da auga” introducen criterios de xestión que conciben a auga como un activo ecosocial e non como un simple ben público sometido a criterios de transacción mercantil, suxerindo un conxunto de medidas para acadar un uso máis eficiente da auga, máis alá das políticas de prezos. A finalidade deste artigo é verificar en que medida a Lei galega incorpora –ou non– estes postulados.

Palabras clave: Lei de augas de Galicia / Nova economía da auga / Xestión da auga / Directiva Marco da Auga / Activos ecosociais / Canon de saneamento / 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 / Taxation of water.

1. INTRODUCCIÓN: A AUGA COMO ACTIVO ECOSOCIAL

Desde a pasada década dos anos noventa, existe no Estado español un interese crecente por aqueles temas relacionados con diferentes aspectos económicos da auga. Dunha perspectiva técnica dominada pola resolución de problemas de enxeñaría ligados ás novas infraestruturas acuíferas, pasouse a outra onde se consideran problemas económicos máis globais. Se antes a escaseza de auga era afrontada mediante a planificación de novas obras hidráulicas que permitisen novos abastecementos, agora xorde unha preocupación maior por abordala mediante políticas de xestión da demanda, considerando a auga como un recurso que debe ser conservado.

Un fito onde se deixou ver esta nova perspectiva que comezaba a agromar foi o seminario sobre *A economía da auga en España*, realizado no ano 1995, e que dará lugar a unha publicación nun volume que mantén viva a súa actualidade, na colección *Economía y Naturaleza* da desaparecida Fundación Argentaria, onde se viña mantendo unha liña de investigación permanente sobre a economía da auga. Como lembraría aí Naredo (1997a, pp. 11-16), estes debates proliferaran por mor da divulgación dos documentos que orixinaron o anteproxecto do Plan Hidrolóxico para España –daquela en elaboración– e que, malia as múltiples críticas, suporía “*desplazar el centro de interés de la Administración desde la gestión de las obras hidráulicas hacia la gestión del agua como recurso*”. Mais este cambio de orientación non era doado de trasladar á práctica logo de máis dun século de dominio da outra perspectiva, xa 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). Estes cambios requirían dun esforzo mental, dunha mudanza conceptual na información estatística, no cadro institucional..., e mesmo no modo de considerar o ciclo da auga, onde xa non é suficiente con acudir á mecánica de fluídos e á lei de conservación da materia e da enerxía, senón que tamén se debe ter en conta a lei da entropía. Co novo enfoque xa non será suficiente con aumentar as entradas de auga no sistema sen atender ao que sucede nel, tamén será necesario reducir ou atrasar as perdas en cantidade e en calidade que se dan dentro, procurando a mellora da eficiencia dos usos e penalizando e desalentando aqueles que non o sexan ou o seu estrago, sobre todo nos lugares onde o xustifique a escasa dotación.

A preocupación pola conservación da auga e do medio natural tamén se manifestou en diferentes foros e organismos internacionais, e pouco a pouco foise introducindo nas políticas dos diferentes países. Na medida en que existe un cambio de perspectiva resulta necesario acometer unha modificación nas normas que rexen a xestión da auga o que implicará, posto que hai novos elementos de interese que considerar, que poidan aparecer novos prexudicados ou beneficiados. Aguilera (1997, pp. 85-100) defenderá a importancia do enfoque institucional para o estudo da xestión da auga, máxime se a consideramos como algo máis que unha mercadoría ou un factor de produción¹, xa que as súas características físicas, culturais, sociais ou emocionais a configuran como un activo (eco)social. Baixo estas premisas non se debería pensar nunha xestión uniforme de aplicación indiscriminada a distintos territorios, senón que sería indispensable estudar as causas da escaseza –física, social ou de ambas as dúas– en cada lugar. Non se pode atender do mesmo modo un problema motivado por unha baixa pluviosidade que por un exceso de consumo ou por unha mala distribución. As solucións deberán ser, polo tanto, multicri-

¹ Aguilera (2008, pp. 34-35) explica sobre esta cuestión que cando moitos economistas consideran a auga tan só como un “ben económico” ou un “factor de produción”, están a destacar só unha das diferentes dimensións deste recurso natural: aquela que a relaciona máis directamente coas actividades produtivas e coa súa capacidade para xerar un valor monetario, identificando o monetario co económico.

terio, facendo explícitos os valores que orientan as propostas, e onde fose posible unha elaboración participativa con debate e avaliación pública.

Malia terse insistido na necesidade dunha xestión integrada dos recursos hídricos, onde a toma das decisións se fixese con criterios máis participativos e onde as metas tivesen un carácter máis integral e sistémico, na práctica os sistemas de gobernabilidade e os instrumentos de xestión non están construídos nin se adaptan a esas metas (Cazorla Clarisó, 2003, pp. 35-38). Ademais, na xestión da auga van influír múltiples actores, tanto endóxenos como esóxenos ao propio sistema hídrico, sen que esa multiplicidade signifique coordinación entre si. Os primeiros relaciónanse coa Administración por competencia directa e aproveitamento do recurso dentro do sistema hídrico: os solicitantes de auga para o consumo –urbanos ou rurais, consumidores directos–; os demandantes de bens que requiren auga para a súa produción ou manufactura –consumidores indirectos–; os produtores deses bens que demandan auga para o proceso e para desfacerse dos residuos –consumidores directos–; as empresas captadoras e distribuidoras de auga aos consumidores; os administradores e lexisladores que regulamentan e administran o uso da auga; as entidades que dan servizos de seguridade para prever ou mitigar riscos por fenómenos extremos –como secas ou inundacións–; os centros de prognóstico meteorolóxico, hidrolóxico e de prevención da polución; e as plantas de tratamento de augas residuais. E aínda habería que engadir a natureza como axente endógeno. Entre os axentes externos ao sistema hídrico que inflúen ou participan na administración da auga, podendo contribuír ao conflito, están os particulares ou as empresas foráneas e transnacionais que directa ou indirectamente provocan un cambio radical do balance hídrico, da economía, do ambiente e da organización da área; os mercados internacionais de produtos cun alto requirimento ou dependencia da auga; os fenómenos climáticos e meteorolóxicos globais; as intervencións inconsultas en que se acordan construír obras hidráulicas por presión de grupos de interese, sen valorar a viabilidade ou o impacto; os gobernos locais que aproban expansións urbanas, plans de ordenamento do territorio ou do desenvolvemento industrial con efectos sobre zonas de risco ou alterando canles naturais; e os particulares ou as empresas que exceden a capacidade de carga de esteiros e lagoas ou que contaminan ilegalmente ríos ou lagos.

No fondo, Barkin (2003, pp. 24-25) dinos que detrás dos debates sobre a auga se agochan discusións máis profundas sobre a natureza da sociedade, da súa estrutura produtiva e do acceso dos distintos grupos sociais ás oportunidades que se xeran. Deste modo, cando xorden conflitos entre os usos sociais e privados da auga, entramos no debate sobre os requirimentos da natureza, o carácter da sociedade e como esta debe evolucionar, e o lugar que lles tocará ocupar aos distintos participantes e a posibilidade de seren escoitados na toma de decisións. Polo tanto, non se trata tanto de resolver un problema de disposición de auga ou dos dereitos de acceso como de marcar o camiño a seguir pola sociedade.

De considerarmos a auga como un activo ecosocial poderíamos percibir mellor a natureza destes conflitos xa que, como define Aguilera (2008, p. 36), esta é unha

noción funcional da auga que debe entenderse como a capacidade que esta ten de “*satisfacer todo un conjunto de funciones económicas, sociales y ambientales, tanto de carácter cuantitativo como cualitativo*”. Cando se ignora esta multifuncionalidade é cando se agudizan e manifestan con máis intensidade os conflitos entre as diferentes funcións. A xestión non debe ser, polo tanto, do recurso, senón do ecosistema, unha xestión ambiental integrada do territorio. Por outra parte, isto implica a necesidade de formular cal é o marco institucional adecuado para levar a cabo a dita xestión.

2. A XESTIÓN PRIVADA DA AUGA E A DIRECTIVA MARCO DA AUGA

Cando a auga deixa de ser vista desde esta perspectiva múltiple, agroma a tentación de introducir a perspectiva mercantil e a administración privada dos servizos da auga. É cando, como sinala Barkin (2003, pp. 25-26), a xestión da auga como un servizo especial vai ser sometida a un trato “técnico” onde os intereses e os obxectivos das autoridades da auga ou dos diferentes grupos sociais poden contraponerse. O obxectivo primordial do concesionario vai ser maximizar as súas ganancias ou o retorno do seu investimento, mentres que os usuarios procuran unha oferta adecuada en cantidade e en calidade a un custo accesible. Velaí un dos problemas fundamentais que dificultan resolver o conflito. Como deseñar, logo, os sistemas operativos? Para as empresas particulares o tempo de recuperación do investimento é o que determinará a valoración dos mercados. Para o público a perdurabilidade da instalación debe ser primordial. Facer fincapé nos gastos correntes ou no investimento? Tamén aí atopamos conflito. Moitos sistemas de auga potable padecen dun insuficiente mantemento, existen problemas de tratamento das augas residuais, etc. Este é un dos argumentos para privatizar os sistemas públicos de distribución considerando que as grandes empresas terán maior facilidade para acceder aos mercados de capital e introducir as tecnoloxías máis avanzadas. Non considerar a auga como un “ben público” e non recoñecer o dereito implícito a acceder a este recurso vital fai que o manexo destes sistemas abandone a esfera pública para ser transferida á privada. Este cambio supón priorizar os investimentos para cubrir as necesidades dos usuarios con maior capacidade para o pagamento das cotas que se establezan para recuperar os investimentos, mentres que se rexeita a idea de garantir o acceso a unha cantidade mínima sen custo para todos os usuarios. Por outra parte, fican ausentes as políticas tarifarias que opten por criterios ecolóxicos non vinculados unicamente aos custos financeiros.

O proceso de privatización dun número significativo de servizos de auga potable e saneamento, como lembra Cazorla Clarisó (2003, p. 39), é relativamente recente na maioría dos países, onde ata hai pouco eran controlados polos Estados mediante empresas públicas. Esixencias ou recomendacións externas teñen promovido unha sistemática desintervención política, provocando unha fonda inquedaanza motivada pola supeditación dos marcos regulamentarios a sectores de interese pre-

dominante, pola insatisfacción cos mecanismos de protección dos usuarios, polos fallos ou incumprimentos na prestación dos servizos, polo control de *holdings* e monopolios ou polas limitacións dos enfoques economicistas. En definitiva, segundo este autor, dous problemas básicos deberían ser resoltos en termos dun esquema regulador público: por unha banda, a discrepancia entre a racionalidade das decisións dos novos actores privados –maximizar ganancias– e as finalidades sociais dun servizo público –cobertura, calidade e custo– e, por outra, a inadecuación dos mecanismos dos mercados competitivos para actuar sobre servizos públicos.

Logo de quince anos de experiencias co sector privado no abastecemento e saneamento de auga nos países en desenvolvemento, existen probas empíricas suficientes para concluír que a privatización foi un fracaso (Badia *et al.*, 2010). Os operadores privados non demostraron ser máis eficientes ca os públicos, e mesmo sucedeu o contrario. Os investimentos prometidos ficaron moi por baixo do previsto e non lograron ampliar os sistemas para as zonas non rendibles. Os incrementos tarifarios non supuxeron novas fontes de financiamento e séguese a depender das que utilizaba o sector público que, ademais, serviu a miúdo como garante dos préstamos das empresas privadas. A corrupción e os subornos teñen mostrado as mesmas probabilidades nas empresas transnacionais que en certos axentes públicos.

A consideración da auga como un ben económico e a privatización dos sistemas hídricos, como sinalan Gleick *et al.* (2002), non é nada novo; desde hai moito tempo pódese atopar a presenza de empresas privadas na xestión de servizos públicos ou a utilización de ferramentas de mercado en diferentes partes do mundo. O realmente novo é a extensión dos esforzos privatizadores e a crecente conciencia pública polos problemas asociados a estes esforzos. A incapacidade de moitas axencias públicas para satisfacer certas necesidades elementais de auga para todo o mundo e as pretensións das empresas transnacionais por ter un maior control dos servizos da auga contribuirían á controversia sobre a privatización. Habería que ter en conta que esta alcanza distintos niveis en función da maior ou menor presenza dos gobernos na xestión da auga. Privatizar implica transferir algúns ou todos os activos ou as operacións dos sistemas públicos a mans privadas. Pódese transferir a responsabilidade de operación da auga ou dos sistemas de tratamento, ou incluso pode haber unha transferencia completa da propiedade do sistema e das responsabilidades de operación ata a venda de dereitos de propiedade pública da auga a empresas privadas.

Organizacións como o Banco Mundial ou o Consello Mundial da Auga contribuíron a promover a privatización da auga en todo o mundo, o que ocasionou protestas de todo tipo en diferentes países de Latinoamérica –Bolivia² ou Paraguai–, de Asia –Filipinas– ou de África –Sudáfrica³–. Nestas mobilizacións manifestouse a preocupación polas diferentes consecuencias económicas da privatización dos re-

² Olivera e Lewis (2004) describen polo miúdo as claves do conflito pola privatización da auga en Bolivia.

³ McDonald e Ruiters [ed.] (2005) recolleron diversos estudos sobre a problemática en Sudáfrica.

cursos hídricos, os riscos para os ecosistemas, o poder dos actores corporativos, o control estranxeiro sobre un recurso natural fundamental, as desigualdades de acceso á auga e a exclusión das comunidades das decisións sobre os seus recursos propios.

No ano 2000 a Unión Europea establece un marco comunitario para a protección e a xestión da auga⁴ que obrigará aos Estados membros a adoptar –a partir do ano 2009– plans de xestión e programas de medidas adaptados a cada masa de auga para o período 2009-2015, ao remate do cal serán revisados, e logo por períodos de seis anos. Estes plans, que deberán aplicarse no ano 2012, teñen por obxecto a prevención da deterioración e a mellora e restauración do estado das masas de auga superficiais, de modo que acaden un bo estado químico e ecolóxico antes de finalizar o ano 2015, reducindo a contaminación debida aos vertidos e ás emisións de substancias perigosas. Ademais, deberase protexer, mellorar e restaurar a situación das augas subterráneas previndo a súa contaminación e deterioración e garantindo un equilibrio entre captación e renovación. Por último, tamén debe procurarse a preservación das zonas protexidas.

Entre as medidas previstas para a xestión da auga, a Directiva 2000/60/CE estipula que a partir do ano 2010 os Estados membros deberán garantir que a política de tarifación incite aos consumidores a utilizar os recursos de forma eficaz, e que os diferentes sectores económicos contribúan adecuadamente á recuperación dos custos dos servizos relacionados co uso da auga, onde se incluírán tanto os custos ambientais como os de recursos.

Aguilera (2008, pp. 57-63) considera que con estes obxectivos a Directiva vai conseguir crear unha enorme confusión xa 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), se a análise é entendida como estimación de prezos e custos, calculados con criterios convencionais, estes parten de datos “obxectivos” que o economista obtén a partir das valoracións “subxectivas” dos individuos afectados. Habería que ter en conta, ademais, que os prezos dependen da distribución existente da renda e da riqueza, mentres que nos custos é necesario definir institucionalmente a noción coa que se traballará para que sexan relevantes as comparacións.

Por outra parte, en Europa non se podería falar en termos estritos da existencia de mercados de auga, polo que resulta totalmente erróneo empregar as expresións oferta e demanda cando se supón que estas son as que debemos relacionar co principio de recuperación de custos. Segundo este autor, sería máis correcto falar de consumos e non de demandas, polo que o traballo que cómpre realizar debería ir na liña de incentivar cambios tecnolóxicos relacionados co aforro e coa depuración da auga, o que non significa apoiar “solucións de mercado”. Mesmo existindo mercados non se poderían augurar os éxitos que pretende a Directiva, xa que habería que saber de que tipo de mercados se trata e que transaccións existen, se existe ou non

⁴ Directiva 2000/60/CE, do Parlamento Europeo e do Consello, de 23 de outubro de 2000.

competencia. Mais o problema principal radicaría na propia noción de recuperación de custos, non suficientemente explicada, e que, tendo en conta a inconmensurabilidade dos custos ambientais irreversibles, fai que a análise económica sexa insuficiente e que mesmo poida interpretarse que asumir o valor monetario imputado pode estar a xustificar a contaminación, facendo que finalmente que “o que paga contamina”. A Directiva fica, deste modo, lonxe da asunción do principio de precaución e resulta incompleta por non vincular a xestión da auga á xestión do territorio.

3. DESCRICIÓN DOS USOS DA AUGA EN GALICIA

Un dos maiores obstáculos para o estudo da auga en España é a precariedade das estatísticas, tanto no referente ao ciclo hidrolóxico como á distribución ou aos usos da auga. 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 deste problema, utilizaremos a escasa información dispoñible co fin de facer unha breve descrición dos usos da auga en Galicia. Acudiremos á *Encuesta sobre el suministro y saneamiento del agua* do INE. Aí non se dá información sobre os usos da auga que se fagan á marxe das redes de distribución ou os usos para o sector agrario. De feito, o INE na súa *Encuesta sobre el uso del agua en el sector agrario* non desagrega os datos para Galicia, quedando esta subsumida no grupo “Resto de comunidades autónomas”.

Considérase como captación de auga a aquela extraída e/ou recollida da natureza e almacenada para a súa utilización, incluíndo os servizos de encoro e a condución por arterias ou tubos primarios. Na táboa 1 vese como nos últimos anos apenas variou a cantidade de auga captada, sendo a parte máis importante aquela que se obtén das augas superficiais –entre o 85% e o 95% segundo os anos–. Ademais da auga en encoros, inclúense nas augas superficiais aquelas de canles fluviais naturais ou de canles artificiais. Semella haber unha relación inversa entre a captación de augas superficiais e subterráneas, de modo que os anos en que as primeiras descenden en uso aumentan as segundas, sucedendo isto cando a captación total diminúe.

Na táboa 2 vemos o destino da auga que entra á rede de distribución desde as plantas de tratamento ou os depósitos de servizo. Na auga imputada aos distintos grupos de usuarios inclúense exclusivamente os volumes medidos nos contadores dos usuarios –tanto comunitarios coma individuais–. Quizás o máis sorprendente dos datos da táboa é o peso desmesurado da auga perdida na rede de distribución, se consideramos que nestes anos se sitúa sempre entre o 20% e o 25% da auga que finalmente é distribuída para abastecemento público. Estas perdas son debidas a roturas e avarías da rede de distribución e acometidas, aínda que unha parte podería

vir motivada polos erros na medición dos contadores. O total das perdas chega a superar o consumo dos diferentes sectores económicos ou dos consumos municipais, para situarse no segundo destino despois dos fogares. Estes usan entre o 64% e o 70% do total de auga distribuída.

Táboa 1.- Captación e dispoñibilidade de auga (en miles de m³)

	GALICIA			
	2005	2006	2007	2008
Captación total	264.953	250.852	255.990	261.077
Augas superficiais	253.074	214.073	239.968	249.137
Augas subterráneas	11.879	36.779	16.022	11.940
Desalgación	0	0	0	0
Outros tipos de recursos hídricos	0	0	0	0

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

Táboa 2.- Distribución de auga por grandes grupos de usuarios (en miles de m³)

	GALICIA			
	2005	2006	2007	2008
Volume total de auga controlada e distribuída para abastecemento público (por grandes grupos de usuarios)	235.015	229.631	213.865	206.568
Sectores económicos	43.718	42.128	34.737	30.918
Fogares	152.756	160.223	142.479	145.691
Consumos municipais (1)	21.327	16.498	36.649	29.959
Outros	17.214	10.782	NP	NP
Auga perdida na rede de distribución	47.549	46.293	44.413	53.280

(1) O dato dos anos 2007 e 2008 de "Consumos municipais" inclúe o apartado "Outros"; NP: Non procede.

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

Estas cifras non deben levarnos ao equívoco de supoñer que o uso maior de auga é o realizado polos fogares. Como dixemos anteriormente, na táboa 2 só se ofrece información relativa á auga distribuída a través da rede. Por iso, e ante a imposibilidade de dispoñer de datos completos do sistema hídrico para Galicia, resulta especialmente interesante botar man da información que ofrece a *Encuesta sobre el uso del agua en el sector industrial* do INE. Lamentablemente só se dispón de datos desagregados para Galicia no ano 1999, pero poden servirnos como referente para comprender por que debemos evitar unha lectura equivocada dos datos da auga distribuída en rede. Naquel ano a auga utilizada para usos industriais era de 135.992 miles de m³, dos que case o 82% eran captados pola empresa directamente e non a través dunha rede pública. Nese mesmo ano os fogares, segundo a *Encuesta sobre el suministro y saneamiento del agua*, usaban 122.608 miles de m³ de auga.

Outros datos de interese son os que nos proporciona a *Encuesta de infraestructura y equipamientos locales* do Ministerio de Administracións Públicas, aínda que só dispoñemos de información para os anos 1995 e 2000. Segundo esta fonte, o número de núcleos de poboación en Galicia con acceso a servizos de depuración de augas era dun 69% no ano 1995, mentres que no ano 2000 aínda un 49% dos núcleos carecían deste servizo. No caso das vivendas, aquelas que non tiñan servizo

de depuración alcanzaban o 60% no ano 1995, e o 48% no ano 2000. En termos de poboación estas porcentaxes supoñían, respectivamente, un 58% e un 45%.

4. A NOVA LEI DE AUGAS DE GALICIA

4.1. ASPECTOS AMBIENTAIS

O pasado 18 de decembro entrou en vigor a Lei 9/2010, de 4 de novembro, de augas de Galicia, que se aproba en desenvolvemento do artigo 27 do Estatuto de autonomía, que lle atribúe a Galicia competencias exclusivas en materia de “*aproveitamentos hidráulicos, canles e regadíos cando as augas discorran integramente dentro do territorio da Comunidade*” (artigo 27.12) e tamén en materia de “*augas subterráneas*” (artigo 27.14), así como a execución da competencia estatal en materia de “*vertidos industriais e contaminantes nas augas territoriais do Estado correspondentes ao litoral galego*” (artigo 29.4).

A nova Lei de augas derroga a Lei 8/1993, de 23 de xuño, reguladora da Administración hidráulica de Galicia, así como a Lei 8/2001, de 2 de agosto, de protección da calidade das augas das rías de Galicia e de ordenación do servizo público de depuración de augas residuais urbanas.

A promulgación desta Lei obedece á necesidade de aplicar o mandato comunitario recollido na Directiva Marco da Auga do ano 2000 e despois de que esta fose trasposta ao ordenamento xurídico español no artigo 129 da Lei 62/2003, de 30 de decembro, de medidas fiscais, administrativas e da orde social. Como indica a mesma Lei galega no seu preámbulo “*na política medioambiental son cada vez máis normas con orixe supranacional as que determinan o contido dos dereitos e das obrigas da cidadanía, o que é o mesmo que dicir as competencias e a maneira de as exercer dos poderes públicos. Non sucede de xeito distinto ao indicado no ámbito da auga*”. De modo que baixo este espírito de sometemento á norma comunitaria empréndese a redacción da Lei galega. No entanto, só vai aproveitar unha parte das posibilidades reais que a Directiva Marco permite e céntrase, sobre todo e non sempre, naquelas que son de obrigado cumprimento. Deste modo, as insuficiencias da norma galega son atribuíbles tanto á propia ambigüidade da Directiva naquilo ao que esta obriga como ás súas carencias, mais tamén á falta de vontade do lexislador galego para explorar aqueles camiños que a norma comunitaria permite, principalmente na atención a certas cuestións de tipo ambiental.

As funcións ecolóxicas da auga son obviadas na Lei galega. Desde o punto de vista ambiental, apenas engade nada á regulación vixente en materia de augas en Galicia, limitándose a reproducir obrigas xa establecidas nas lexislacións estatal e comunitaria, pero non incorporando elementos de protección das augas de Galicia.

Como puxeron de manifesto organizacións ecoloxistas durante o período de alegacións, a Lei non regula os usos da auga no noso país; non establece obxectivos ambientais propios e específicos para as nosas concas hidrográficas; non con-

templa nin medidas concretas nin estratexias para reducir a contaminación e mellorar o estado ecolóxico das augas tanto superficiais como subterráneas; non deseña políticas eficaces para un uso máis racional da auga, máis aló do incremento impositivo; e ignora por completo as políticas de reutilización.

Esta Lei non incorpora ningún conxunto de medidas para prever a deterioración, protexer e mellorar o estado dos ecosistemas acuáticos e dos ecosistemas terrestres asociados; non incorpora medidas que garantan unha redución progresiva dos vertidos, das emisións ou das perdas das principais substancias contaminantes; non prevé mecanismos para eliminar ou para suprimir gradualmente eses vertidos; non garante a redución progresiva da contaminación das augas subterráneas; nin prevé nin palía os efectos das enchentes e das secas, tal e como ordena a Directiva Marco da Auga.

Un exemplo do seu escaso contido ambientalista percíbese no feito de que na súa tramitación o propio Grupo Popular tivo que emendar o texto remitido polo Goberno para introducir “*os obxectivos ambientais en materia de augas*”, recoñecendo a súa total inexistencia no texto do proxecto de lei, así como “*a finalidade e os obxectivos da planificación hidrolóxica*”, corroborando as críticas vertidas polos grupos da oposición.

Quizás os únicos novos elementos con consecuencias prácticas son o incremento da recadación e a creación do novo ente Augas de Galicia, que resulta da fusión do organismo autónomo Augas de Galicia e máis da Empresa Pública de Obras e Servizos Hidráulicos. Todo o demais se reduce a simples declaracións de intencións, delimitacións competenciais e reiteración de obrigas xa contidas noutras normas ou, no mellor dos casos, o simple desenvolvemento nominal dos contidos mínimos dalgúns plans.

4.2. ASPECTOS FISCAIS

Un elemento destacable da Lei é o relacionado coas tarifas que pagar polo uso da auga. A xustificación recollida no preámbulo é a asunción do principio comunitario de recuperación de custos dos servizos relacionados coa auga por parte de todas as Administracións que interveñen no ciclo da auga. Establécese deste modo un novo réxime económico-financeiro no que se procura a suficiencia financeira para a cobertura dos programas de gastos executados polo Goberno galego no que respecta ao ciclo da auga que se consideran ineludibles. O criterio para a aplicación das medidas fiscais previstas relaciónase co volume de auga usada e a contaminación real ao medio físico, entendida esta en función da auga vertida aos sumidoiros e que debe ser depurada.

Estamos, polo tanto, diante dunhas medidas fundamentalmente mercantilistas das que se presume non só a capacidade para cubrir os custos de mantemento do sistema, senón tamén unha mellora no uso da auga. Non dubidando da influencia que o aumento dos custos polo uso da auga pode ter nunha mudanza dos seus usos,

convén tamén lembrar que, como di Aguilera (2006, p. 45), pagar pola auga non ten por que traducirse inevitablemente nun mellor uso e, mesmo, se a xestión da auga se converte nun negocio e non en proporcionar un servizo, o obxectivo dos propietarios da auga pode levalos a querer vender a maior cantidade posible. Ademais, ás veces, aínda habendo un prezo elevado pola auga, poden existir perdas considerables nas redes de distribución que o vendedor acaba por trasladar como custo ao comprador.

A insistencia no cobramento e a minúscula atención á mellora nos usos fai pensar que a verdadeira razón de ser da Lei de augas de Galicia é a de recadar. A política de recuperación do custo dos servizos artículase sobre a base da creación de dúas novas figuras tributarias que veñen a substituír o canon de saneamento establecido en virtude do artigo 33 da Lei 8/1993, de 23 de xuño, reguladora da Administración hidráulica de Galicia.

Con esta nova Lei o Goberno procura incrementar a recadación por dúas vías: 1) incrementando a presión fiscal sobre o uso ou consumo de auga; e 2) estendendo a aplicación da nova fiscalidade da auga a sectores da poboación ata agora exentos.

Para este fin créanse dous novos tributos: o canon da auga e o coeficiente de vertedura. O canon da auga defínese como un tributo propio da Comunidade Autónoma de Galicia con natureza de imposto de carácter real e indirecto e de finalidade extrafiscal (artigo 43). Este canon grava “*o uso ou consumo real ou potencial da auga de calquera procedencia, con calquera finalidade, e mediante calquera aplicación, mesmo non consuntiva, por causa da afección ao medio que a súa utilización puidera producir...*” (artigo 45). O coeficiente de vertedura defínese como un tributo propio da Comunidade Autónoma de Galicia con natureza de taxa, e que grava “*a prestación do servizo de depuración de augas residuais urbanas efectuada pola Administración hidráulica de Galicia*”.

Ambos os dous tributos comparten os mesmos elementos materiais: os mesmos suxeitos pasivos, as mesmas regras de determinación da base imponible, o mesmo principio de dereito á percepción, as mesmas normas de aplicación e o mesmo método de determinación da cota tributaria, polo que, de non ser por manteren feitos impositivos formalmente diferenciados, estaríamos ante un caso evidente de dobre imposición.

Pola súa propia natureza –taxa–, o coeficiente de vertedura non se aplicará “*aos usuarios que acrediten que as súas verteduras de augas residuais non están conectadas nas instalacións de depuración xestionadas pola Administración hidráulica de Galicia*” (artigo 67), aínda que é certo que se fai recaer sobre os propios usuarios a carga da proba de demostraren que non están conectados, e tamén o é que os titulares de fosas sépticas non conectadas á rede acabarán pagando o coeficiente cando teñan que baleirar o contido da fosa nalgunha das estacións depuradoras (artigo 68.2).

Outra das novidades desta Lei é que equipara o consumo ou utilización de auga procedente de captacións propias –pozos ou traídas– e a procedente de sistemas públicos de abastecemento, sometendo ao canon da auga os dous sistemas de apro-

visionamento, aínda que, como veremos máis adiante, no caso das primeiras se lles aplicará unha redución da cota tributaria do 90%.

O canon da auga aplicarase a toda a poboación. Esta Lei suprime a exención en virtude da cal na actualidade están exentos do canon de saneamento os usos domésticos en núcleos de menos de 2.000 habitantes.

4.3. CONSECUENCIAS DA NOVA FISCALIDADE DA AUGA

Consideramos como principais consecuencias asociadas á nova fiscalidade da auga as seguintes: a) o incremento exponencial da carga tributaria, b) que privilexia os usos industriais e que penaliza os usos domésticos, e c) que castiga os residentes no rural.

♦ *O incremento exponencial da carga tributaria.* É quizais a principal consecuencia da introdución destas novas figuras tributarias. O uso ou consumo da auga sofre un incremento exponencial pola aplicación dos novos tributos, nomeadamente no que atinxe aos usuarios domésticos que, en función do consumo e do número de membros da unidade familiar, poderían ver incrementada en máis do 350% a carga tributaria que soportan mensualmente no seu recibo da auga. Un exemplo pode verse na táboa 3.

Táboa 3.- Comparativa entre a situación actual e a resultante da nova fiscalidade definida na Lei de augas de Galicia

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

SITUACIÓN ACTUAL				NOVA LEI DE AUGAS					DIFERENZAS				
Canon de saneamento				Canon da auga				Coef. de verted.*	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 gravame	CT (€)	CT (€)					
1	4,38	0,209	0,92	Parte fixa	Primeiro	≤2n	0,50 €			4,40	3,48	378	
					Resto	>2n	1,50 €	1,50	1,50				
				Parte variable	Primeiro	≤2n	0,00 €/m ³						
					Segundo	>2n e ≤4n	0,28 €/m ³	0,56	0,56				
					Terceiro	>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 fixa	Primeiro	≤2n	0,50 €			7,18	4,43	161	
					Resto	>2n	1,50 €	1,50	1,50				
				Parte variable	Primeiro	≤2n	0,00 €/m ³						
					Segundo	>2n e ≤4n	0,28 €/m ³	1,68	1,68				
					Terceiro	>4n e ≤8n	0,36 €/m ³	0,41	0,41				
Cuarto	>8n	0,41 €/m ³											
Total							3,59	3,59					

NP: Nº de persoas; CM: Consumo mensual; TG: Tipo de gravame; CT: Cota tributaria.

*O coeficiente de vertedura aplicarase só no caso de verter augas residuais a instalacións de depuración dependentes da Administración hidráulica de Galicia.

Nesta comparativa non se inclúen os custos de depuración de instalacións dependentes das Administracións locais, que poden variar en función dos concellos.

FONTE: Elaboración propia.

Os incrementos máis drásticos van afectar, precisamente, aos consumos domésticos e non aos industriais, e atinxirán ao groso da poboación. Segundo os datos máis recentes da *Encuesta sobre el suministro y saneamiento del agua* do INE, o consumo medio de auga nos fogares galegos ascende a 146 litros por habitante e día que, aínda estando 8 litros por debaixo da media estatal, sitúa ao consumidor medio galego no tramo terceiro da escala de gravame definida no artigo 53 desta Lei (o mesmo acontecería cunha familia tipo de tres membros que realizase un consumo igual ao consumo medio galego por persoa).

Táboa 4.- Canon da auga (artigo 53). Tipo de gravame

CANON DA AUGA USOS DOMÉSTICOS	TRAMOS	VOLUME MENSUAL (m ³)	TIPO DE GRAVAME
Parte fixa	Primeiro	$\leq 2n$	0,50 €
	Resto	$> 2n$	1,50 €
Parte variable	Primeiro	$\leq 2n$	0,00 €/m ³
	Segundo	$> 2n$ e $\leq 4n$	0,28 €/m ³
	Terceiro	$> 4n$ e $\leq 8n$	0,36 €/m ³
	Cuarto	$> 8n$	0,41 €/m ³

n: Número de persoas na vivenda.

FONTE: Lei de augas de Galicia.

O feito de que se defina unha escala de gravame onde o groso da poboación se sitúa xa de partida no tramo inmediatamente anterior ao tramo máis alto, parece confirmar a vontade de recadación da Lei. Os dous tramos inferiores na práctica son virtuais, e o propio Goberno recoñece na memoria do proxecto de lei (p. 35) que o cuarto tramo é residual, apenas aplicable e, de feito, o Goberno exclúe ese tramo da estimación de ingresos polo canon da auga. Ademais, o establecemento dunha parte fixa independente do consumo de auga, e a redución do incremento tarifario a medida que avanzamos na escala, desvirtúan a suposta progresividade da escala de gravame.

De existir unha finalidade recadatoria non manifestada no texto da Lei, estaríamos, ademais, diante dun tributo ao que non poderíamos considerar como extrafiscal. Daríase unha contradición no mesmo sentido que o que ten sinalado Regueiro (2010, pp. 210-211) con respecto ao canon eólico.

Podemos comprobar como un usuario doméstico individual, cun consumo de auga equivalente á medida galega de 146 litros/día, situado no terceiro tramo da tarifa, soportaría unha contribución mensual fixa de 1,506 € e un tipo marxinal de gravame de 0,36 €/m³ polo canon da auga; se, ademais, está conectado a redes de saneamento dependentes da Administración hidráulica de Galicia, soportaría outros cargos idénticos polas partes fixa e variable do coeficiente de vertedura, sendo a carga tributaria total de 4,40 €, ou de 1,004 €/m³, expresada en termos unitarios, cantidade que supera o custo de desalgación de auga de mar estimado polo Goberno de Canarias⁵.

⁵ De acordo coa información do Goberno de Canarias, o custo actual da obtención de 1 m³ de auga procedente do mar é de entre 0,5 e 0,6 €/m³ (<http://www.gobiernodecanarias.org/citv/dga/aguacanarias.html>).

Percíbese tamén este interese pola recadación nas previsións de ingresos polo canon da auga e polo coeficiente de vertedura contidos na memoria do proxecto de lei. O Goberno prevé que a recadación, desde o primeiro ano de aplicación destes dous novos tributos, case duplique a prevista no ano 2010 polo canon de saneamento.

A previsión para o ano 2011 é que a Xunta recade polo canon da auga 48,6 millóns de euros, e polo coeficiente de vertedura 19,8 millóns de euros. En conxunto 68,4 millóns de euros, un incremento do 97,6% con respecto aos 34,7 millóns de euros que prevía recadar a Xunta en concepto de canon de saneamento no ano 2010. A memoria do proxecto de lei prevé, ademais, un incremento adicional da tarifa do canon da auga do 2% anual ata o ano 2016 (táboa 5).

Táboa 5.- Evolución prevista da recadación (en millóns de €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Canon de saneamento	34,76	0	0	0	0	0	0
Canon da auga	0	48,67	49,71	50,78	51,56	52,67	53,81
Coeficiente de vertedura	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/ano anterior		97,04%	2,54%	6,83%	2,07%	5,42%	2,65%
Δ 2016 s/2010							138,41%

FONTE: Memoria do proxecto de lei de augas de Galicia.

◆ *Privilexia os usos industriais e penaliza os usos domésticos.* Sendo os usos e consumos industriais de auga por regra xeral moito máis voluminosos que os usos domésticos, o tipo de gravame aplicable aos usos non domésticos na modalidade de volume é:

- Na súa parte fixa de 2,5 €, só 1 € superior á dos usos domésticos, sendo insignificante tanto respecto da capacidade económica das empresas como do volume de auga empregado.
- Na súa parte variable, o tipo de gravame aplicable é de 0,421 €/m³, practicamente o mesmo que o establecido para usos domésticos que superen os 8 m³ por persoa e mes, cando este volume en termos xerais é amplamente superado nos usos industriais.

Actividades tan contaminantes e intensivas no uso de auga como, por exemplo, a fabricación de pasta de papel sufrirán incrementos moito máis moderados que os que terá que soportar unha familia media. Así, por exemplo, no caso de Ence-Pontevedra, cun consumo mensual estimado de 1,19 millóns de m³, só experimentará un incremento na súa carga tributaria do 19,9%, mentres que unha familia de tres membros cun consumo mensual de 15 m³ experimentará un incremento do 363%.

Se comparamos estes dous supostos, a parte fixa –a que non depende do consumo da auga– representa no caso da familia de tres membros o 17,61% da súa cota tributaria, mentres que no caso de Ence esa parte só representa o 0,00049%.

◆ *Castiga os residentes no rural.* A poboación residente no medio rural é a máis prexudicada por esta Lei de augas. Os habitantes do rural son os que soportarán un maior incremento da presión fiscal derivada desta Lei por varias razóns:

- a) Porque é no rural onde se localizan a inmensa maioría das captacións propias (pozos e traídas veciñais), na actualidade non sometidas ao canon de saneamento.
- b) Porque a Lei 8/1993, de 23 de xuño, reguladora da Administración hidráulica de Galicia, derogada por esta Lei, establecía no seu artigo 34.2.d, como suposto de non suxeición ao canon de saneamento, “*os usos domésticos nos núcleos de poboación que non dispoñan de rede de sumidoiros, mentres este non entre en funcionamento*”.
- c) Porque a mesma Lei 8/1993 establecía no seu artigo 35 que “*estará exento do canon de saneamento o consumo ou a utilización de auga para usos domésticos en núcleos nos que a poboación de dereito non supere os 2.000 habitantes*”.

Todas estas exencións e supostos de non suxeición desaparecen no canon da auga.

Durante a tramitación parlamentaria, e froito da presión dos grupos da oposición, o Goberno accedeu a suavizar algúns dos aspectos máis controvertidos da Lei, como era a obriga de instalar contadores homologados nos pozos baixo pena de multa de ata 30.000 euros, ou a aplicación dunha redución do 90% da cota tributaria nos casos de auga procedente de captacións propias.

5. CONCLUSIÓNS

A Lei de augas de Galicia debería ser unha oportunidade para introducir un cambio drástico na xestión da auga. Desde hai dúas décadas está aberto o debate sobre como abordar unha nova economía da auga. Con todo, os cambios realizados no marco institucional de moitos países foron pola vía de introducir mecanismos de mercado coa desculpa dunha mellor xestión da auga, dunha mellor atención aos usuarios e de reducir os problemas ambientais. Na práctica promoveuse unha paulatina privatización dos servizos de operación e tratamento da auga, cando non da mesma propiedade daquela, sen que os problemas que se pretendían resolver ficaran definitivamente solucionados. Esta situación provocou tamén unha maior concienciación e a reclamación dunha maior participación cidadán na toma de decisións, dada a dimensión da auga como activo ecosocial. No ámbito comunitario as directrices normativas dirixen a acción pública cara a unha recuperación dos custos de operación e tratamento a través de políticas tarifarias que deberían actuar á maneira de prezos. A Lei galega non avanzará máis alá da visión máis estreita da Directiva Marco da Auga, aínda cando, coas súas limitacións, esta permitiría introducir unha perspectiva máis ecolóxica. No entanto, acabaron por primar criterios tri-

butarios e de recadación, mentres que non se consideraron aspectos como a condición socioeconómica dos usuarios, os usos da auga para a produción de enerxía hidroeléctrica, a prevención dos efectos de fenómenos meteorolóxicos extremos, o risco de inundación e o risco de seca e a súa integración coa planificación hidrolóxica, a exención do imposto aos usos domésticos de augas pluviais, a regularización da inmensa maioría dos pozos existentes no noso país, etcétera.

A ausencia de participación cidadá na elaboración da Lei e na toma de decisións sobre os usos da auga para o sistema hídrico galego leva a que haxa unha desigualdade manifesta entre uns e outros actores do sistema, que certos usos da auga que supoñen unha forte carga contaminante nas verteduras, como é o caso de moitas industrias, acaben por ter unha carga tributaria menor que os fogares, ou que a po-boación peor atendida pola Administración Pública, como é a do rural, sexa a gran prexudicada desta nova norma. En definitiva, unha vez máis unha oportunidade perdida para resolver vellos problemas que cada día son máis 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”, *Congreso 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): Lei 9/2010, do 4 de novembro, de augas 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; CONSELLO EUROPEO (2000): *Directiva 2000/60/CE, do Parlamento Europeo e do Consello, de 23 de outubro 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>).