

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA GESTIÓN DE LAS AGUAS: SUS PRINCIPIOS INSPIRADORES Y SU MANIFESTACIÓN EN LA NUEVA LEY DE AGUAS DE GALICIA *

Juan Carlos Argüello Fernández

Subdirector General de Gestión
del Dominio Público Hidráulico de *Aguas de Galicia*

Resumen: *Se analiza el régimen jurídico de las aguas en el ordenamiento jurídico español y los principios que inspiran su administración y gestión. Se concreta el momento histórico en que estos principios fueron creados y asumidos por nuestro ordenamiento jurídico y se perfilan todos ellos haciendo especial referencia al de publicación de las aguas, gestión integral de cuenca y unidad de ciclo hidrológico. Así mismo, se describe el proceso de planificación hidrológica como el principal instrumento de desarrollo y ordenación racional y sostenible de la política del agua en nuestro país. Por último se analiza cómo todos estos principios son asumidos y superados por la nueva Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de Aguas de Galicia.*

Palabras clave: *Agua, bien público, gestión integral, participación de los usuarios, medio ambiente, costes, Galicia.*

Abstract: *This article analyzes the status of water within the Spanish legal system and the principles that guide its administration and management and identifies the point in time in which these principles were created and assumed by our legal system. These principles are outlined, paying special attention to the nationalization of water, basin integrated management, and hydrological cycle unit. In addition, the process of hydrological planning is described as the main instrument of development and rational and sustainable regulation of water policy in our country. Lastly, an analysis is made of how the Aguas de Galicia new 9/2010, November 4 Act, assumes and improves upon these principles.*

Keywords: *water, public good, integrated management, user participation, environment, costs, Galicia.*

Durante mucho tiempo el agua fue considerada un bien inagotable. El hombre adaptaba su existencia a las disponibilidades de este recurso, bien asentándose en lugares que contaban con agua de calidad, bien adaptando su forma de vida a las disponibilidades hídricas de los territorios. Se pensaba que el agua corría libremente como la luz del sol o el aire. Era lo que los viejos

* Texto de la conferencia impartida por el autor en la «Jornada sobre la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia», celebrada en la *Escola Galega de Administración Pública* el 13 de abril de 2011, en Santiago de Compostela.

libros de economía denominaban un caso de bien «no económico»: algo que no es de nadie y cualquiera puede apropiarse o aprovechar.

Para el Derecho romano el agua se encontraba dentro de la categoría de las *res communes omnium*, una cosa del común que podía ser disfrutada por todos, pues a todos pertenecía; si bien las aguas de los ríos navegables fueron objeto de especial protección: según Ulpiano, en ellas se prohibía a los particulares la construcción de estructuras que dificultasen o impidiesen la navegación.

En términos generales, esta doble calificación de las aguas del Derecho romano se mantiene en la Europa continental hasta bien entrado el siglo XIX. El Código Civil napoleónico declaró únicamente como bienes de dominio público los ríos navegables.

En el Derecho español podemos afirmar, siguiendo al profesor García Rubio¹, que se mantuvo largo tiempo este sistema con origen en el Derecho romano. Así, las Siete Partidas de Alfonso X el Sabio permiten a cualquier particular, y principalmente a los dueños de terrenos ribereños, la apropiación de las aguas, con la excepción de las propias de los ríos navegables y flotables. No obstante, en aquellos territorios peninsulares donde el agua era más apreciada, ya fuera por su menor abundancia o porque su uso tuviera una mayor importancia en las actividades económicas, se estableció una cierta intervención de las autoridades que limitaba los derechos y expectativas de los propietarios ribereños de las corrientes de agua. Es el caso de Valencia, donde distintos cuerpos normativos establecieron desde antiguo el dominio público tanto de los ríos navegables como de los no navegables y de todas las aguas que tuvieran perenne y continuo curso aunque nacieran en terreno de dominio particular; siendo únicamente de dominio privado aquellas aguas que «teniendo origen en territorio de privado dominio, por su corta cantidad o por su perenne, no pueden emplearse en utilidad pública».

Hasta el siglo XIX, por lo tanto, conviven en España dos tradiciones hidráulicas: la de raíz romana, para la que el agua es sobre todo un bien del común, y la levantina, que supone una temprana consideración del agua como bien público.

Es entonces, hacia mediados del siglo XIX, cuando el advenimiento de la civilización industrial multiplica la población y rompe con la tradicional adaptación, mal que bien, del hombre a las disponibilidades de agua, dando lugar

¹ GARCÍA RUBIO, F.: *Régimen jurídico de la gestión del agua*. Madrid, La Ley y el Consultor, 2010. Págs. 55 y ss.

a unas demandas hasta entonces sin precedentes y originando una sensación de escasez. El abastecimiento de la población y de sus actividades económicas dependía cada vez más de complejas operaciones de captación, bombeo, conducción y potabilización. El agua se convirtió, pues, en un bien «económico», objeto de «producción» y de consumo.

En este contexto histórico y social se produce el fenómeno jurídico y económico de la publicación del agua. En nuestro Derecho, la Real Orden de 24 de mayo de 1853 es la primera norma jurídica que, expresamente, califica las aguas de los ríos y sus cauces como dominio público. En esencia, la calificación como dominio público del agua supone su exclusión del tráfico ordinario del Derecho privado para ser gestionada en régimen de Derecho público, reservándose el Estado su titularidad. Esta titularidad del agua por el Estado puede derivar (y de hecho deriva) en el otorgamiento discrecional por la Administración responsable del recurso de unos derechos temporales de aprovechamiento a aquellos particulares interesados, mediante el pago de un canon.

Después de la citada Real Orden de 1853, las leyes de 1866 y de 1879 declararon públicas las aguas que nacían continua y discontinuamente en terrenos de dominio público, las de los ríos y las continuas o discontinuas de manantiales y arroyos mientras discurrieran por sus cauces naturales. Esta última ley de 1879, que se ocupaba tan solo de las aguas continentales y no de las marítimas como la de 1866, determinó la condición de dominio público de las aguas superficiales y consideró a las subterráneas de titularidad privada. Tal regulación estuvo vigente, como es bien sabido, durante más de cien años, hasta la actual Ley de Aguas en su versión originaria de 1985.

En palabras del profesor Ariño Ortiz², si en algo ha sido España un ejemplo estudiado e imitado por numerosas legislaciones extranjeras, ha sido en materia de aguas, en gran parte gracias a leyes como esta de 1866-1879, que en su momento constituyó «un verdadero monumento jurídico».

La ley de 1879, decíamos, contempló la posibilidad de apropiación del agua por los particulares. Estas «aguas privadas» podían ser de dos tipos: las pluviales y las de manantiales y arroyos; y las subterráneas. Sobre las primeras, los propietarios de los fundos por los que discurrían podían hacer obras de embalse, almacenamiento o conducción de las mismas dentro de sus propiedades. Las subterráneas pertenecían siempre «en plena propiedad» a quienes las alumbraban, tanto si era en terreno propio como en terrenos públicos. No se

² ARIÑO ORTIZ, G. y SASTRE BECEIRO, M.: *Leyes de Aguas y Política Hidráulica en España*. Granada, Ed. Comares, 1999. Pág. 2.

admitía, sin embargo, el alumbramiento de aguas sobre fundo ajeno sin permiso del propietario de éste.

Durante el largo período de vigencia de la Ley de 1879 se produjeron, además, dos hitos importantes en nuestro Derecho de aguas: En 1924, mediante decreto-ley, se atribuye definitivamente a los municipios la competencia del suministro de aguas a la población; y, por otro lado, en 1926 se crean las Confederaciones Hidrográficas, las primeras instituciones que existieron en el mundo con el objetivo de gestionar toda una cuenca fluvial de manera unitaria. Con ellas surge, pues, en nuestro Derecho otro principio informador de la gestión del agua: la unidad de cuenca como unidad de gestión del recurso. Y surge mucho antes de que el Consejo de Europa adoptara en 1967 la Carta Europea del Agua, cuyo artículo 11 dispone que la administración de los recursos hídricos ha de basarse en las cuencas naturales más que en las fronteras políticas y administrativas y de que este criterio fuera asumido por la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, conocida como Directiva Marco de Aguas.

Sobre este aspecto de unidad y gestión integral de cuenca se fundamenta el reparto de competencias en materia de gestión del agua entre el Estado y las Comunidades Autónomas que diseña la Constitución española de 1978. Así, su artículo 149.1.22ª determina que «el Estado tiene competencia exclusiva sobre [...] la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma». La competencia, pues, sobre los recursos hidráulicos se distribuye según discurran las aguas de una determinada cuenca hidrográfica por el territorio de una sola Comunidad Autónoma o por el de varias. En el primer caso, la competencia será ejercida por la Administración autonómica correspondiente y en el segundo por la propia Administración General del Estado mediante el Organismo de cuenca respectivo.

Otra cosa que previó la Constitución de 1978, en su artículo 132, fue la de remitir a una ley posterior la regulación de los bienes de dominio público, así como la determinación de cuáles de estos bienes serían de titularidad estatal.

En parte como consecuencia de este mandato constitucional, se promulga la Ley de Aguas de 1985 que arrumba definitivamente la ley de 1879, hace desaparecer el concepto de «aguas privadas» en que se basaba en buena parte esta última, como ya se ha señalado con anterioridad, y establece como principio cardinal el de la publificación de todas las aguas, consagrando la indiscutible «unidad del ciclo hidrológico». Esta nueva formulación legal del régimen jurídico de las aguas fue consecuencia de los trabajos de las agencias

especializadas y de los organismos internacionales, así como de las opiniones de reputados expertos en materia hidráulica, para quienes las aguas subterráneas y las aguas superficiales son, en el fondo, las mismas aguas, por lo que se impone su explotación racional y coordinada. La ley de 1879 desconocía esta realidad unitaria del agua y establecía un régimen jurídico y un sistema de competencias para su ordenación y gestión completamente distinto en uno y otro caso. Con ello, no facilitaba el aprovechamiento racional de nuestros recursos hidráulicos y tampoco garantizaba, de hecho, a los usuarios la pervivencia de sus caudales.

Así pues, desde 1985 «las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, integradas todas ellas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico». Esta afirmación era recogida en el artículo 1º de la Ley de Aguas de 1985 y hoy aparece también en el actual texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que, en grandísima parte, continúa e integra aquella ley.

El agua en nuestro ordenamiento jurídico se configura, por lo tanto, como un recurso unitario. Todo él es único y forma parte de un ciclo natural común. Las aguas pluviales y los manantiales, las superficiales y las subterráneas, las continuas o discontinuas, las renovables o las de muy lenta renovación, todas forman una única realidad. Es, además, un recurso de dominio público estatal, con lo que se señala expresamente que la titularidad de todas las aguas corresponde al Estado, a quien le compete en última instancia la planificación de la actividad económica general y que, además del Plan Hidrológico en sí mismo, alcanzará a otros planes nacionales como los energéticos, de obras públicas, de regadíos o de minería, todos los cuales afectan directamente a las aguas.

Y es que, después del principio de respeto a la unidad del ciclo hidrológico en la gestión de las aguas, el segundo elemento esencial que introdujo la Ley de Aguas de 1985 en el sistema de administración del agua en España fue el criterio de la planificación hidrológica.

La planificación hidrológica es el instrumento de desarrollo de la política del agua mediante la ordenación de sus distintos usos, y la protección de la calidad y la gestión racional y sostenible del recurso, que condiciona toda autorización, concesión o infraestructura hidráulica futura que se solicite. Sus objetivos son: conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico, la satisfacción de las demandas de agua, y el equilibrio y armonización del

desarrollo regional y sectorial incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales.

El ámbito geográfico de la planificación hidrológica es, como resulta bien sabido, la cuenca hidrográfica, si bien desde la trasposición a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva Marco del Agua (cuyo contenido se ha incorporado al texto refundido de la Ley de Aguas en virtud de la modificación operada por el artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre) se han superpuesto a este ámbito geográfico de las aguas continentales –tanto superficiales como subterráneas–, las aguas marinas, costeras y de transición, que determinan un nuevo espacio geográfico comprensivo de todas ellas (denominado Demarcación Hidrográfica) y que debe ser objeto de ordenación y protección por el Plan Hidrológico de cuenca correspondiente.

La planificación hidrológica se realiza mediante los Planes Hidrológicos de cuenca y el Plan Hidrológico Nacional. Los Planes Hidrológicos de cuenca son aprobados por el Gobierno mediante Real Decreto, mientras que el Plan Hidrológico Nacional, a cuyas determinaciones deben en puridad someterse los planes de cuenca, es objeto de tramitación parlamentaria como ley ordinaria.

Bien, hasta aquí se ha pretendido describir el régimen jurídico de las aguas en nuestro ordenamiento jurídico y los principios que inspiran su administración y gestión. Se ha ido concretando cómo todas las aguas integrantes del ciclo hidrológico fueron declaradas públicas o, en palabras de la ley, bienes de dominio público hidráulico. Se han perfilado los principios de gestión por unidad de cuenca y de ciclo hidrológico y, por último, se ha descrito el proceso de planificación hidrológica como el principal instrumento de desarrollo y ordenación racional y sostenible de la política del agua en nuestro país. Todos estos principios son asumidos con posterioridad por la Directiva Marco del Agua, lo que dice mucho de la larga tradición y experiencia de nuestro Derecho en esta materia. El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la bondad y conformidad de estos principios con la Constitución en algunas ocasiones: la principal en su sentencia de 29 de noviembre de 1988, a raíz de la entrada en vigor de la Ley de Aguas de 1985, y las más recientes en las sentencias de 16 y 17 de marzo de 2011, en las que declara inconstitucionales por atentar contra el principio de unidad de cuenca los preceptos de los nuevos Estatutos de Autonomía de Andalucía y Castilla y León por los que éstas Comunidades Autónomas se arrogaban competencias exclusivas sobre las aguas del Guadalquivir y del Duero que discurrieran por su territorio.

Pero nos faltan aún principios importantes de gestión por señalar en esta

relación. Uno de ellos, el de unidad de gestión de las aguas. La Ley de Aguas de 1985 (y en esta razón la sigue de forma inalterada el actual texto refundido de la Ley de Aguas de 2001) proclamó el principio de unidad de gestión referido, en todo caso, al de unidad de cuenca, pues al frente de cada una de estas cuencas se establecen, con la denominación de Confederaciones Hidrográficas, los «Organismos de cuenca» que unifican y reúnen conjuntamente las competencias de las antiguas Confederaciones y Comisarías de aguas, bajo la dependencia, hoy, del Ministerio de Medio Ambiente. En esta autoridad única se integran representantes de aquellas Comunidades Autónomas con territorios que formen parte total o parcialmente de una cuenca hidrográfica, así como los usuarios con diversos intereses en la utilización del agua. A estos últimos les corresponderá, en todo caso, al menos un tercio de los miembros de las Juntas de Gobierno, órgano colegiado de gobierno de las citadas Confederaciones Hidrográficas.

También el actual texto refundido de la Ley de Aguas obliga a las Administraciones Hidráulicas de las Comunidades Autónomas, en los casos en que ejerzan competencias sobre el dominio público hidráulico en cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su territorio, a ajustar el régimen jurídico de su organización a este mismo principio de unidad de gestión y al de participación de los distintos usuarios de la cuenca.

La presencia de los usuarios en los órganos de gobierno y de gestión de los «Organismos de cuenca» y demás Administraciones hidráulicas de ámbito autonómico las libera de una excesiva presencia burocrática y las dota de cierta representación social y legitimidad en cuanto a la formulación de los Planes Hidrológicos de cuenca y en materia de gestión de las aguas, fundamentalmente en la ordenación y armonización de los distintos aprovechamientos y usos del recurso en toda la cuenca, así como en el desarrollo de actividades encaminadas a una más racional utilización del agua, control de vertidos y consecución de objetivos de calidad ambiental de la cuenca.

Pongamos un ejemplo en negativo que nos haga ver cómo la falta de participación de los distintos usuarios en la gestión del recurso, en una determinada cuenca, conduce al desastre ambiental. Tomamos el ejemplo del libro de Julian Caldecott «*Water. Life in Every Drop*», recientemente publicado en España³. Caldecott nos relata una de las mayores catástrofes ecológicas del siglo XX, que tuvo lugar precisamente en un lago por culpa de una concepción de la

³ CALDECOTT, J.: *Agua. Ecología de una crisis global*. Barcelona, Los Libros del Lince, 2011. Págs. 144 y ss.

gestión del agua de carácter estrictamente burocrático y vertical: el gobierno de la antigua Unión Soviética fue el causante de lo que el propio Caldecott denomina «la muerte del mar de Aral». Este mar tenía una superficie de unos 67.000 kilómetros cuadrados y en su día, hace poco más de cincuenta años, fue considerado el cuarto lago más grande del mundo: contenía unos 1.000 kilómetros cúbicos de agua dulce, poseía cantidades enormes de peces y acogía activas líneas de viajeros y comercio entre sus puertos. En un momento dado, se decide desviar los dos ríos que alimentaban al mar de Aral: el Sir Daria en el noreste (en lo que hoy es Kazajstán) y el Amu Daria en el Sur (hoy Uzbekistán y Turkmenistán). Se trataba de regar una enorme zona de desierto para el cultivo, sobre todo, de algodón.

Hacia 1960 cada año se realizaba el trasvase de 50 km³ de agua desde el mar de Aral. Posteriormente, se incrementó el ritmo, hasta que el nivel del lago disminuyó un promedio de 80 a 90 cm anuales en los años ochenta. El mar de Aral perdió más de la mitad de su superficie y aproximadamente las dos terceras partes de su volumen, al tiempo que aumentaba de manera considerable su salinidad a consecuencia de la evaporización.

Las consecuencias que sufrieron las personas que residían alrededor del mar de Aral y se dedicaban a la agricultura, la pesca o al negocio del transporte en barca fueron desastrosas. Muchos tuvieron que emigrar y la actividad económica de la zona se deprimió.

Probablemente (y esto ya no lo dice Caldecott) si el proceso de toma de decisiones hubiese sido otro, si en los órganos de gestión se hubiese integrado y se hubiese escuchado a los usuarios del agua de toda la cuenca (no sólo algodoneiros, sino también otros agricultores, pescadores, industriales relacionados con la pesca, etc.) nunca se hubiera producido este desastre tan brutal. El agua en este ejemplo exagerado, pero real, fue únicamente valorada como un factor de producción de un único producto y no se tuvieron en cuenta otras consideraciones: no importaron las necesidades de otros usuarios de esa misma cuenca ni la degradación ambiental que ese desvío provocaba y que, en último término, repercutiría sobre los habitantes de determinadas comarcas de esa misma cuenca. Tal consideración que, en definitiva, es el fundamento de los principios de los que hemos venido hablando hasta aquí, hubiera evitado, sin duda, el espectáculo de ver hoy reducido a menos de su cuarta parte al que hace apenas 40 años era el cuarto mayor lago del mundo, el tercero de agua dulce. (Además, Turkmenistán y Uzbekistán son los dos primeros países del mundo en consumo de agua *per cápita*, lo que no dice mucho sobre la eficiencia en su utilización.)

Volvamos a nuestra realidad. Todos estos principios rectores de los que hasta aquí se ha venido hablando, cristalizan en el artículo 14 del actual texto refundido de la Ley de Aguas, que literalmente dice:

«El ejercicio de las funciones del Estado, en materia de aguas, se someterá a los siguientes principios:

- 1º Unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios.
- 2º Respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico.
- 3º Compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza.»

Ya hemos dicho anteriormente que todas las Administraciones hidráulicas, tanto las dependientes del Estado como las de las Comunidades Autónomas que hayan asumido en sus Estatutos competencias en materia de aguas, deben ajustar su actuación a estos principios del artículo 14.

Sobre el aspecto de compatibilizar la gestión del agua con los usos del suelo, poco que decir: no puede haber suelo urbano sin la garantía de los servicios de suministro de agua y su evacuación como elementos básicos de tal urbanización. «Que no se puede urbanizar sin agua es tan evidente como que no se puede urbanizar sin suelo», ha señalado algún autor. En una de las últimas modificaciones de la Ley de Aguas (por Ley 11/2005) se incluyó la exigencia de que en el informe que los Organismos de cuenca han de emitir sobre los planes de ordenación territorial y urbanística se deben pronunciar sobre la existencia o no de recursos suficientes para satisfacer las nuevas demandas derivadas de aquellos⁴.

Por lo que respecta a la compatibilización de la gestión del agua con la conservación y protección del medio ambiente, cabe decir que en este trascendental aspecto tiene especial importancia la Directiva Marco del Agua (DMA), la norma del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea del año 2000, que en España fue traspuesta al ámbito legislativo estatal a través de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, la cual modificó el texto refundido de la Ley de Aguas. La

⁴ Art. 25.4 del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, de acuerdo con la redacción dada por el núm. 3 de la disposición final primera de la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley del Plan Hidrológico Nacional.

DMA establece un marco para la protección de las aguas que incide de forma muy importante sobre sus aspectos ambientales, de tal manera que queden garantizados:

- el suministro seguro de agua potable,
- la protección y el mantenimiento del buen estado ecológico de las aguas,
- la minimización de los efectos de las inundaciones y sequías.

La DMA no tiene por objeto una nueva regulación general del dominio público hidráulico, ni la regulación de los usos del agua ni de su régimen concesional, ni regula los registros públicos ni el régimen de policía de las aguas ni la organización de las distintas Administraciones hidráulicas, ni el régimen de ayudas ni el económico-financiero (aunque establece principios que le afectan), cuestiones todas estas abordadas en la legislación de aguas española. La DMA es un texto básico que incide fundamentalmente sobre los aspectos ambientales de las aguas, y solo de forma tangencial sobre otros aspectos de la regulación del agua. La DMA es una definición de objetivos ambientales referidos a la calidad de las aguas que deben ser alcanzados, con carácter general, a finales de 2015.

En este contexto surge la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de Aguas de Galicia. Una ley que pretende dar respuesta a las propias características de nuestra Comunidad Autónoma en materia de aguas y obras hidráulicas y que determina instrumentos y criterios para afianzar una política de aguas conforme con los principios rectores definidos en el texto refundido de la Ley de Aguas estatal y que responda a los principios de derecho comunitario vinculantes para los Estados miembros de la UE.

Así, manifestación del principio de unidad de gestión supone la creación de la agencia *Aguas de Galicia*, único ente con competencias en materia de aguas y que viene a refundir en una sola entidad las dos que vienen funcionando actualmente: el organismo autónomo *Aguas de Galicia* y la Empresa Pública de Obras y Servicios Hidráulicos. Se evitará así una disfunción organizativa que llevaba a una indefinición de atribuciones o a una equívoca distribución de las mismas, lo que, en cierta forma, ha afectado a la eficacia de ambos entes. La nueva entidad *Aguas de Galicia* pasará a ser la Administración hidráulica única de la Comunidad Autónoma en las cuencas internas, en las que Galicia ejerce plenas competencias de administración, control y gestión del dominio público hidráulico. En las cuencas intercomunitarias, la Administración hidráulica de Galicia participará en representación de la Comunidad Autónoma en la forma

que se prevé en la propia Ley estatal de aguas.

Galicia es una Comunidad Autónoma que tiene diferentes grados de competencia en materia de aguas en distintas partes de su territorio. El artículo 27.12 de su Estatuto de Autonomía dispone la competencia exclusiva sobre aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.22ª de la Constitución. La gestión y administración del agua y las obras hidráulicas que no sean de interés general del Estado son la materia sobre la que la Administración hidráulica de Galicia ejerce sus competencias en las cuencas internas; pero sus competencias no se agotan en sus propias cuencas sino que alcanzan también a las cuencas intercomunitarias con parte de su asentamiento territorial en Galicia y que son administradas por el Estado. Aquí, las competencias de la Administración hidráulica de Galicia se corresponden con la participación en los Organismos de cuenca estatales en la adopción de decisiones y con las obras hidráulicas de interés autonómico.

La Ley es respetuosa, pues, con el principio de unidad de cuenca como territorio sobre el que gestionar las aguas de una manera integral y así lo recoge expresamente en su artículo 3. En este precepto se relacionan también otros criterios de actuación en la gestión de las aguas que van más allá de los recogidos en el texto refundido de la Ley de Aguas. Así, establece como objetivos medioambientales en materia de aguas el de alcanzar un uso racional del recurso (lo que se fundamenta directamente en el art. 45 de la Constitución española), pero de acuerdo con el principio de prudencia, principio que se invoca directamente desde el art. 174 del Tratado de constitución de la Comunidad Europea. Y no es esta la única vez en que desde la Ley de Aguas de Galicia se invocan principios que tienen su origen directamente en el Derecho comunitario y que se pretende sean de aplicación en la Comunidad Autónoma. Así se habla de una utilización sostenible del agua y del principio de recuperación del coste «de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales», para alcanzar la suficiencia financiera del sistema en el marco de un precio accesible. Pero este principio, tomado del art. 9 de la DMA no se adopta de manera que se requiera su íntegra recuperación sino que admite modulaciones. De hecho, de la lectura de la ley se concluye que debe entenderse como un principio inspirador para la implantación de medidas que lleven a un uso más eficiente del recurso porque la lógica impone que unos precios adecuados implican un uso más eficiente, lo que supone un menor consumo y, consecuentemente, mejores condiciones ambientales. Sin embargo, la ley es

sensible con la realidad de la sociedad gallega y reconoce sus dificultades. Por ejemplo, excluye del pago del canon del agua a los usos agrícolas, forestales y ganaderos; o determina un volumen de consumo mínimo que esta exonerado del pago de dicho canon: 6.000 litros mensuales por vivienda.

Otro aspecto significativo de la Ley de Aguas de Galicia es que reitera y complementa los principios medioambientales inspiradores de la DMA, los cuales, aunque fueron objeto de trasposición al ordenamiento español en la Ley de Aguas estatal, son nuevamente recogidos, reiterados y reformulados desde una mayor profundización. Así se habla de: «Reducir progresivamente la contaminación procedente de los vertidos o usos que perjudiquen la calidad de las aguas en la fase superficial o subterránea del ciclo hidrológico»; o de «compatibilizar la gestión de los recursos naturales con la salvaguarda de la calidad de las masas de agua y de los ecosistemas acuáticos.»

Mención especial en este aspecto de preservación de la calidad de las masas de agua merece el Título VI dedicado a las rías de Galicia. Se ponen al día los objetivos de calidad para estas aguas y los valores límite de emisión de acuerdo con la más reciente normativa europea y estatal: la Directiva 2008/105/CE, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas; o la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

Por último, la ley se compromete dentro de las políticas de abastecimiento, saneamiento y depuración a suministrar aguas en cantidad y calidad adecuadas a todos los núcleos de población legalmente constituidos en el marco de la Planificación Hidrológica, así como a contribuir a la consecución del buen estado ecológico de las aguas y de sus ecosistemas asociados mediante el cumplimiento de los objetivos que fije la legislación.

Estas obligaciones generales para la Administración hidráulica de Galicia y para las entidades locales se complementan con una relación de derechos de los usuarios de agua de uso urbano y que se corresponden con las obligaciones propias de la prestación de un servicio público: obtener el servicio en condiciones de garantía y regularidad conforme a los parámetros de calidad establecidos, conocer las tarifas establecidas, acceder a toda la información disponible en materia de agua y, en particular, la referida al estado de las masas de agua de superficie o subterráneas, en los términos previstos en la normativa reguladora del acceso a la información en materia de medio ambiente...

Hemos empezado hablando del agua como un bien «libre» desde una perspectiva económica y acabamos hablando de derechos en su consumo. ¡Cómo han cambiado las circunstancias! Precisamente, uno de los aspectos más importantes sobre los que se centra el debate sobre el agua en la actualidad es

el del derecho al agua de calidad en cantidad suficiente. Y es que la preocupación por el agua es creciente porque el recurso está amenazado a nivel mundial por distintas amenazas: la superpoblación, la contaminación, el cambio climático... Tanto es así que, recientemente, por resolución de 28 de julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha declarado «el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos».

La Ley de Aguas de Galicia es una norma hija de su tiempo, que se preocupa por los aspectos medioambientales y de calidad de las aguas, y que al mismo tiempo reconoce que aún queda trabajo por hacer para dar satisfacción a sus ciudadanos en sus necesidades de abastecimiento y de depuración y que se propone cubrirlas respetando la sostenibilidad del sistema. Pero la Administración no lo podrá todo; sin duda necesitará la colaboración de los usuarios del agua y de los especialistas y profesionales en la materia para que, con su experiencia y su capacidad técnica, podamos seguir preservando el recurso.