

## BASES PARA LA GESTIÓN DEL CICLO URBANO DEL AGUA

### INTRODUCCIÓN

Mientras que a nivel mundial el 90% del abastecimiento del agua es de gestión pública, en España, y como consecuencia en buena parte por la crisis económica, la privatización de los servicios del ciclo integral urbano ha tenido un impulso notable, de forma que actualmente la gestión pública está en torno al 50% y en algunas autonomías o naciones como Cataluña, Murcia o Galicia, desciende hasta el 20%. Sin embargo, se está articulando una respuesta contundente frente a esta situación, que está cambiando la tendencia privatizadora ya que, con el apoyo decidido de los movimientos sociales, son cada vez más los ayuntamientos que optan por recuperar la gestión pública de los servicios del ciclo integral urbano del agua y adoptar modelos de gestión transparentes y participativos

Esta situación se ha visto favorecida, sin duda, porque son numerosos los casos de ayuntamientos en los que acaban los contratos de concesión, o lo harán en el futuro inmediato, lo que pone a la orden del día la necesidad de avanzar en la remunicipalización y en la definición del futuro modelo de gestión.

Pero en este proceso de recuperación se están poniendo de manifiesto diversas **dificultades** con las que se encuentran los ayuntamientos, movimientos y operadores públicos, como son la opacidad en la información y el conocimiento, la larga duración de los contratos, las resistencias cuando no boicot total de algunos operadores privados, y la ausencia de instituciones colectivas locales; algunos de estos factores, hacen que sea mucho más sencillo pasar de un servicio público a privado, que revertir de una gestión privada a una pública. Y en todo este contexto está la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, que favorece la privatización, obstaculiza la remunicipalización, limita la financiación y atenta contra la autonomía local, especialmente en el caso de los ayuntamientos más pequeños.

El abastecimiento de agua es un servicio que gestiona **grandes cantidades de información** técnica, administrativa y económica. Esta información la tiene y la administra el gestor del servicio, aunque pertenece al titular. Muchos ayuntamientos no disponen de esta información, algunos gestores la niegan y la consecuencia es que pocos entes locales están en condiciones de interpretarla correctamente y tomar las decisiones más adecuadas.

Los **contratos de servicio tienden a ser cada vez más largos**, aunque en la mayor parte de los casos no hay motivos internos del servicio que lo justifiquen. Esto dificulta que cada consistorio pueda tomar las decisiones más conformes a su condición política, dado que pocos alcaldes coinciden en el momento en que hay que tomar la decisión.

Las **resistencias de algunos operadores privados** son otra dificultad en la recuperación del servicio. La historia reciente deja algunas señales insólitas: operadores que no facilitan la información necesaria para garantizar la continuidad del servicio o que hasta se resisten a dejar de prestar el servicio una vez que ya ha terminado el contrato, operadores que no reconocen la titularidad de quien les ha contratado, operadores que pleitean por detalles ínfimos que provocan la obstrucción de los procesos de licitación. Y recientemente hemos asistido a las grandes batallas judiciales entre operadores en las que inevitablemente se ven implicadas las administraciones públicas titulares.

Todo esto no tiene nada que ver con el servicio a los ciudadanos ni con el trabajo de los ayuntamientos. Más bien expresa la pérdida de sentido de servicio público que afecta a algunos operadores y que plantea grandes interrogantes respecto al futuro de las relaciones entre las administraciones públicas y el sector privado del agua.

La **ausencia de instituciones colectivas locales** aparece como otra dificultad, hasta el momento, las iniciativas remunicipalizadoras han estado protagonizadas por algunos ayuntamientos de forma individual; se detecta, por tanto, la necesidad de establecer redes de coordinación que pongan en contacto a las administraciones locales, a los operadores públicos y los movimientos sociales con objeto de que puedan compartir experiencias y conocimientos. Es fundamental asumir que la gestión pública requiere de una puesta al día de sus parámetros y condicionamientos. La necesidad de garantizar servicios de calidad, las economías de escala, el procedimiento de toma de decisiones y el gobierno del servicio, la diferencia entre gobierno y gestión y la complejidad tecnológica progresiva no pueden quedar al margen del debate sobre la gestión de los servicios públicos.

El futuro se orienta con gran sensibilidad sobre el gobierno y la gestión de los servicios públicos y los derechos básicos que tienen asociados. No obstante, este futuro presenta dificultades y riesgos de consideración, como es la amenaza de un regulador estatal promovido por una alianza de intereses entre el sector privado y el gobierno central, que puede llegar a condicionar la política tarifaria de los ayuntamientos y su autonomía a la hora de definir las políticas para el servicio.

La propuesta de bases que se desarrolla a continuación pretende potenciar al movimiento remunicipizador que se está consolidando en todo el Estado, reforzar este impulso político en las instituciones titulares de los servicios y poner en valor y desarrollar los mecanismos existentes en la legislación, así como detectar nuevas necesidades de regulación que puedan existir y poner en evidencia las dificultades compartidas que van surgiendo en los procesos de remunicipalización. En última instancia, se busca avanzar en la definición y caracterización de un nuevo modelo de gestión público, transparente y participativo.

## **DERECHO HUMANO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO**

Entendemos el derecho humano al agua y el saneamiento como un derecho de provisión de estos servicios, que debe estar garantizado por las administraciones públicas.

Consecuente con el cuerpo normativo de Naciones Unidas, el derecho humano al agua implica la asunción de criterios fundamentales -realización progresiva, acceso universal, no discriminación e igualdad sustantiva-, normativos -disponibilidad, calidad, aceptabilidad, accesibilidad y asequibilidad-, y otros comunes con los derechos humanos económicos, sociales y culturales, como son la participación, acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y sostenibilidad.

Aunque el derecho humano al agua y el saneamiento es, de acuerdo con el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, legalmente vinculante para los Estados firmantes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entendemos que tiene que estar recogido en el ordenamiento legal español al más alto nivel.

Sin embargo, y hasta tanto esto no se produzca, es posible y deseable avanzar en la regulación del derecho al agua y el saneamiento a partir de la regulación del ciclo integral urbano del agua,

asumiendo como indicadores los criterios normativos y los comunes con otros derechos humanos.

En este sentido, como resultado de la crisis, los ayuntamientos han empezado a regular algunos aspectos del derecho, especialmente los relacionados con el acceso, la prohibición de cortes de suministro y la garantía de un mínimo vital para las personas social y económicamente vulnerables. Esto es, en sí mismo, un avance, pero es necesario regular de forma coordinada y con criterios uniformes el derecho humano al agua y el saneamiento atendiendo a todos sus criterios definitorios.

La ciudadanía debe tener garantizada el disfrute del derecho humano al agua y el saneamiento, mientras que las administraciones públicas deben *respetarlo* -no se pueden eliminar servicios existentes ni obstaculizar el acceso a los mismos-, *protegerlo* -evitar que agentes no estatales contaminen los recursos o que obstaculicen el acceso a los mismos-, y *cumplirlo*, siguiendo el *principio de igualdad y no discriminación*, adoptando las medidas oportunas para atender de manera prioritaria las necesidades de los grupos de población especialmente vulnerable.

### **PARTICIPACIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

De acuerdo con la Ley 27/2006, de 18 de julio por la que se traspone el Convenio de Aarhus, las entidades locales deben garantizar el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente; en concreto, debe ser posible acceder a la información relevante del ciclo integral urbano del agua: institucional, contable y presupuestaria, sobre contratos y licitaciones, planificación, inversiones, políticas tarifarias, infraestructuras, entre otros aspectos.

En todo caso, la participación debe ser *activa, libre y significativa*, lo que significa que no debe limitarse al simple intercambio de información y a consultas puntuales, sino que se deben asegurar mecanismos de participación directa y efectiva -con voz y voto-, equitativa y representativa de los sectores sociales interesados en el ciclo integral urbano del agua, en la toma de decisiones en todos los niveles: planificación y elaboración de los presupuestos, operación, seguimiento y evaluación del ciclo, independientemente del tipo de gestión. Ello implica un acceso normado, objetivo y completo a la información, y la total transparencia y publicidad de los acuerdos que se adopten en los órganos de decisión. El acceso a la información debe regirse por el principio de la *máxima difusión*.

Además, y en aras a conseguir una eficaz rendición de cuentas, deberá ser accesible y pública toda la información sobre la gestión del ciclo y de sus resultados económicos, sociales y medioambientales, así como los propios de la participación ciudadana. Lo anterior está directamente relacionado, y es condición indispensable para que la transparencia y la rendición de cuentas sean posibles.

En todo caso, los costos asociados a la participación deberán ser asumidos por la organización que gestiona el ciclo integral urbano del agua sin que, en ningún caso, se consideren una externalidad.

### **PLANIFICACIÓN**

Debe disponerse de un marco específico para la planificación del ciclo integral urbano del agua, que tenga fuerza normativa, y cuyo horizonte a largo plazo sea de, al menos, cinco años. En este sentido, los presupuestos anuales deberán estar vinculados a la planificación plurianual y ser

coherente y estar coordinada con la planificación hidrológica correspondiente al Plan de cuenca en el que esté integrada.

Aunque está así previsto actualmente tanto en el Reglamento de Planificación hidrológica como en los procedimientos administrativos vigentes, la participación pública debe estar garantizada en todo el proceso planificador, tanto en las fases de consultas previas, como en las de desarrollo y aprobación o revisión de la planificación.

La planificación que, en todo caso, será aprobada en los plenos municipales, deberá ser multisectorial adecuándose su contenido a las dimensiones y capacidad operativa de cada municipio. Con carácter general, en la planificación se incorporarán sendos programas relativos a las infraestructuras, gestión de la demanda, ahorro y eficiencia, adecuación de la calidad al uso, previsión de desabastecimiento y gestión administrativa.

La planificación también requiere de las herramientas conceptuales y técnicas que permitan realizar su seguimiento y evaluación; en este sentido será necesario establecer los objetivos - graduados temporalmente- y los correspondientes resultados, así como los indicadores que permitan seguir su evolución y evaluación final.

## **DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS PARTES**

Comoquiera que en el ciclo integral urbano del agua intervienen directamente los proveedores de los servicios asociados -la entidad gestora- y los usuarios de los mismos, es necesario concretar las funciones, derechos y obligaciones que tienen asignadas en cada caso y estar claramente especificadas de forma transparente.

Los derechos y obligaciones de los usuarios y de la entidad gestora de los servicios vinculados al ciclo integral urbano del agua, se deben plantear sin diferenciar entre los servicios de abastecimiento, alcantarillado y depuración, puesto que el ciclo integral urbano del agua se entiende como una unidad. En todo caso, se trata de servicios de competencia municipal, independientemente de quién y cómo lo preste. Discriminar derechos en función de estos servicios solo abunda en la posibilidad de dividirlos y gestionarlos de manera separada, favoreciendo la intervención privada y la cesión de competencias municipales.

Por lo que se refiere a los *usuarios*, cabe resaltar la facultad que tienen de ejercer sus derechos, especialmente en relación tanto con la accesibilidad, disponibilidad, asequibilidad de los servicios y a la potabilidad del agua, como en el acceso a la información, la participación activa en la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas, asumiendo, en cada caso, sus correspondientes obligaciones. También deben asumir el compromiso de consumir el agua de forma sostenible y utilizar responsablemente las instalaciones asociadas con los servicios del ciclo integral urbano del agua.

Por su parte, los *prestadores* tienen, con carácter general, que garantizar de manera efectiva y eficiente el suministro equitativo y universal de los servicios cumpliendo estrictamente los marcos legales, contractuales y regulatorios, a la vez que, en el marco de la sostenibilidad ambiental, se prime la gestión de la demanda frente a la promoción de los recursos. Es fundamental, también, que los *prestadores* aseguren y faciliten el acceso a la información relevante sobre los servicios -como prerrequisito para la participación-, y divulguen aquellos indicadores, documentos técnicos, y materiales didácticos de interés general o que fomenten hábitos eficientes.

## **REGIMEN ECONÓMICO**

La contraprestación económica de los servicios del ciclo integral urbano del agua debe tener como objetivo y límite la autofinanciación del ciclo sin que se incluyan costes que no estén asociados al mismo, y excluyendo totalmente que los ingresos sirvan para sufragar gastos municipales ajenos al mismo.

Consecuentemente, la cuantía de la contraprestación económica se determinará de forma que sea suficiente para cubrir los costes, garantizando el equilibrio económico financiero del ciclo, lo que implica la necesidad de recuperar los costes, entre los que estarán los operativos o de gestión, incluidos los financieros y los costes medioambientales. Sin embargo, en la recuperación de costes se tendrán en cuenta criterios de equidad y asequibilidad con el fin de evitar situaciones de discriminación.

Con carácter general, la contraprestación económica deberá incluir todos los servicios del ciclo integral urbano del agua y mantendrá una coherencia estructural global. Se determinará de acuerdo con los principios de suficiencia, equidad, asequibilidad, eficiencia, sostenibilidad, y transparencia; en este sentido, pueden considerarse instrumentos eficaces para garantizar el derecho humano al agua y el saneamiento en lo que respecta a sus criterios normativos, bien a través de bonificaciones en función de los niveles de renta de los usuarios o mediante fondos de solidaridad que, en todo caso, deben tener un carácter residual frente a las contraprestaciones económicas bonificadas, y que serán soportados por el municipio y la entidad gestora. Es necesario establecer diferentes tarifas para tipologías de usos distintos, teniendo en cuenta la prelación establecida al respecto en el Plan de Cuenca correspondiente o, en su caso, en el artículo 60 de la vigente Ley de Aguas. Por lo que se refiere a la estructura de las contraprestaciones económicas, se propone que sean binómicas -con un término fijo que asegure la suficiencia, y otro variable, asociado al consumo real producido-, y progresivas que apliquen el coste marginal a los tramos que cubren las necesidades básicas, e incrementen el resto de precios para promover el ahorro. Además, es deseable tener en cuenta los condicionantes estacionales y avanzar en la concreción de la contraprestación per cápita.

Por último, cuando la gestión del ciclo es pública y, consecuentemente, no procede considerar el beneficio industrial, se deberá aplicar en las facturas la reducción del Impuesto sobre el Valor Añadido.

La aprobación de las contraprestaciones económicas se realizará contando con la participación de los sectores interesados; la revisión y actualización de las mismas se podrá condicionar al cumplimiento de los objetivos previstos en la planificación y a los valores de calidad obtenidos en indicadores establecidos al efecto.

Las grandes inversiones estratégicas o de marcado carácter medioambiental del ciclo integral del agua han de poder ser cofinanciadas con otros fondos públicos, tanto por razón de su interés general –servicios socio-ambientales a la comunidad - como por criterios de asequibilidad de la contraprestación económica.

## **CONTRATOS CONCESIONALES**

La decisión de delegar la prestación de servicios debe adoptarse en el contexto de un proceso democrático, participativo y transparente. Cuando se decide delegar la prestación de servicios, y una vez que se ha adoptado esa decisión fundamental, el proceso posterior de oferta, licitación y adjudicación de contratos debe ser transparente. Las atribuciones y el contrato definitivo deben ser públicos.

La confidencialidad comercial no debe poner en peligro los requisitos de transparencia previstos en el marco de los derechos humanos. Tanto la oferta como la licitación deben basarse en información exacta, tomando en cuenta todos los hechos pertinentes. Esto excluye bajas estratégicas en la licitación.

En relación con los contratos concesionales actualmente vigentes o los que, eventualmente, se puedan formalizar en el futuro, cabe considerar como relevantes los aspectos específicos relativos a los cánones concesionales, a los pliegos de bases de licitación y a la transferencia de riesgos.

#### *Cánones concesionales*

En primer lugar, reivindicamos, como punto de partida la prohibición de los cánones concesionales ya que son instrumentos que potencian la privatización de los servicios del ciclo integral urbano del agua, introducen prácticas opacas y fomentan la corrupción.

En todo caso, es necesario regular los **cánones concesionales**, toda vez que la normativa que los afecta adolece de grandes carencias; en concreto, esto es así en el caso de los cánones derivados de la contraprestación por inversiones en el servicio que hayan sido efectuadas por la administración con anterioridad al contrato de concesión o empresa mixta -que deben estar limitados al valor contable neto de los activos cedidos en uso, deducidas las subvenciones o aportaciones recibidas por la Administración para su financiación-, y los asociados a la recuperación de costes financieros relativos a deuda contraída para financiar inversiones en el servicio por parte de la Administración -que deberán estar limitado a los costes financieros efectivos devengados a partir de la fecha de inicio del contrato en los que incurra la Administración, y sólo mientras exista deuda viva que merite retribución financiera-.

Por otra parte, deben quedar expresamente prohibidos los cánones anticipados y los variables y , en ningún caso, debería ser de aplicación la participación de la Administración en los beneficios del concesionario.

#### *Pliegos de bases*

Es necesario normalizar, en lo posible, los Pliegos de bases de las licitaciones de concesión de los servicios del ciclo integral urbano del agua, de forma que contemplen y eviten los ingresos que pueden devengar los eventuales concesionarios al margen de los trabajos que son objeto de la licitación. Consecuentemente, en dichos Pliegos se deben reflejar claramente las partidas presupuestarias incluidas en el contrato de concesión, como, por ejemplo, la instalación, mantenimiento y renovación periódica de los contadores ya que, en caso contrario, el concesionario debería tener vetada su participación directa o indirecta, ya que en caso contrario se efectuaría desde una posición de dominio. Igualmente, se debe especificar que cualquier obra relacionada con el servicio no contemplada en los Pliegos deberá ser objeto de licitación por parte de la Administración.

La normativa y los Pliegos deberán asegurar que la contratación de servicios vinculados con el objeto de la concesión se realice con sujeción a los procedimientos previstos para la Administración Pública, evitando que la posición dominante en el mercado del concesionario pudiera conculcar los intereses generales del servicio.

#### *Transferencia de riesgos*

En los contratos de concesión deben contemplarse, tal como se obliga en la normativa europea, la transferencia de riesgos al concesionario relacionados tanto con la disponibilidad o nivel de servicio comprometido, como con la evolución de la demanda; en ambos casos se deberán especificar claramente estos aspectos en los Pliegos de bases de la licitación y son atribuibles a los concesionarios

Atendiendo a la incertidumbre propia de la evolución de la demanda como en cuanto a la disponibilidad de recursos hídricos, influidos por motivos urbanísticos, técnicos, sociales o asociados al cambio climático, no son aconsejables contratos de concesión de larga duración; si no hay inversiones importantes los contratos deberán ser de un máximo de 5 años, y si existieran inversiones significativas asociadas, entre 5 y 10 años.

## **INDICADORES Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

A fin de hacer posible la caracterización y seguimiento del ciclo integral urbano del agua, es fundamental contar con una batería de indicadores jurídico-administrativos, sociales, técnicos, económicos y medioambientales que sean susceptibles de ser cuantificados e interpretados. Estos indicadores permitirán evaluar la gestión, planificación y evolución del ciclo, generando conocimiento al respecto y determinando buenas prácticas de gestión que redundarán en beneficio del sector. Consecuentemente, los indicadores deberán ser fácilmente accesibles para el conjunto de la ciudadanía.

Los indicadores del ciclo urbano del agua deben resultar de la aplicación de metodologías y protocolos comunes, de tal forma que se puedan realizar comparaciones homogéneas y objetivas entre los resultados de cada aspecto estudiado en la gestión de distintos casos.

Además, aportando información sobre una situación concreta, acción o sobre un proceso, los indicadores facilitan la participación ciudadana en la gestión, tanto en la evaluación y el proceso de toma de decisiones, como en la rendición de cuentas.

El diseño y selección de los indicadores debería ser realizado por una entidad supramunicipal, de forma que se podrían evitar sesgos importantes, como preferencias de algunas entidades sobre unos indicadores u otros, facilitando la comparación entre desempeños de distintas entidades, y estableciendo también referencias objetivamente positivas.

## **LA REGULACIÓN**

Los servicios del ciclo integral urbano del agua son de titularidad municipal, por lo que la regulación de estos servicios compete legalmente a los ayuntamientos. Sin embargo, se detectan una serie de debilidades en la regulación actual del ciclo que es necesario solventar arbitrando los medios técnicos, de coordinación intersectorial e intermunicipal, de apoyo mutuo e, incluso, normativos que deberán ponerse en marcha en el inmediato futuro.

Muchas de estas debilidades se tratan en los epígrafes anteriores; sin embargo, conviene resaltar que, especialmente en el caso de pequeños municipios, los servicios del ciclo solo pueden ser eficientes si se viabilizan entes públicos supramunicipales. En este sentido sería recomendable crear marcos legislativos que favorezcan la cooperación público-público. Sin embargo, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad *de la* Administración Local supone una clara limitación en este sentido, toda vez que castiga a los ayuntamientos, sobre todo a los más pequeños, dejando en una situación delicada a los municipios de menos de 20.000 habitantes y todavía más grave a los de menos de 5.000. A todos ellos se les reducen más los recursos financieros que ya ahora son insuficientes para prestar los

servicios que ofrecen. La ley supone un serio obstáculo para la creación de alianzas locales ya que elimina la posibilidad de delegación a las entidades locales. En este sentido se solicita la derogación inmediata de los artículos que imposibilitan la creación de redes supramunicipales de gestión de servicios.

Aunque las debilidades antes reseñadas son comunes al conjunto de la contratación pública, sería factible concretar un documento de bases normativas para la regulación del ciclo integral urbano del agua que las contemple; en concreto, los principios y condicionantes eco-sistémicos del conjunto del ciclo integral urbano del agua, los servicios del ciclo, el derecho humano al agua y el saneamiento, la garantía del servicio, requerimientos mínimos para hacer efectivos y evaluables los principios de uso eficiente, ahorro, consumos mínimos, calidades, parámetros mínimos exigibles de potabilidad, salubridad, calidad, estado de los circuitos e instalaciones, costes susceptibles de repercutir en el ciclo urbano del agua, gestión de la demanda, conceptos objeto de repercusión en los consumidores y usuarios, contenidos básicos del ejercicio de los derechos de los ciudadanos (asociados al derecho humano al agua y el saneamiento), derechos de los consumidores y usuarios en relación a los servicios de abastecimiento y saneamiento, condiciones para las distintas alternativas de gestión del ciclo y la delimitación competencial.