



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 65_xaneiro-xuño 2023 | pp. 139-153
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

65 Regap

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

JOSÉ MANUEL REY VARELA

Máster en Dereito Público e da Administración

Relator Lei de mellora da xestión do ciclo integral da auga de Galicia

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

josemanuelrey@josemanuelrey.es

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 ambiente.

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 A importancia da auga e a cuarta xeración de dereitos. 2 O dereito social fundamental á auga no dereito internacional. 3 Modelos constitucionais de dereito comparados do dereito á auga. 4 A configuración constitucional do medio ambiente e da auga no dereito español. 5 Os principios constitucionais de solidariedade e eficiencia administrativa en España. 6 O marco normativo galego e a complementariedade da nova lei para a xestión do ciclo integral da auga. 6.1 Voluntariedade dos concellos. 6.2 Valor técnico da nova lei e modelos de xestión comparados. 6.3 O proceso de participación e transparencia. 6.4 O obxecto, ámbito de aplicación e finalidade da lei. Título I. 6.5 Medidas para a mellora do ciclo integral. Título II. 6.6 Sistema de financiamento. Título III. 7 Conclusións.

1 A importancia da auga e a cuarta xeración de dereitos

España constitúese nun “Estado social” onde as administracións teñen o mandato constitucional de promover as condicións para que a liberdade e a igualdade dos cidadáns sexan reais e efectivas, así como “remover os obstáculos que impidan ou dificulten a súa plenitude”.

No frontispicio da nosa regulación constitucional dos dereitos fundamentais aparece como base destes “a dignidade da persoa” e a súa interpretación de conformidade “coa Declaración Universal de Dereitos Humanos e os tratados e acordos internacionais”.

Desde unha perspectiva dinámica do dereito, seguindo a Torres del Moral¹, defendemos a aparición dunha primeira xeración de dereitos fundamentais tras as revolucións americana e francesa de finais do século XVIII baseados na liberdade, aínda que na súa vertente negativa ou de resistencia (dereitos civís), unha segunda xeración de dereitos fundamentais xestados tras a Revolución Industrial e a Revolución Francesa de 1848 baseados na extensión das liberdades públicas (dereitos políticos) e unha

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.

terceira xeración de dereitos baseados na igualdade e a liberdade positiva (dereitos sociais) nacidos entre a Declaración Universal de Dereitos Humanos e finais do pasado século entendendo que só coa aplicación conxunta das tres xeracións de dereitos conseguiríamos alcanzar a dignidade da persoa e unha sociedade xusta e solidaria, onde se configuran os dereitos de prestación ou dereitos económicos e sociais.

O dereito administrativo nace, de acordo con Gamero Casado², con esas revolucións porque só cunha «estrutura organizada e dotada dun poder superior ao dos individuos singulares» poden alcanzarse os fins previstos baixo o principio de legalidade (poder da Administración vinculado ao interese xeral), o par prerrogativa/garantía e o principio de responsabilidade dos poderes públicos.

Dando un paso máis, seguindo a Rodríguez-Arana³, asistimos a un cambio de paradigma do dereito administrativo que sitúa a persoa no centro do interese xeral, tomando protagonismo os dereitos sociais fundamentais.

En tempos onde a rapidez do cambio é cada vez máis acusada, defendemos xa a formulación dunha cuarta xeración de dereitos baseada na solidariedade que, mantendo as diferenzas, nos permita convivir nun mundo global. Toman forza no século XXI o dereito a Internet, o dereito á privacidade, o dereito á identidade, o dereito ao patrimonio cultural, o dereito xenético e, entre outros, o dereito ao medio ambiente, do que deriva o dereito social á auga.

De acordo con Ruiz Ruiz⁴, a proliferación no recoñecemento de dereitos implica os riscos da banalización destes, a imposibilidade de tutelalos, a exixencia de máis recursos públicos e un cambio na perspectiva da súa exixibilidade, que pasa dunha exixencia individual a exixencia colectiva ou grupal, que pode condicionar excesivamente a axenda normativa e política. Un cambio de paradigma nas relacións do dereito e o poder, onde o primeiro pasa de ser só un instrumento do control social a ser tamén un instrumento de dirección social.

Segundo as Nacións Unidas⁵, 1.000 millóns de persoas no planeta non contan cunha fonte hídrica para o seu consumo, especialmente en 43 países, mentres que 2.500 millóns de persoas non dispoñen de servizo de saneamento. A pesar de que o 70 % da superficie da terra está cuberta de auga, o 97 % da auga é salgada e da doce o 70 % está conxelada, polo que só o 1 % da auga doce do mundo está dispoñible para as persoas e os ecosistemas.

A importancia da auga está presente desde as orixes da civilización; basta con ler o libro do Xénese para comprobar que a palabra “auga” aparece máis de cincuenta veces. Recordamos os nosos maiores condicionados pola auga e os fenómenos meteorolóxicos nunha sociedade agraria e gandeira en tempos onde a contaminación, a baixada da pluviometría e o cambio climático aínda non eran protagonistas da axenda legislativa.

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*, Universidade de Jaén, Jaén, 2020.

⁵ WWAP (Programa Mundial de Avaliación dos Recursos Hídricos da UNESCO). Informe Mundial das Nacións Unidas sobre o Desenvolvemento dos Recursos Hídricos 2019: Non deixar ninguén atrás. UNESCO, París, 2019.

Incluso para os que vivimos nunha cidade, que xa somos maioría como consecuencia da concentración da poboación, mesmo cando a auga sae da billa recordamos unhas cantas horas sen auga como un pesadelo que altera as nosas vidas. Non poder ducharnos un día, non poder poñer a lavadora ou non poder deixar a comida preparada demóstranos como a ausencia de auga non é acorde coa calidade de vida que esperamos do Estado do benestar.

Se damos un paso máis na nosa reflexión, caeremos na conta de que a auga para que saia da nosa billa hai que extraela do medio, almacenala, potabilizala, distribuíla e depurala para devolvela limpa ao medio do que a extraemos.

Nos tempos globais nos que nos atopamos, dise que a loxística é un dos principais retos da nosa economía; trasladado á auga, poderíamos imaxinar os contedores, camións e repartidores que serían necesarios se lla pedísemos ás plataformas de venda e distribución que nos parecen a panacea do bo servizo. Así, a xestión preséntase como un reto estratéxico no dereito á auga, igual que as características do medio. Non é o mesmo dispor de recursos hídricos que non facelo, e tamén é distinto distribuíla e depurala a poboacións concentradas que a núcleos dispersos.

2 O dereito social fundamental á auga no dereito internacional

Xunto ao feminismo, o ecoloxismo está a transformar a conciencia da sociedade e, como sempre, o dereito non pode permanecer alleo ao cambio. O dereito á auga relacionouse desde a Declaración Universal de Dereitos Humanos co dereito á saúde, aos alimentos e á vivenda recollidos no seu artigo 25, pois a ausencia deste dereito fai moi difícil manter unhas mínimas condicións de salubridade, inxerir líquidos, así como cociñar e elaborar menús axeitados e dispor dunha vivenda digna.

A Convención sobre a eliminación de todas as formas de discriminación da muller prevé no seu artigo 14 o “abastecemento de auga”, e a Convención de dereitos do neno, no seu artigo 24, fálanos de “auga potable salubre”, relacionando o dereito á auga co dereito á vida.

O dereito á auga relaciónase tamén co dereito a preservar o medio ambiente, que inclúe a auga entre os recursos naturais desde a Declaración das Nacións Unidas de Estocolmo sobre medio ambiente de 1972, que, seguindo a Valdés de Hoyos⁶, é o precedente da Conferencia das Nacións Unidas da Auga celebrada en Mar del Plata só cinco anos máis tarde.

No mencionadísimo Cumio de Río ou na Conferencia das Nacións Unidas sobre Medio Ambiente e Desenvolvemento de 1992 relacionouse o dereito á auga co dereito ao desenvolvemento económico, tanto na súa dimensión social como individual.

Serán a Observación Xeral n. 6 de 1995 e n. 15 de 2002 do Pacto Internacional de Dereitos Económicos e Sociais as que oficialicen o dereito á auga para garantir unha

⁶ 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.

vida digna e o exercicio doutros dereitos ata que, a través da Resolución 64/292 do dereito á auga e ao saneamento das Nacións Unidas de 2010, o declare “dereito humano esencial para o pleno desfrute da vida e de todos os dereitos humanos”, instando os Estados a contribuír “financeira e tecnoloxicamente (...) co fin de identificar os esforzos por proporcionarlle a toda a poboación un acceso económico á auga e ao saneamento”. Aínda que a diferenza entre dereito humano e dereito fundamental radique na necesidade dun desenvolvemento xurídico en cada Estado, mesmo constitucional, como veremos, para a súa eficacia si se marca un mínimo esencial que tamén aparece vinculado a outros dereitos fundamentais, tal como lles sucede aos dereitos sociais.

Desde esa perspectiva global da que falamos, os dereitos fundamentais superan as barreiras constitucionais de cada Estado no que pode definirse como constitucionalismo multinivel. Antes referíame á Declaración Universal dos Dereitos Humanos, pero tamén aos Tratados Internacionais de Dereitos Cívís e de Dereitos Económicos, Sociais e Culturais.

A Organización das Nacións Unidas pasa a ter un protagonismo directo no dereito constitucional e no dereito administrativo que non deixa de ser dereito constitucional concretado⁷. Tamén formamos parte de Europa e estamos suxeitos ás súas directivas; así, mentres que nos Obxectivos de Desenvolvemento do Milenio das Nacións Unidas de 2000 a auga ocupaba un apartado do obxectivo 7, na actual Axenda 2030 aparece en catro obxectivos: obxectivo 3 de saúde e benestar, obxectivo 6 de auga limpa e saneamento, obxectivo 12 de produción e consumo responsable e obxectivo 15 de vida de ecosistemas terrestres.

A Unión Europea á que pertencemos aprobou dúas directivas sobre a auga: a primeira en 1991, cos obxectivos de saneamento, e a segunda en 2000, co dobre obxectivo de coidar o medio ambiente e a recuperación dos custos asociados ao principio comunitario de que quen contamina paga.

Pasados máis de trinta anos desde a primeira das directivas, coincidimos con Setuáin Mendía⁸ en que son moitos os logros conseguidos, pero tamén moitos os retos por alcanzar. Entre eles a cooperación entre administracións competentes. Así mesmo, o Pacto Verde Europeo presentado en 2019 marca a estratexia para situarnos como sociedade climaticamente neutra cunha economía moderna.

Moi recentemente, o Proxecto de Carta Iberoamericana dos Dereitos Sociais Fundamentais⁹ eleva a dereito social fundamental o “acceso á auga potable e aos servizos de saneamento no marco das lexislacións nacionais”.

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.

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

3 Modelos constitucionais de dereito comparados do dereito á auga

Desde a perspectiva dos Estados e seguindo o repaso do dereito constitucional á auga de Mitre Guerra¹⁰, Suráfrica incorpóralo como dereito constitucional (dereito individual, aínda que prestacional para o acordo coa súa lexislación e recursos dispoñibles) dentro dos dereitos da Carta de Dereitos de Suráfrica; a India faíno con base na non discriminación polo “uso de pozos, tanques e balsas de baño”; Colombia fai responsable o Estado da “subministración de auga potable e o saneamento básico” no seu artigo 366; México modifica a súa Constitución en 2011 pola que a través do artigo 40 “o Estado debe garantir o dereito ao acceso, disposición e saneamento de auga para o consumo persoal e doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable e accesible”, impóndolle tamén a obriga da “participación da federación, os municipios, así como a participación da cidadanía pola consecución dos ditos fins”; Perú tamén incorpora constitucionalmente o dereito á auga no seu artigo 7 cunha reforma de 2017; e as constitucións de Venezuela (art. 127), Uruguai (art. 41), Ecuador (art. 12), Bolivia (art. 16) e Panamá (art. 110) recollerán tamén o dereito á auga.

Seguindo a recompilación de Ruiz Benavente¹¹, será en África onde maiores referencias constitucionais ao dereito á auga atoparemos coas recentes constitucións da República Democrática do Congo (art. 48), Exipto (art. 19), Eritrea (art. 8), Etiopía (art. 90), Gambia (art. 216), Kenya (art. 43), Níxer (art. 12), Somalia (art. 27), Suráfrica (art. 27), Sudán del Sur (art. 37) ou Uganda (art. 13). A súa explicación ten moito que ver con que na África subsahariana o 40 % dos seus habitantes careza de acceso a unha fonte de auga potable mellorada.

Na Unión Europea¹² recoñecerán a natureza xurídica da auga, a súa función territorial ou o seu uso racional as constitucións de Hungría, Irlanda, Liechtenstein, Lituania, Malta, Portugal, Moldavia, Romanía, Suíza e Ucraína, mentres que unicamente a Constitución Eslovena recoñece a auga como un dereito humano.

4 A configuración constitucional do medio ambiente e da auga no dereito español

En España a súa configuración como dereito social fundamental terémolo que conectar co dereito a gozar dun medio ambiente axeitado regulado no artigo 45 da CE, ligado ao desenvolvemento da persoa co mandato aos poderes públicos de velar “pola utilización racional de todos os recursos naturais”, entre os que destacamos a

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.

auga. Prevé igualmente a Constitución española sancións penais ou administrativas aos que violen esa utilización racional dos recursos naturais ou a súa conservación.

Encadrar constitucionalmente o dereito ao medio ambiente entre os principios reitores da política social e económica lévanos ao debate permanente da súa exixibilidade, que entendemos totalmente superado seguindo a Ruiz-Rico Ruiz¹³, pois conéctase coa dignidade humana, a calidade de vida e o desenvolvemento da personalidade: dereitos ao lecer e ao descanso, desfrute da natureza, vivir en cidades non contaminadas desde o punto de vista acústico, atmosférico ou lumínico, a paisaxe, etc.

Así mesmo, a lexislación básica do Estado estará composta do RD 1/2001 de lei de augas e a súa normativa de desenvolvemento, e, no relativo á distribución competencial, pola Lei 7/1985, reguladora de bases de réxime local, que no seu artigo 25 establecerá a competencia local no abastecemento de auga potable e tratamento de augas residuais. Máis recentemente, a Lei 27/2013, de racionalización e sustentabilidade da Administración local, reforzou as competencias das deputacións na coordinación dos servizos municipais, especialmente naqueles de menos de 20.000 habitantes.

5 Os principios constitucionais de solidariedade e eficiencia administrativa en España

España constitúese igualmente nun Estado organizado territorialmente en municipios, provincias e comunidades autónomas, cunha distribución competencial que avanzou vertixinosamente nos últimos 40 anos achegando a Administración ás persoas.

A Administración actuará baixo os principios constitucionais de eficacia, xerarquía, descentralización e coordinación; tamén baixo o principio comunitario de subsidiariedade, que, se na súa orixe servía para estruturar as relacións entre a Unión Europea e os Estados membros, posteriormente e a través do artigo 4.3 da Carta europea de autonomía local, indica a preferencia competencial da Administración máis próxima ao cidadán moi ben resumida no aforismo de «pensar globalmente e actuar localmente»; e finalmente baixo o principio constitucional de solidariedade. Dentro desta maior complexidade administrativa, seguindo a Gamero Casado¹⁴, toman especial relevancia as relacións interadministrativas, pois ante o «pluralismo político territorial» aprécianse numerosas materias, como a da auga, onde se fan máis necesarios que nunca os deberes de colaboración entre administracións, a saber, o deber de lealdade institucional, o deber de mutuo auxilio e a cooperación interadministrativa que, baixo os puntos, estes si constitucionais, de solidariedade e eficacia, permitan abordar entre todos novos retos sociais, como a xestión do ciclo integral da auga.

Neste deseño de cooperación interadministrativa, cada Administración seguirá coas súas competencias, por iso as relacións interadministrativas deben basearse na

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

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

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

voluntariedade, como sinala o artigo 143 da Lei do réxime xurídico do sector público, pero permanecendo a competencia na Administración local (como é o caso do abastecemento e saneamento de auga); na súa execución poden colaborar a Administración xeral do Estado, a Administración autonómica ou outra Administración local de ámbito superior como poidan ser as deputacións. Poderá operar esta cooperación ben pola vía do apoio ou ben pola vía da cesión (translación ascendente), onde a xestión, que non a competencia da auga, pasa a outra Administración con máis medios financeiros, técnicos e humanos dos que posúe a Administración con competencias para prestar o servizo requirido con maior eficacia; ben pola vía onde habendo capacidade por quen ten a competencia se decide o seu exercicio pola Administración máis próxima (translación descendente); ou ben pola vía de activar separadamente no caso de competencias compartidas ou concorrentes; ou finalmente pola vía de cooperación horizontal entre administracións do mesmo nivel que se agrupan para abranguer un maior ámbito territorial, que no ámbito da auga poden ser diferentes concellos que configuran un consorcio ou encomendan a xestión a unha mancomunidade. Descritos os instrumentos xurídicos para facer realidade o interese xeral, o importante será elixir o máis axeitado en cada caso, ou a combinación destes, para responder ao reto dunha xestión máis eficaz e solidaria do ciclo integral da auga.

Desde esa perspectiva tan rica defenderemos a suma de esforzos para garantir o despregamento efectivo dos dereitos.

6 O marco normativo galego e a complementariedade da nova lei para a xestión do ciclo integral da auga

Galicia, baseándose na súa autonomía e competencias estatutarias (art. 27.12 da Lei orgánica 1/1981), aproba a súa lei de augas en 2010 (Lei 9/2010) e a súa lei de garantía de abastecemento en 2019 (Lei 9/2019), ás que seguen os regulamentos de planificación de 2015, cos seus plans hidrolóxicos, de abastecemento e saneamento; o Regulamento do servizo de depuración de 2012 e o Regulamento de colaboración económica e financeiro de 2013. Así mesmo, o 19 de maio de 2022 o Consello da Xunta de Galicia aproba o Plan Hidrolóxico Galicia Costa, o primeiro de España xunto a Baleares deste terceiro ciclo que se somete ao Consello Nacional da Auga para a súa aprobación por real decreto do Goberno de España.

É neste contexto de evolución normativa e do reto da sustentabilidade onde se enmarca esta nova lei de mellora de xestión do ciclo integral da auga constatada a necesidade de dotar de novos instrumentos de xestión as administracións competentes pola especial dificultade de cubrir o ciclo integral especialmente nos concellos de 2.000 a 10.000 habitantes.

6.1 Voluntariedade dos concellos

A primeira característica desta lei é a voluntariedade dos concellos para adherirse a este novo instrumento, de acordo coas características vistas do deseño de cooperación

administrativa no que se configura Augas de Galicia, dándolle, pois, unha translación ascendente, para prestarlles os servizos de abastecemento, saneamento e depuración de auga, filosofía que nace en 2013 coa sinatura entre a Xunta de Galicia e a Federación Galega de Municipios e Provincias do Pacto Local da Auga.

6.2 Valor técnico da nova lei e modelos de xestión comparados

A segunda característica desta lei é o seu elevado valor técnico, pois dicía Leonardo da Vinci que “cando trates coa auga consulta primeiro a práctica e logo a teoría”, polo que os técnicos de Augas de Galicia, de por si os mellores coñecedores dos servizos de abastecemento, saneamento e depuración en Galicia, acoden ao dereito comparado e ás fórmulas de xestión doutras comunidades autónomas onde atopan diferentes modelos públicos, privados e mixtos, igual que nos concellos galegos, máis alá da cor política dos seus gobernos.

Así, a xestión da auga en Madrid lévaa a cabo a Canle de Isabel II, unha sociedade anónima integramente pública da Comunidade de Madrid e dos 111 concellos madrileños. Destaca o cobramento directo pola entidade con tarifas iguais para todos os madrileños, unha boa mostra de solidariedade interterritorial, pois o custo individualizado do servizo é moi distinto en cada un deses concellos, especialmente pola dispersión, pero todos os veciños pagan o mesmo.

Outro exemplo de éxito atopámolo en Bizkaia, cun consorcio para a xestión de augas e residuos composto polo Goberno Vasco, a Deputación Foral e os concellos. Tamén lle cobra directamente ao subscritor tarifas idénticas.

En Asturias destaca o Consorcio para o Abastecemento de Auga e Saneamento no Principado de Asturias (CADASA), unha entidade de dereito público asociativa integrada polo Principado, a Confederación e varios concellos. A diferenza cos sistemas de xestión anteriores é que o Consorcio lles cobra aos concellos e a grandes empresas.

En Estremadura atopamos o Consorcio Promedio, integrado pola Deputación de Badajoz, mancomunidades e municipios para a xestión supramunicipal do ciclo integral da auga e os residuos. A fórmula xurídica de relación baséase en convenios interadministrativos cunha duración de 12 anos que lle dá acceso aos concellos aos órganos de dirección de Promedio, aínda que se comprometen a asumir as ordenanzas municipais, pois o seu incumprimento por distintas razóns adoita orixinar o desfasamento das tarifas, que, como noutros modelos estudados, están baseadas na solidariedade, xa que se paga o mesmo “vivas onde vivas”.

Finalizaremos o noso estudo nunha das rexións onde a auga é un dos bens máis prezados, Murcia, onde a Entidade Rexional de Saneamento e Depuración de Augas Residuais (ESAMUR), mediante convenios cos concellos, asume a xestión e o control das instalacións de saneamento e depuración existentes. A recadación está regulada pola Lei 3/2000, do 12 de xullo, que regula o canon de saneamento como tributo ambiental e finalista.

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

6.3 O proceso de participación e transparencia

A terceira característica desta lei é a participación pública e a transparencia na súa elaboración, pois escoitar é a antesala de tomar unha boa decisión. Antes de chegar ao Parlamento de Galicia, buscou un modelo de todos e para todos os galegos na liña doutros sistemas de éxito estudados. O proxecto de lei de ciclo integral da auga elaborado pola Consellería de Infraestruturas e Mobilidade da Xunta de Galicia contén unha memoria xustificativa e outra económica de Augas de Galicia e foi sometido a informe da Secretaría Xeral de Igualdade para estudo do impacto de xénero, á Dirección Xeral de Avaliación e Reforma Administrativa, da Dirección Xeral de Familia, Infancia e Dinamización Demográfica para estudo do impacto demográfico e finalmente a informe de sustentabilidade financeira da Consellería de Facenda e Administración Pública.

Iniciou a súa tramitación o 23 de xullo de 2021 coa súa publicación na páxina de transparencia da Xunta de Galicia, ampliándose en dúas ocasións o prazo de suxestións ata o 8 de outubro, a última a petición da Federación Galega de Municipios e Provincias asociada a reunións e mesas técnicas que propiciaron numerosas modificacións. O 2 de decembro de 2021 preséntase o anteproxecto de lei ao Cluster Viratec e o 29 de decembro ao Consello Económico e Social de Galicia, que emite o seu ditame o 18 de febreiro de 2022.

O proxecto de lei ten a súa entrada no Parlamento de Galicia o 17 de marzo de 2022, que coa súa publicación¹⁵ abre o prazo de emendas para a súa tramitación pola Comisión 2.^a de Ordenación Territorial, Obras Públicas, Medio Ambiente e Servizos. Ademais, no caso de Galicia os proxectos de lei publícanse no portal web do Parlamento no apartado *Lexisla con nós*, onde calquera particular ou entidade pode trasladar a súa opinión aos deputados e grupos parlamentarios que representan os galegos e participan na redacción da lei.

O 6 de maio de 2022 désígnase a constitución do relatorio, que nas súas reunións do 19 e 25 de maio estuda e transacciona cento dezanove emendas. O texto do relatorio finaliza coa aceptación de catorce emendas dos tres grupos parlamentarios (Popular, BNG e Socialista) e seis transaccións con éxito que modifican parte dos oitenta artigos que compoñen a nova lei.

6.4 O obxecto, ámbito de aplicación e finalidade da lei. Título I

O obxecto da lei queda definido no seu artigo primeiro como “un marco normativo que regule a política de xestión do ciclo integral da auga na Comunidade Autónoma de Galicia”, constituíndo o seu ámbito de aplicación (art. 2) as administracións con competencias e as comunidades de usuarios que interveñen no ciclo integral da auga (art. 3), entendido como o percorrido desde a extracción da auga do medio ata a súa devolución a este.

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

A incorporación das comunidades de usuarios é moi relevante, xa que, sen ser Administración pública, é unha figura promovida por esta nunha realidade onde unha parte importante da poboación se abastece a través das ditas comunidades e de pozos particulares e que aínda necesitan un maior apoio para mellorar a xestión do ciclo integral que se propón.

Así mesmo, a lei incorpora as definicións de aglomeración urbana, en consonancia coa Directiva 91/271/CE sobre tratamento de augas residuais urbanas obxecto de transposición polo RDL 11/1985 polo que se establecen as normas aplicables ao tratamento de augas residuais, como a «zona xeográfica formada por un ou varios termos municipais (...) que constitúen un foco de xeración de augas residuais que xustifique a súa recollida e condución», así como a definición de ente público representativo da dita aglomeración urbana, que sería a Administración pública á que lle corresponda garantir tanto o cumprimento das obrigas de xestión como a responsabilidade polos seus incumprimentos.

A finalidade da lei é a correcta explotación das infraestruturas, citando en primeiro lugar a mellora da eficiencia, e ofrecer apoio aos concellos que así o soliciten para obter unha xestión sostible, profesionalizada e coordinada das administracións, a través dos principios de cooperación, corresponsabilidade e cofinanciamento (art. 5.1.e), solidariedade interterritorial (art. 5.1.f), sustentabilidade económica e financeira (art. 5.2) e recuperación de custos do servizo de acordo co aforismo «quen contamina paga» (art. 5.3).

regap



6.5 Medidas para a mellora do ciclo integral. Título II

Comeza o título segundo regulando as aglomeracións urbanas de Galicia (art. 6), que, seguindo a normativa comunitaria (Directiva 91/271/CEE), deberán aprobarse en dous anos, determinando os entes públicos representativos dos municipios (art. 7) onde a supramunicipalidade non pode ser un obstáculo, senón unha oportunidade para a xestión do ciclo integral da auga, para o que se incorporaron suxestións e se ampliaron os prazos de audiencia sobre o texto orixinal.

Defínense as administracións públicas titulares das infraestruturas (art. 8) incluíndo para unha maior seguridade xurídica tanto as que sexan titulares rexistradas como as que obtiveron recursos públicos e mesmo as que acreditan a súa explotación durante máis de dez anos, así como a modificación das aglomeracións urbanas (art. 9), onde se considerarán modificacións substanciais ademais de modificacións na Administración representativa ou titular das infraestruturas unha alteración superior ao dez por cento da poboación da dita aglomeración.

Establécense controis analíticos e de caudais no artigo 10, enriquecido por unha emenda do Grupo Parlamentario BNG para que, se os resultados dos controis requiren un programa de acción, este sexa obxecto de consulta e alegacións polos concellos afectados, e por unha emenda do Grupo Parlamentario Socialista para publicitar na web os seus resultados e o programa de acción. Outra emenda de transacción

acompaña un plan de financiamento por parte de diferentes administracións para dar viabilidade ao programa de acción.

En canto á revisión das instalacións, plans de control de verteduras, e instalación de caudalímetros para determinar os consumos por concellos (art. 11), incorpórase a obriga destes para as aglomeracións urbanas de máis de dous mil habitantes nos puntos da rede que actúen de fronteira dos respectivos concellos, co obxecto de resolver habituais controversias na repartición dos custos. Entre as medidas para as aglomeracións de menos de dous mil habitantes, destacan as directrices para saneamento e depuración a elaborar por Augas de Galicia nos pequenos núcleos de poboación con procesos exclusivos e baixo consumo enerxético, nun momento en que os custos de xestión do ciclo integral se ven moi incrementados por este factor.

Entre as medidas para a xestión das augas brancas e pluviais (art. 12), a lei prevé un plan de redución da súa entrada de acordo cunhas directrices a elaborar por Augas de Galicia, incorporando, a prol da transparencia, acceso á información pública e bo goberno, unha emenda do Grupo Socialista que require a súa publicación na web do organismo autonómico e dos concellos afectados. Todas esas medidas, xunto ás revisións técnicas (art. 13); a eficiencia enerxética a través dun plan de optimización obrigatorio para aglomeracións de máis de vinte mil habitantes e unhas directrices de mellora enerxética das instalacións de abastecemento, saneamento e depuración (art. 14); a formación e transparencia (art. 15), así como a incorporación de tecnoloxías que incrementen a eficiencia, optimizar o mantemento, redución de fugas, campañas de información e sensibilización e órganos de participación social (art. 16), contribuirán sen dúbida a unha maior eficacia ambiental e unha maior eficiencia económica, incorporando as dúas últimas propostas descritas no trámite parlamentario con senllas emendas aceptadas do Grupo Socialista e do Grupo Parlamentario BNG.

No réxime xeral de protección de servizos do ciclo integral da auga buscaranse as fórmulas de xestión conxuntas (art. 17), que, para concellos inferiores a 20.000 habitantes e de acordo co artigo 26.2 da Lei 7/1985, debe ser coordinada pola deputación provincial, sen que resultase admitida a emenda do Grupo Parlamentario Socialista, que, ademais da coordinación polas deputacións, requiría un informe previo dos organismos provinciais para todas as actuacións municipais de infraestruturas de augas, xestión, concesións e taxas.

A voluntariedade e o respecto á autonomía local queda garantida no artigo 21, pois será o concello o que poida instar á xestión autonómica das súas infraestruturas de acordo cun procedemento establecido no artigo 25. O fomento do investimento nas instalacións compostas por estacións de bombeo, tanques de tormenta e estacións de tratamento de augas residuais regúlase no artigo 26, onde a principal novidade, seguindo tamén as normas básicas do Estado, está nos concellos de menos de 20.000 habitantes, coa participación financeira da Xunta de Galicia (1/3), concellos (1/3) e deputacións ou outros entes (1/3).

6.6 Sistema de financiamento. Título III

Como en todo dereito social e en toda política pública social, a cara b da súa realización en beneficio propio e da sociedade aparece no seu financiamento, nos recursos públicos que destinamos ao coidado do medio e da auga.

Esta lei reordena os canons existentes, logo da adhesión voluntaria polos concellos, establecendo disposicións comúns ao réxime económico e financeiro do servizo (capítulo I), buscando substituír nese caso as taxas municipais por canons que buscan prezos solidarios para todos os galegos. Así, o canon de xestión de depuradoras (capítulo II) substitúe o coeficiente de vertedura ou a taxa de depuración que viñese cobrando o concello antes de adherirse; o canon de xestión de redes de colectores (capítulo III) substitúe a taxa municipal de rede de sumidoiros, regulando tamén as normas comúns para a xestión de depuradoras, e o de redes de colectores (capítulo IV). A dita regulación busca que a xestión sexa viable, económica e financeiramente, unicamente nos servizos que os concellos deciden que a súa xestión corresponde a Augas de Galicia, pois de nada serven as boas intencións e a eficacia administrativa se esta non vai acompañada da eficiencia administrativa.

O canon de xestión de depuradoras configurarase como tributo propio da comunidade autónoma baixo a natureza de taxa só no caso de que Augas de Galicia preste o servizo, estando afectada a súa recadación á explotación, conservación, mantemento e mellora das ditas infraestruturas, incluíndo a regulación do baleirado de foxas sépticas en caso de que a auga consumida non estea conectada á rede.

O canon de xestión de redes de colectores será tamén un tributo propio da comunidade autónoma, tamén taxa para os supostos en que Augas de Galicia sexa prestadora dese servizo, afectado como o canon de xestión de depuradoras, diferenciándose daquel en que aquí o feito impositivo son os gastos de conducción das augas residuais ás depuradoras, coincidindo en que para vivendas o suxeito pasivo será titular do contrato, pero tamén o propietario, que será solidariamente responsable.

O canon de xestión de abastecementos será tamén tributo propio e taxa da comunidade autónoma, sendo aquí o suxeito pasivo a entidade local que se beneficie do servizo de abastecemento en baixa, que deberá ser medido por contador e en metros cúbicos.

Serán sustentables tamén en termos de equidade, polo que se crea a tarifa social para familias numerosas e persoas en risco de exclusión, debendo destacar tamén que, segundo o estudo tarifario de A eas do ano 2020, Galicia está entre as tres comunidades autónomas con menor prezo por metro cúbico nos servizos de abastecemento e saneamento de España (Navarra 0,51 e 0,79; Castela e León 0,57 e 0,60, e Galicia 0,62 e 0,76; fronte a Murcia 1,66 e 0,97; Cataluña 1,39 e 1,10, e Baleares 1,36 e 1,03), que presentan unha media conxunta de custos de 1,90 €/m³, cando o custo medio de Galicia se sitúa en 1,38 €/m³.

Resulta necesario advertir que estes tributos nada teñen que ver co canon da auga, que non grava a xestión do ciclo integral, senón a extracción da auga do medio, e que debe reinvestirse, segundo a Lei 9/2010, para actuacións de prevención da

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

contaminación, a consecución de obxectivos ambientais, o apoio a outras administracións e os gastos de vixilancia e control na comunidade autónoma.

A boa xestión do canon da auga en Galicia, que se sitúa nunha media de 50 millóns de €, permitiunos estes anos, xunto á mobilización de fondos europeos, executar investimentos en augas de 80 millóns de euros ao ano, devolvendo así en investimentos aos concellos, pero sobre todo aos galegos, un 60 % máis do recadado.

7 Conclusións

Galicia, definida polo grande Álvaro Cunqueiro como “o país dos mil ríos”, dá un novo paso coa aprobación polo Parlamento de Galicia da Lei para o ciclo integral da auga de Galicia o 28 de xuño de 2022, publicada no DOG do 12 de agosto de 2022 e con entrada en vigor o primeiro día do mes seguinte á súa publicación, para a xestión dos seus recursos naturais co obxectivo de que sigamos gozando do azul da auga e do verde do medio ambiente. Novos retos onde o ecoloxismo debe impregnar as consciencias e os corazóns das novas xeracións. E unha oportunidade para que, a través dunha nova fórmula de xestión, sumemos esforzos para facer real e efectivo o dereito social fundamental á auga respectando o medio do que a extraemos ata que a devolvemos a este.

Un novo modelo baseado na cooperación e na participación de todos que, en lugar de mirar para outro lado, busca sumar os nosos esforzos para multiplicar os resultados en tempos de globalización e cambio.

Bibliografía

- GAMERO CASADO, E., *Manual básico de Derecho administrativo*, Ed. Tecnos, Madrid, 2019.
- MEILAN 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 E CRÓNICAS