



Problemática General

LOS COSTES SOCIALES* DE LA CALIDAD DE LAS AGUAS SUPERFICIALES

Por Jaime Lleó de la Viña

1. Introducción terminológica

En el título de esta ponencia aparecen los términos «costes sociales» y «calidad de las aguas superficiales». Su significado puede parecer evidente; sin embargo, la exigencia del debido rigor expositivo obliga a intentar definirlos.

Podemos designar como «costes sociales» aquellos que no son soportados por la empresa generadora de actividad económica, sino por la colectividad. Abarcan desde los daños impuestos a terceros —ajenos, por tanto, a la producción— que no están cuantificados, como en el caso de los efectos producidos por la contaminación de las aguas, hasta costes reales y monetarios soportados por la colectividad.

También conviene señalar, como lo hace González Paz (1), que «la teoría microeconómica hace abstracción completa no ya de los costes no evaluables directamente en dinero, sino también de

aquellos costos sociales que no constituyen gastos a realizar por la empresa»; sin embargo, es evidente que «en un análisis macroeconómico de la producción dentro de la teoría del desarrollo habrán de considerarse los costos sociales derivados».

El marco conceptual anterior, en el que evidentemente ha sido preciso hacer abstracción de todas las nociones subyacentes de teoría económica, resulta suficiente para centrar en un primer enfoque el problema de los «efectos externos» a la producción, a la actividad económica. Sin embargo, por su utilización cada vez más frecuente en la bibliografía, especialmente en la de lengua inglesa, referente a la «economía del medio ambiente», es preciso exponer los términos y sus conceptos en el lenguaje que ahora empieza a surgir. A éste se destina lo que sigue, válido para cualquier problema ambiental o análogo.

En realidad, un efecto externo o «externalidad» se produce cuando simultáneamente:

a) La actividad económica de producción o consumo que lo genera afecta a la producción o niveles de utilidad de otros productores o consumidores, y

b) Su coste queda sin compensar.

(*) Ponencia presentada al Tercer Congreso Nacional IRANOR.

(1) José González Paz. Curso de Economía de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. «Apuntes de Cátedra», págs. 156 y 157.

A la primera condición se la denomina de «interdependencia» y a la segunda de «descompensación». Ambas son necesarias para que se produzca una externalidad. Si hay «interdependencia», pero el coste ha sido compensado, se dice que la «externalidad» ha sido «internalizada»; ello equivale a integrar los efectos externos en el correspondiente proceso económico. Por ejemplo, si una industria vierte sin tratamiento, obliga a los usuarios aguas abajo, ya sean consumidores de agua potable o nueva industria, a pagar el coste del tratamiento que no realizó la primera; ahora bien, si esta compensase a los usuarios aguas abajo precisamente en el coste de ese tratamiento, la «externalidad» consistente en los efectos desfavorables del vertido «salvaje» habría quedado «internalizada». Procede aquí señalar que, en definitiva, hasta ahora no se ha indicado nada respecto a quién paga la factura final.

Se han empleado los términos «efecto externo» y «externalidad» indistintamente; también podría haberse utilizado efectos indirectos, beneficios o costes secundarios y, finalmente, en inglés, la palabra «spillover» (2).

Llegamos ahora al segundo término: «calidad de las aguas superficiales». En rigor, este término no tiene sentido: no se puede hablar de una «calidad del agua», sino de una multitud de calidades según los usos a los que se la destine; por otra parte, una vez fijado el uso, no existe ningún índice que permita medir objetivamente la «calidad». Por consiguiente, al hablar de «calidad» se sobreentiende que determinadas características del agua analizada son satisfactorias respecto a las fijadas en una norma «de calidad».

Aunque pueda parecer obvio, sí resulta conveniente reiterar el hecho de que se trata de conseguir una «calidad para un uso» y no de conseguir una pureza igual a la del agua natural.

Finalmente, con el fin de completar en lo imprescindible para la comprensión de nuestra ponencia esta Introducción terminológica, añadiremos que el control de la contaminación puede hacerse de dos formas:

— Mediante la fijación de «límites en el río», inmediatamente aguas abajo del vertido.

— Por los límites en el «efluente» que pueden referirse a las características nocivas o bien al tratamiento mínimo necesario para reducir la contaminación en un porcentaje medio normalmente sobre la DBO y materias en suspensión.

Una vez definido, siquiera sea tan brevemente, el marco terminológico-conceptual podemos pasar a problemas que siempre resultarán polémicos, porque suponen el enfrentarse con una realidad conflictiva.

2. Distribución de costes

Este epígrafe responde a una pregunta muy enojosa que, sin embargo, es preciso plantearse antes

de iniciar cualquier actividad dirigida a mantener un cierto «estado de calidad» en las aguas superficiales. La pregunta es muy simple: ¿Quién pagará?

Hay dos soluciones extremas a esta pregunta:

- El que contamina que pague.
- Que pague todo el mundo.

Pero antes de iniciar el áspero camino de la distribución de costes, es preciso que nos detengamos en ciertas cuestiones previas que estimamos básicas.

En efecto, en el fondo de los problemas ambientales, lo que se plantea es la colisión entre unos pretendidos derechos de propiedad: si una fábrica, un ayuntamiento, o un particular lanzan sus residuos a un río, todos ellos, invariablemente, están haciendo constar su derecho al uso del agua, mientras que los ribereños —como inciso se señala que «rivalidad» viene de riva=orilla— alegarán unos presuntos derechos de propiedad del agua natural pura. Y es que basta reflexionar un poco para darse cuenta de que, con carácter general, no se posee un objeto, sino una serie de funciones a éste asociadas.

Evidentemente, si este principio es válido para bienes privados, resulta superfluo el afirmarlo para nuestro caso concreto, para las aguas superficiales que —nadie puede dudar— constituyen un bien público. Sin embargo, la tendencia a la privatización de bienes comunes —tendencia que se refleja en anuncios como: ¡Tenga su playa privada!, en la inaccesibilidad de hecho de tramos enteros de costa española, y en la especulación del suelo— obliga a reiterar un principio tan obvio como el expuesto.

Tenemos, por tanto, que el agua es un bien público, lo cual presupone siempre la presencia del interés general; en otras palabras: presupone la intervención de la Administración del Estado y su sanción final en cualquier problema relacionado con el uso del agua. En concreto, significa que el hecho de verter a un cauce público supone, en realidad, una concesión administrativa, precisamente por tratarse de un bien público, y no una autorización.

No se ha dicho anteriormente de forma explícita; sin embargo, es evidente que hablar de distribución de costes y de integración en el proceso económico por «internalización» de «efectos externos» o plantearse la pregunta de «¿quién pagará?» viene a resultar lo mismo. Evidentemente hay que situarla en su correspondiente contexto económico que, en nuestro caso, es de tipo capitalista. Ahora bien, aparece en el capitalismo actual una diferencia importante respecto al tradicional; es la siguiente: algunos elementos naturales, en concreto el agua y el aire, han dejado de ser bienes libres para convertirse en «bienes-en-sentido-económico», es decir, en «bienes escasos». Esta diferencia puede resultar hasta irónica en un país que, como el nuestro, tradicionalmente ha dispuesto de escasos recursos de agua; sin embargo, es precisamente esta diferencia la que justifica la urgencia en impedir que esos nuestros ya escasos recursos de agua no se vean aún más reducidos por contaminación.

(2) Entre las obras consultadas resulta especialmente clara la siguiente: «Cost-Benefit Analysis: Theory and Practice», Ajit K. Dasgupta y D.E. Pearce. Macmillan Student Editions.

Veamos ahora la forma de incluir los costes sociales derivados del uso del agua en el proceso económico, no sin advertir previamente que en lo que sigue, salvo mención explícita en contrario, no debe verse la adscripción a ninguna realidad concreta; se trata, por tanto, de una exposición utópica —podría decirse también «atópica»— por no estar adscrita a ningún lugar concreto (3).

2.1. Negociación.

En este caso se supone que un agente económico (E 1) impone, mediante su actividad, a otro (E 2) —también puede ser una colectividad— un perjuicio, y que ambos llegan a un acuerdo voluntario.

Es evidente que este método es de muy difícil aplicación porque precisa de condiciones que se dan difícilmente en la práctica:

- Posibilidad física de diálogo.
- Igualdad de (E 1) y (E 2).
- Creación de asociaciones a integrar en (E 2): pescadores, ayuntamientos, sociedades deportivas y turísticas.
- Posibilidad de evaluación de daños.
- Posibilidad de acuerdo respecto a la evaluación.

No cabe duda de que la aplicabilidad del método depende también del grado de cohesión asociativa del sistema: no es lo mismo tratar con todos los pescadores y bañistas de un tramo de río que con una sola sociedad deportiva que los represente.

En definitiva, este método parece más aplicable para posibilitar acuerdos entre empresas que para integrar en una negociación a elementos tan dispares como pueden serlo las empresas, las colectividades locales y las agrupaciones recreativas.

Ahora bien, cualquier acuerdo, por imposible y difícil que sea su consecución, tendrá que ser aprobado por un tercero que, como antes se dijo, ha de estar siempre presente: por la Administración del Estado —llámese central o descentralizada para este servicio concreto de la gestión del agua— que siempre estará obligada a velar por el interés general; es decir, a garantizar que los acuerdos voluntarios no presenten perjuicio para terceros que no han estado presentes o bien sí han estado, pero en forma muy tímida, por ser su voz muy débil.

2.2. Compensación

Consiste en gravar al emisor de efectos externos negativos —léase contaminador— con un impuesto que se afecta a los «dañados» en forma de subvención.

Este método no es una «solución de mercado», ya que presupone un imperativo legal actuado por la autoridad administrativa correspondiente.

Las dificultades para su aplicación son las mismas que las del método «Negociación», en especial una que surgirá siempre: la evaluación de daños. En efecto, siempre nos tropezamos con el problema de que actualmente se sabe muy poco sobre lo que verdaderamente nos interesa saber de la contaminación: ¿cuáles son sus efectos sobre hombres y sociedad?

2.3. Normativa

En los dos métodos expuestos no es imprescindible la existencia de ninguna norma respecto a la calidad del medio —en nuestro caso, de las aguas superficiales— y por ello obligan a la evaluación de los daños producidos por las «externalidades» negativas con el fin de poder llegar, y ello en la multitud de casos concretos que pueden presentarse, a la debida equidad. Ya se ha indicado que esta evaluación cuantitativa de daños en el estado actual de conocimientos es prácticamente imposible; en todo caso, obligaría a estudios muy complejos en los que se tuviesen en cuenta los aspectos ecológicos, los de salud pública, los estéticos que también ejercen una incidencia importante sobre nuestras vidas, los económicos y, finalmente, los políticos.

Esta situación de dilema, incluso de angustia, en que nos situaría el tratar de llegar a la equidad en cada caso concreto, sólo puede solucionarse a través de la normativa. Es fácil decir que esta normativa debe ser clara y precisa. Sin embargo, a nadie se le oculta las dificultades que los vertidos industriales plantean para fijar unos «límites en el río», o unos «límites en el efluente» o bien para establecerlos, por un sistema mixto, tanto en el río como en el efluente.

Supongamos, no obstante, que la norma está ahí, y que obliga y que técnicamente es perfecta, con lo cual estamos asegurados contra los daños que traen consigo las externalidades. ¿Nos podemos dar por satisfechos?. Aunque a primera vista la contestación es afirmativa, inciden en los temas ambientales otros aspectos de gran importancia que podrán repercutir hasta en la competitividad en el comercio internacional. Es evidente que todos ellos precisarían de estudios no menos delicados que los necesarios para la concreción de la normativa técnica. En definitiva, se trata, como dice Gallego Gredilla (4), «de la estimación del óptimo ambiental social».

Una vez establecida la normativa, después de superadas las dificultades indicadas, podemos emplearla «a secas» o completándola con otras medidas.

En el primer caso, «aplicación a secas», se impediría o limitaría, mediante medidas coercitivas, las actividades nocivas del medio físico. Los resultados serían, por tanto, prohibir el funcionamiento, o la puesta en servicio, de todas las industrias cuyos vertidos no se ajusten a la reglamentación. Este es un método extremo cuya utilidad

(3) Ver para los derivados de «topos» el libro «Entre Dystopía y Utopía», por Constantino A. Doxiadis. Editorial Monea y Crédito. Madrid 1969, pág. 108, glosario de términos.

(4) «La economía del medio ambiente». José Antonio Gallego Gredilla. *Documentación Económica*, 1971, volumen 3, pág. 269.



es evidente para aquellos casos en que se puedan producir daños graves e irreversibles; por ejemplo: vertidos de compuestos de mercurio. Por otra parte, si la normativa se aplica a secas, nos encontramos en el caso más claro de utilización del traído y llevado principio del que luego hablaremos, que, en forma simplista, se enuncia: «el que contamina, paga».

En el segundo supuesto, complementar la normativa con otras medidas, se sobreentiende que esas medidas son económicas; más aún: monetarias. Y con ello entramos en ese complicado mundo de las subvenciones, los créditos oficiales y, finalmente, las tasas por contaminación.

Detengámonos, siquiera sea brevemente, en esas medidas complementarias.

Al utilizar el sistema de subvenciones, es evidente que ya no se produce la «internalización de externalidades», porque los costes sociales siguen sin incluirse en el proceso económico de la producción. Y esto es así con independencia de que la subvención se atribuya al agente económico origen de la contaminación o a la colectividad que sufre sus consecuencias, siempre que aquella cubra el importe de las obras que metan el bien público dentro de normas. Por ello, aunque resulte muy tajante, creemos que puede afirmarse algo así, en enunciado tan simplista como el famoso principio antes indicado, como ¡subvenciones no!. Y ello pese a la necesidad de evitar las expresiones desprovistas de matices.

El crédito, sea oficial o privado, no constituye una forma de derogar la inclusión de los costes sociales en el proceso económico; es decir, para emplear siempre el mismo idioma, sigue produciéndose la internalización de las externalidades. Únicamente, si el crédito es oficial, ocurre que el sector público es quien soporta los costes en una primera fase y que la internalización tarda más en producirse que si el dinero saliese de las reservas del agente económico o del crédito privado; también se plantea el problema de los usos alternativos del dinero, pero esto ya escapa a nuestro marco.

Pasamos ahora al sistema de tasas por contaminación. A modo de paréntesis previo, indicaremos que quizás la palabra «tasas» no sea la más adecuada con arreglo a la estricta terminología fiscal; se ha elegido porque nos ha parecido que la expresión «tasa por contaminación» está dotada de la máxima elocuencia y fuerza comunicativa. Este método es análogo al de compensación, pero se da la opción al agente económico «contaminador» para que realice las obras necesarias para situar el bien físico —en nuestro caso, el agua— dentro de las normas que la propia colectividad, representada por la Administración, se ha impuesto. En resumen, la colectividad carga al «contaminador» los costes sociales dándole a elegir entre hacer las obras necesarias o pasándole la factura de las tasas por contaminación. Evidentemente, las tasas —o la capitalización de éstas si el «contaminador» nunca se pone en norma— tendrían que igualar al coste de las obras necesarias. Naturalmente que, como esta igualdad es muy difícil de conseguir, las tasas lo mismo pueden funcionar

como una incitación a, que como una disuasión de... contaminar.

3. El principio: «el que contamina, paga»

Desde este momento deseamos dejar constancia de aversión contra los principios y frases simplistas. Así a secas, no puede gustar eso de que «el que contamina, paga». Hay para esta aversión una razón de fondo: en efecto, de cuando en cuando entran en tráfico expresiones que producen verdaderas descargas sobre la inteligencia, anonadando y pulverizando toda idea que roce, aunque sea muy tímidamente, las espoletas de esas «frases-torpedo». Podrían citarse muchas de éstas o, lo que da igual, muchos «vocablos-torpedo»; ejemplos: nacionalización, descentralización, contaminación, ejecutivo, empuje...

No cabe duda de que el principio «el que contamina, paga» está dentro de la categoría de las «frases-torpedo». En primer lugar, no resulta tan fácil, a la hora de la conversión de los principios en actuaciones concretas, definir lo que se entiende por contaminar ni, por supuesto, evaluar lo que tiene que pagar el «contaminador». En efecto, como ya se dijo, cualquier uso del agua supone necesariamente su degradación y ello con independencia de que la industria depure con la máxima eficacia posible, con arreglo a la tecnología disponible, sus vertidos residuales. Por ello, en general, resulta de imposible aplicación el criterio de reintegrar el agua tal como se había tomado. Sin embargo, es normal afirmar simultáneamente el derecho al uso del agua y el deber de restituirla sin alterarla. Y además, precisamente esta alteración podría tomarse como módulo de contaminación; el problema sería aún más grave si se otorgase a cada ribereño el derecho a la calidad natural del agua. Por otra parte, también podría ocurrir que la industria, situada aguas abajo de una población importante, no pudiese utilizar las aguas sin un tratamiento costoso derivado de la forma en que se las entrega la población. ¿Se aplicaría también en este caso, a favor de la industria, eso de que «el que contamina, paga»? En resumen, si nos atenemos al principio de anterioridad, o restituir las aguas tal como nos las entregan, ha de presuponerse una calidad mínima aguas arriba del agente económico para que el gran principio sea válido, sin perjuicio de las dificultades de concreción de determinar lo que es «contaminar» y evaluar lo que se ha de «pagar».

Si en lugar de guiarnos por el criterio de «anterioridad» nos fijásemos la directriz del de «prioridad» y diésemos preferencia al uso para abastecimiento de poblaciones, entonces el principio «el que contamina, paga» podría resultar más justo, ya que un agente económico que recibe agua potable natural debería entregar por los menos agua potable. Esto parece evidente por estar fundado sobre el derecho de todos y cada uno a beber «agua potable» —y no pura—; sin embargo, tampoco tiene una validez absoluta, ya que todos tenemos un derecho indudable a beber agua pota-

ble, pero no a que ese agua pase por el curso fluvial más próximo —por delante de casa, como se diría vulgarmente—. La Administración podría reservarse el derecho de transformar un cauce en vertedero industrial y abastecer a la población con agua de otros cauces, siempre que, evidentemente, garantice la inocuidad de aquél al impedir el acceso de bañistas inadvertidos y emplear otras medidas de precaución.

4. La administración integrada y autónoma del agua

Hasta aquí nos hemos movido exclusivamente en un dominio conceptual. Pasemos ahora a la «entopía» (5), término inventado por Doxiadis para designar a lo que tiene un lugar, a lo que puede existir.

En primer lugar, conviene exponer, en visión panorámica, las actuales tendencias en materia de gestión del agua porque no se puede, ni se debe, en una ponencia de este tipo, descender a detalles oscurecedores del conjunto que, por otra parte, tienen otros cauces de reflexión y solución.

Según afirma un documentado estudio de las Naciones Unidas (6) pueden observarse tres grandes tendencias en los regímenes jurídicos del agua: mayor ámbito de la calificación de aguas públicas; desuso creciente del «ministerio legis» y preeminencia de la Administración en la distribución del agua. En definitiva, las tres tendencias son tres aspectos diferentes de un mismo hecho: la intervención creciente de la Administración del Estado en todos los complejos problemas derivados de la gestión moderna del agua. Detengámonos brevemente en las tres tendencias expuestas:

— En el pasado, las aguas subterráneas del Reino Unido se consideraban propiedad del dueño del predio; después de la Water Resources Act de 1963 hace falta autorización para extraer estas aguas por encima de un cierto mínimo: éste es sólo un ejemplo de cómo se va extendiendo la clasificación de aguas públicas, que muestra, además, y así se podría comprobar con la lectura de las modernas leyes de aguas, cómo va desapareciendo la distinción entre aguas subterráneas y superficiales para considerarlas a todas públicas, sujetas, por tanto, a autorización; mejor dicho a concesión.

— Para exponer el desuso del «ministerio legis» hemos de volver al ejemplo del Reino Unido, concretamente de Inglaterra: allí ha sido normal la aplicación del sistema de «derechos de ribereños» que permitía a éstos usar el agua sin interferencia de ningún órgano administrativo; actualmente se precisa autorización para la mayor parte de los usos del agua.

— La preeminencia del Estado en la distribución del agua es evidente: las razones para ello

son la escasez del agua y el coste de las obras hidráulicas de retención, transporte y distribución. Ahora bien, la necesaria y deseable preeminencia de la Administración del Estado no es equivalente a «centralismo». Entendemos que esta distinción es muy importante porque, precisamente, otra tendencia en la gestión del agua es precisamente la descentralización, que es un hecho bastante conocido que nos lo confirma Jean-Philippe Barde en un estudio muy interesante de la O.C.D.E. (7):

«La descentralización de la gestión (del agua) parece convertirse en regla que se desarrolla y perfecciona constantemente; ello a pesar de la creación de estructuras centrales para la coordinación nacional de programas y acciones regionales».

«En este sentido es muy significativo el caso de Francia, ya que a pesar de su larga tradición centralista, las Agencias de Cuenca son ejemplo de descentralización de la decisión y autonomía financiera».

Vemos, por tanto, que, en esencia, existen dos tendencias, aparentemente contradictorias, que apuntan a una intervención creciente de la Administración del Estado y a una mayor autonomía de la gestión de las aguas públicas.

Antes hemos tratado de la primera tendencia; es preciso ahora precisar en qué consiste la segunda. En efecto, precisamente por el papel creciente del Estado en los problemas de gestión del agua, resulta indudable la ventaja de establecer asociaciones de usuarios, ya que siempre es más fácil tratar con una agrupación que con cada uno de los interesados individualizados. Este tipo de agrupaciones no son ninguna novedad: en el documento antes citado (8) se indica que, en el Japón, algunas asociaciones de usuarios datan del siglo XII; en Francia, la Ley de 27 de mayo de 1921 fija el principio de la unidad técnica de la regulación y explotación del Ródano para la navegación, la energía eléctrica y el regadío, funciones que actualmente lleva a cabo la Compagnie Nationale du Rhône (9). Evidentemente, estas agrupaciones debieron su existencia a la necesidad de desarrollar un esfuerzo común para explotar los recursos hidráulicos. Naturalmente, los problemas que pretendían resolver estas agrupaciones tenían un ámbito geográfico muy limitado y una finalidad individualizada tal como el abastecimiento o el riego porque los tiempos no exigían otra cosa.

Precisamente, por ello, nuestra Ley de Aguas de 1879 no contiene antecedentes de las Confederaciones Hidrográficas e incluso parte del hecho normal de que las obras necesarias para el riego son realizadas por los propios regantes (10).

(7) «Rapport des Consultants sur les instruments et politiques de gestion de l'eau». París, junio 1972.

(8) Ver nota (6), pág. 116.

(9) «De las administraciones autónomas de las aguas públicas», por Sebastián M. Retortillo. Instituto García Oviedo. Universidad de Sevilla, 1960, pág. 23.

(10) Ver nota (9) y «Hacia unas nuevas Confederaciones Hidrográficas», por Manuel Álvarez Rico, *Boletín de Información del Ministerio de Obras Públicas*, núm. 170, febrero

(5) Ver nota (3).

(6) «Abstraction and use of Water: A Comparison of Legal Regimes». United Nations. New York, 1972.



Hemos llegado, en nuestro camino, a las Confederaciones Hidrográficas que, sin que resulte ninguna exageración laudatoria, podemos calificar de anticipación genial respecto a las tendencias señaladas: integración en una labor de síntesis de la acción administrativa en materia de aguas públicas e incorporación de los usuarios.

Las Confederaciones Hidrográficas fueron creadas por Real Decreto-Ley de 5 de marzo de 1926 con la función específica de confeccionar un plan racional para el aprovechamiento coordinado y metódico de las distintas cuencas hidrográficas. Destaca, por consiguiente, el intento integrador a través de la cuenca, superando así la división del territorio en circunscripciones administrativas de carácter artificial. Por otra parte, la tendencia integradora de los distintos intereses dentro de la misma cuenca está muy claramente expresada en la exposición de motivos del referido Decreto-Ley fundacional:

«Para lograr un verdadero alcance en la planificación y ejecución hidráulica bastará organizar debidamente con un sentido de realidad y eficacia, sincero, y exclusivamente económico, la cooperación de regantes y usuarios diversos dándoles intervención en la administración y en los beneficios, aunque imponiendo el orden y señalando el destino de tales beneficios, que han de servir de base al propio desarrollo del Plan, con lo cual se crea un elemento de trabazón y armonía, se define automáticamente una conveniencia en el ordenamiento y se eliminan automáticamente también aquellas iniciativas, proyectos y sistemas que no ofrezcan ese perseguido beneficio» (11).

Sin embargo, es un hecho sabido que esa «cooperación de regantes y usuarios diversos», esa presencia de interesados, no parece haber llegado a su plenitud dentro de las Confederaciones Hidrográficas (12). Con expresión más precisa: la integración de las colectividades locales, como consumidoras de agua para beber, la de los regantes, y la de las empresas hidroeléctricas es un hecho; la de los usuarios industriales puede y debe ser una realidad para la que bastaría actualizar las ideas que presidieron la creación de las Confederaciones Hidrográficas.

En definitiva, el hecho de que la contaminación de las aguas sea, en el fondo, un problema de adecuada administración de éstas, a su vez vinculada a la ordenación del territorio, con sus decisivas consecuencias sobre el desarrollo regional, nos ha hecho detenernos en las Confederaciones Hidrográficas. Estos organismos, una vez actualizados, y con los retoques necesarios para adaptarse a los tiempos actuales, podrían desarrollar adecuadamente su papel de administradores de las aguas públicas, sin perjuicio de la función fiscalizadora que, como órgano netamente estatal, corresponde a las Comisaría de Aguas.

Llegamos, así, a la cuestión crucial: a la de plantearnos la necesidad de establecer, dentro de las Confederaciones Hidrográficas, la presencia

operante de los usuarios de todo tipo, de los actualmente presentes y de los que deben estarlo.

La respuesta, después de todo lo expuesto, ha de ser forzosamente afirmativa, como lo ha sido en la centralizadora Francia según seguidamente se expone.

5. El modelo francés: las Agencias Financieras de Cuenca

Estas Agencias administradoras de las aguas públicas en cada una de las seis cuencas hidrográficas en que se ha dividido el territorio francés, aparecen citadas en la mayor parte de la bibliografía sobre medio ambiente, especialmente en la que trata de los problemas del agua. Ello justifica el que dediquemos alguna atención a este modelo francés.

En síntesis podemos definir a la Agencia Financiera de Cuenca como un órgano administrativo dotado de personalidad civil y de autonomía financiera que tiene a su cargo la gestión técnica y económica de la cuenca de la siguiente forma:

— En el plano económico, la Agencia percibe las tasas y las redistribuye como luego se verá.

— En el plano técnico, la Agencia tiene las funciones de concebir las obras colectivas, de aumentar los recursos, de asistir a las colectividades locales y a las industrias para la ejecución y explotación de plantas depuradoras.

En resumen: la Agencia es responsable de evitar los consumos superfluos de agua y de garantizar el nivel de calidad, fijado por las normas, tanto en las aguas superficiales como en las subterráneas. Para ello, como ya se ha indicado, dispone de recursos financieros mediante la percepción de tasas estipuladas por el Decreto de aplicación de la Ley de 16 de diciembre de 1964 «Relative au régime et à la repartition des eaux et à la lutte contre la pollution» en la forma siguiente:

«Podrá reclamarse el abono de tasas a las personas públicas o privadas que hayan hecho necesaria o útil la intervención de la Agencia por los siguientes motivos:

— Porque contribuyan a la degradación de la calidad del agua.

— Porque efectúen tomas para utilización del agua.

— Porque modifiquen el régimen de las aguas en toda la cuenca o en parte de ella.

También podrá reclamarse el abono de otras tasas a las personas públicas o privadas que se beneficien de las obras realizadas con el auxilio de la Agencia».

Los principales tipos de tasas actualmente percibidas son las de toma de agua y de contaminación, en cuyos detalles no entraremos. Estas tasas, como ya se ha apuntado, sirven para auxiliar, en forma de subvenciones o créditos, al establecimiento de instalaciones individuales, entendiéndose

(11) Manuel Alvarez Rico, op. cit.

(12) Ver para este interesantísimo tema de la presencia de usuarios en las Confederaciones Hidrográficas la obra citada en nota (9).

entre estas a las plantas depuradoras de municipios.

Este sistema de percepción y redistribución de tasas empleado por las Agencias Financieras de Cuenca que corresponde al tipo descrito en la última parte del apartado 2.3. «Normativa», suele presentarse como un buen ejemplo del principio general, «el que contamina, paga» (13).

Sin embargo, resulta muy interesante aportar el testimonio de alguien que ha tenido ocasión, a través de su trabajo, de reflexionar sobre estos problemas del agua a la luz de la referida Ley francesa de 16 de diciembre de 1964 (14). En efecto, esta Ley, como suele ocurrir, no ha derogado la legislación antigua que consagraba el derecho al agua pura que estaba inspirado por el principio de anterioridad. Ahora bien, como ya se transcribió, el Decreto de aplicación establece que también se pueden percibir tasas de las personas públicas o privadas que resulten beneficiadas por las obras realizadas con auxilio de la Agencia. Es evidente que entre «las personas beneficiadas» se encuentran los contaminados, a los que, por tanto, se les puede pedir que participen financieramente en la construcción de las estaciones de depuración. En resumen: la Ley de 1964 no está guiada por el principio «el que contamina, paga», sino que éste es consecuencia de la pervivencia del criterio de anterioridad, inspirador de la antigua legislación no derogada. Por tanto, no se puede afirmar taxativamente que el sistema sea un ejemplo de aplicación del tantas veces referido principio.

Podría deducirse de lo anterior que nuestro juicio es totalmente adverso a este principio. No es así: únicamente es adverso a que sea enunciado indiscriminadamente y a que, por lo tanto, se convierta en «expresión-torpedo»; sin embargo, en los casos en que su aplicación sea clara, y su evaluación concreta, deberá utilizarse, supuesto que encaje en el cuadro político-socio-económico.

Con esto damos por terminada la descripción del modelo francés de las Agencias Financieras de Cuenca, no sin antes reiterar que la unidad «cuenca» se empezó a utilizar en España hace ya muchos años. No aducimos nuevamente este hecho en un esterilizante afán de contemplar el pasado, sino para dejar constancia de que intuiciones geniales y prácticas, como en su día fueron las Confederaciones Hidrográficas, deben seguir su camino. También es útil señalar cómo, en Francia, la administración de las aguas superficiales y subterráneas está confiada a un solo organismo. Y nadie puede dudar de la importancia de estas

dos observaciones a efectos de la administración de las aguas públicas.

6. Algunas «entopías»

Al final del apartado 2. quedó escrito que la exposición sería utópica no en el sentido que normalmente se da a esa palabra de imposibilidad de existir, sino en el mucho más concreto de no adscripción a ningún lugar. Sin embargo, como el lector habrá podido comprobar, no siempre ha sido así debido a la precisión de referirse a realidades vivas, a «entopías», término que aquí se emplea para designar algo que existe o que puede adscribirse a un lugar concreto (15).

La primera «entopía» que es oportuno plantearse después de todo lo anterior es la respuesta al siguiente interrogante: ¿Quién pagará al final? En efecto, hasta ahora nuestra preocupación ha sido encontrar al responsable de la contaminación, evaluar los daños y hacer que pagase. Ya hemos visto que todo esto no es nada fácil. Sin embargo, una vez que el primer agente económico ha pagado, es indudable que intentará resarcirse del pago por mecanismos muy diversos de consecuencias, desgraciadamente, muy conocidas: subidas de precios. En definitiva, si el agente económico está protegido contra la competencia, al final los costes sociales son pagados por quienes compran los productos; si no está protegido contra la competencia, el problema podría precisar soluciones políticas.

Tenemos una segunda «entopía» al pretender seguir el rastro de los costes sociales en los tratados económicos y en la historia reciente. Nadie mejor que K. William Kapp nos arroja luz sobre estos temas al decirnos que:

«La historia política de los últimos ciento cincuenta años puede ser interpretada como una revuelta de la masa (incluyendo los pequeños empresarios) contra los costes sociales» (16).

«A pesar de ese cambio en el equilibrio del poder, el cuerpo principal de la teoría neoclásica del valor ha seguido considerando las pérdidas sociales como excepcionales o accidentales, como pequeños desequilibrios sin importancia» (17).

Es cierto que las acotaciones anteriores resultan desencarnadas por estar desarraigadas de su contexto, pero nos ponen de relieve dos hechos ciertos:

— La industrialización de Europa occidental y Estados Unidos supuso grandes costes sociales: suburbios industriales; salario de bronce; trabajo abusivo de mujeres y niños, y falta de seguridad social en el siglo pasado.

— El análisis económico tradicional ha prescindido de los costes sociales; éstos han sido los grandes olvidados.

(13) Esto destaca especialmente en los documentos de la O.C.D.E. Esta Organización internacional es la que con más ahínco viene defendiendo el famoso principio «pollueur-payeur». Ver en concreto el documento «Deux approches possibles des problèmes de l'environnement», por Jean-Philippe Barde, consultor de la O.C.D.E., distribuido durante la Reunión Internacional sobre la Administración y el Medio Ambiente, organizada por la Escuela Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares y la O.C.D.E.

(14) Jacques Vernier, «La bataille de l'environnement», Editions Robert Laffont, París, págs. 246, 247 y 248.

(15) Ver nota (3).

(16) K. William Kapp, «Los costes sociales de la empresa privada», Barcelona, Ediciones Oikos-tau, pág. 31.

(17) Obra citada en (16) pág. 32.

En definitiva, puede afirmarse que si bien los textos más recientes contienen al menos las definiciones de costes sociales, la economía de mercado ha hecho abstracción de ellos: es evidente que resulta urgente el iniciar su tratamiento a fondo.

Y, si se continúa con este apasionante tema de los costes sociales, podríamos preguntarnos sobre la cuantificación de los costes de descontaminación del agua, o de cualquier otro bien ambiental. Normalmente lo más probable es que, en el mejor de los casos, nos bombardeen con enormes cantidades en miles de millones de dólares, francos, marcos, incluso pesetas, sobre lo que se va a invertir en Estados Unidos, Francia, Alemania, y en España por amplios sectores de producción industrial, de la Administración o geográficos. Es evidente que esas grandes cifras no tienen ningún sentido, porque el parámetro que realmente interesa más es el coste de descontaminación por unidad de producto industrial. Pues bien, con todas las excepciones que se quiera, ninguna industria ha dicho todavía lo que supone ese coste unitario; mejor dicho sólo hemos encontrado, en un documento de la O.C.D.E. (18), que en Estados Unidos la incidencia de los costes de depuración de aguas residuales industriales es inferior, en el precio del producto, al 2 por 100. Evidentemente no faltará quien objete esa cifra y sus razones generalmente «intuitivas» y «cualitativas», podrán tener cierta validez, pero también podemos dársela a ese 2 por 100, al menos para llegar a la conclusión de que sí, para la industria, el depurar las aguas residuales puede suponer una inversión fuerte, en cambio la distribución entre los productos fabricados no parece ser de gran importancia.

Sin embargo, el hecho evidente es que no se sabe nada a ciencia cierta y que es de interés primordial el que cuanto antes se sepa lo que supone el aumento de costes unitarios por empleo de tecnología descontaminadora del agua o de cualquier otro bien ambiental. Por ello, se sugiere como misión para el Instituto de Racionalización y de Normalización, que sería de utilidad general la de dar una metodología común por sectores industriales que permita llegar a un baremo de costes de descontaminación ambiental.

Pasemos ahora, después de lo anterior que tiene un carácter fundamentalmente instrumental, a una realidad conflictiva superior, la que se refiere a que, en el fondo, la contaminación de las aguas públicas supone una mala gestión, un despilfarro de los recursos hidráulicos. La importancia de la adecuada gestión administrativa de las aguas obliga a ser reiterativos y a repetir que las tendencias mundiales en el campo indicado, deducidas, no a partir de intuiciones del que esto escribe, sino de documentos de las Naciones Unidas y de la O.C.D.E., son las siguientes:

- Mayor ámbito de la calificación de las aguas públicas.

- Intervención creciente de la Administración del Estado.
- Presencia cooperante de los diversos usuarios en los órganos de administración del agua con gestión descentralizada.

Aunque ya se han comentado anteriormente esas tres tendencias, la importancia del tema obliga a tratarlo nuevamente en forma más «entópica».

En efecto, respecto a la primera tendencia es preciso afirmar que tiene una aplicación clara: terminar con la artificial distinción entre aguas superficiales y subterráneas, haciendo operativa la unidad funcional del agua. Así y para tener una referencia «entópica», indicaremos que Rafael Couchoud Sebastia, en una interesantísima y documentada conferencia (19), demostró claramente que no hay ninguna base para calificar el agua subterránea como un mineral.

La segunda tendencia se justifica de forma evidente: la Administración del Estado tiene que intervenir cada vez más, en defensa del bien común, porque el agua ha dejado de ser un bien libre para pasar a ser un bien escaso.

La tendencia tercera de presencia de usuarios y gestión descentralizada ha sido anteriormente comentada; por eso nos limitaremos a sus aspectos más «entópicos».

Ya se ha expuesto que las Confederaciones Hidrográficas supusieron una anticipación a la tendencia marcada y que recientemente, en un país centralista como Francia, se han creado Agencias Financieras de Cuenca y Comités, también de Cuenca; en ambos están representados los usuarios, las colectividades locales y la Administración del Estado.

Las Confederaciones Hidrográficas tienen una hoja de servicios bien acreditada: gracias a ellas podemos beber agua en España, puede disfrutarse con usos recreativos de embalses, han disminuido las inundaciones, se riegan muchos de nuestros campos y, con el enorme esfuerzo colaborador privado, hay energía eléctrica.

También tienen ante sí una delicada función de gestión de las aguas públicas «totales» en circunstancias muy distintas —y ello fundamentalmente por el reciente despegue industrial español— de aquellas en que vinieron a la vida.

En resumen, para que puedan hacer frente a esa difícil gestión, es preciso dotarlas de medios. No procede, aquí y ahora, detallar estos medios; pero es absolutamente preciso dejar constancia de la necesidad de potenciar y actualizar las Confederaciones Hidrográficas: no hacerlo así, y crear otros órganos que las dupliquen y que dupliquen, todavía más, la vida de los usuarios y

(18) «Réunion exploratoire sur les coûts de la lutte contre la pollution» O.C.D.E.

(19) Rafael Couchoud Sebastia, «Unidad funcional en la administración del agua». *Agua*, revista del Centro de Estudios, Investigación y Aplicaciones del Agua, núm. 73, julio-agosto 1972, págs. 2 a 16.



**Aguas
superficia-
les**

de la propia Administración, sería contraer una grave responsabilidad ante el futuro.

Por ello, y además de esa dotación de medios, siempre sobre la base de la unidad funcional del agua, es imprescindible, también urgente, transferir todas las competencias en materia de aguas públicas continentales al Departamento que esté en mejores condiciones de desarrollar la delicada y responsable tarea de su administración, porque nadie puede improvisar la solera que acumula el paso de los años y que sirve para suministrar un fermento operativo inmediato.

Poco se ha expuesto anteriormente respecto a la gestión descentralizada; tampoco ahora podemos añadir mucho. Por ello me limitaré a otra referencia «entópica» que refleja perfectamente la esencia de este delicado tema, sintetizado por José Luis Meilán, en la forma siguiente:

«En definitiva, lo que está planteado es un nuevo pacto social, el establecimiento de unas condiciones adecuadas de diálogo. Cuando uno de los interlocutores —la Administración centralizada del Estado— es desproporcionadamente imponente, el diálogo es, cuando menos, artificial, aunque esté cargado de buena voluntad.»

Puede afirmarse, después de leídos los últimos párrafos, que lo que realmente se plantea es un nuevo perfil de la Administración para el cual, con todas las excepciones que se quiera, estamos faltos —tanto para el sector público, como para el privado— de contenido doctrinal: de una auténtica Ciencia de la Administración.

Así, y como ejemplo de los problemas a los que tendría que buscar solución teórica, concreta después en la práctica, esa nueva Administración, tenemos el caso de los equipos pluridisciplinarios que hacen su aparición, normalmente nominal, cada vez que se hace referencia al estudio a fondo de temas ambientales: protección de recursos naturales, ordenación del litoral, contaminación atmosférica y tantos otros que harían interminable la lista. Efectivamente, nadie va a negar la necesidad de que los estudios ambientales se aborden interdisciplinariamente, pero siempre queda latente un interrogante que, hasta ahora, ni siquiera hemos visto planteado: ¿Quién sería el conductor de tales equipos interdisciplinarios?

El problema, a nuestro juicio, tiene gran entidad porque se trata de comunicar, en forma sencilla, a las instancias políticas que tengan que decidir sobre complejos y delicados problemas ambientales la esencia de los estudios y de la «reflexión en común» del equipo pluridisciplinar, pero, sobre todo, el que lo conduzca, tiene que ser capaz de hacerlo llegar a esa esencia.

En definitiva, el que tenga a su cargo la delicada función del «steering», de la conducción, de equipos pluridisciplinarios tendrá que ser un «Hombre de Síntesis», de formación fundamentalmente técnica, pero cuya máxima categoría sea precisamente su capacidad de integrarse en los referidos equipos y de darles sentido unitario.

En una palabra, nuestro «Hombre de Síntesis» tendrá que estar cargado de ciencias, técnicas y

humanidades, y esta carga intelectual deberá estar orientada a dotarle de la más importante: de espíritu de servicio por amor a la comunidad. Porque sólo este espíritu de servicio, además de su carga de ideas claras, hará posible que ese «Hombre de Síntesis» sea capaz de dar sentido unitario a todos los equipos multifacéticos para llegar a ideas muy concretas que sean realmente, y lealmente, válidas para las decisiones del «Hombre Político», quien, a su vez, y en instancias más panorámicas que las del «Hombre de Síntesis», estará al servicio de una comunidad cada vez más acongojada por los problemas ambientales, y muy especialmente por la posible carencia de agua.

Podríamos, dentro de esta reflexión «entópica», avanzar algunas ideas sobre cómo debería formarse y seleccionarse al «Hombre de Síntesis» y, en el caso concreto del agua, cómo podría adscribirse a los puestos de máxima responsabilidad, regional o nacional, en la difícil tarea de administrar ese bien. Pero, como creemos que el perfilar ese importante eslabón de unión entre la técnica —y aquí se emplea ese término en sentido muy amplio— y las instancias políticas decisoras obligaría a muchas horas de reflexión colectiva, preferimos solamente lanzar la idea en la esperanza de que navegue impulsada solamente por lectores preparados que, además, estén en condiciones de replantearse —y, posiblemente, transformar— otros aspectos administrativos y educativos que actualmente frenarían la operatividad de nuestro famoso «Hombre de Síntesis».

7. Conclusión

Al final del apartado anterior, fue mencionada la posible carencia de agua. Si esta se produce —y parece que por el camino que vamos puede muy bien ocurrir— el mundo entero se encontrará ante una encrucijada de difícil salida, si es que el acierto en la opción inmediata no conduce a mejor porvenir que el previsto. Porque, con la visión de servicio que debe presidir todos nuestros actos, resulta estremecedor imaginarse los reproches, ante nuestra incuria, de las generaciones venideras, cuya voz es más respetable precisamente porque no se puede oír.

Y, para terminar, repitamos, que ha quedado bien patente que los costes sociales son solamente un aspecto de una realidad conflictiva superior: la adecuada administración del agua. Para la resolución de este problema, calentado por todos los componentes que confluyen en el crisol de cada cuenca de nuestros ríos, trascendiendo al relacionarlo primeramente con la comunidad nacional, y después con la colectividad internacional, son precisos, además de mucha reflexión sistemática y colectiva de los equipos pluridisciplinarios conducidos por hombres de síntesis, los juicios de valor y, sobre todo, la alta tensión derivada hacia útiles realidades administrativas de los hombres políticos; es decir: de los hombres que puedan convertir la «dystopía» en «entopía», porque para ello aspiran a la «utopía».