



JORNADAS DE DEBATE EN TORNO AL CICLO URBANO DEL AGUA. SÍNTESIS DE CONCLUSIONES

I. PRESENTACIÓN

Se recogen a continuación las principales conclusiones elaboradas a partir de tres jornadas de debate en torno al ciclo urbano del agua, realizadas a lo largo de 2016. Dichas jornadas de debate son las siguientes:

- Jornada "**Cicle urbà de l'aigua i la Directiva Marc de l'Aigua**". Torrent. 26 de febrero de 2016. Organizada por la Fundación Nueva Cultura del Agua y el Ayuntamiento de Torrent.
- Foro "**La participación ciudadana en la gestión del agua**". Valencia. 9 de abril de 2016. Organizada por la Fundación Nueva Cultura del Agua e Ingeniería Sin Fronteras.
- Jornada: "**La recuperación de la gestión pública del agua. Oportunidad y condiciones de viabilidad**". Alzira, 27 a 29 de mayo de 2016. Organizada por el Ayuntamiento de Alzira, el Consorcio Ambiental de la Ribera y la Fundación Nueva Cultura del Agua.

II. SÍNTESIS DE CONCLUSIONES

Se presentan a continuación las conclusiones y propuestas fundamentales acerca de los siguientes aspectos:

1. Estado de la cuestión de la pobreza hídrica y propuestas para garantizar el derecho humano al agua
2. La mejora del ciclo urbano del agua a la luz de la Directiva Marco del Agua
3. Ventajas y limitaciones de los modelos de gestión pública/privada y requisitos para una gestión pública de éxito
4. Obstáculos y elementos facilitadores de una transición hacia un modelo de gestión pública. Procesos de remunicipalización
5. Propuestas para impulsar la participación ciudadana en la gestión del agua urbana
6. La contribución de las administraciones a la reforma de la gestión de agua

1. Estado de la cuestión de la pobreza hídrica y propuestas para garantizar el derecho humano al agua

No existen estadísticas oficiales que permitan realizar un diagnóstico completo de las situaciones de pobreza hídrica en España. A escala local se mantiene esta carencia de información básica, de forma que muchos ayuntamientos no tienen un conocimiento preciso sobre la extensión de la pobreza hídrica en su municipio. No obstante, los pocos estudios disponibles apuntan a la existencia de unos 300.000 cortes de agua en toda España y de unos seis millones de usuarios con problemas económicos para el

pago de este servicio esencial. Es necesario llevar a cabo un estudio exhaustivo que permita caracterizar las situaciones de pobreza hídrica en los distintos territorios.

En cualquier caso la pobreza hídrica constituye un problema perfectamente abordable, dado que el impacto económico de eliminar dicho problema representa sólo un 0,7-0,8% de la facturación total de las entidades proveedoras del servicio. Por tanto, un primer objetivo consiste en que se reconozca y se garantice por normativa en toda España el derecho humano al agua, tal y como se pide en el Pacto Social por el Agua Pública, al que se están sumando un número creciente de municipios. En tanto el derecho humano al agua no esté amparado por la normativa, garantizar dicho derecho requiere básicamente una clara voluntad política.

Las experiencias de gestión pública como las del Ayuntamiento de Córdoba avalan la plena viabilidad de garantizar el derecho humano al agua con un mínimo vital en situaciones de precariedad económica, a través de la coordinación entre los distintos ámbitos municipales y la entidad suministradora de los servicios del agua.

En cuanto a los mecanismos concretos para erradicar la pobreza hídrica, la opción de establecer un mínimo vital gratuito para cualquier ciudadano (al margen de su capacidad de pago), como en el caso de la ley francesa, no se considera, en general, la mejor opción, dado que supondría la quiebra económica o una subida de las tarifas para las entidades suministradoras. Las experiencias de gestión pública del agua, como la del Ayuntamiento de Córdoba, proponen un procedimiento coordinado entre distintos ámbitos municipales para erradicar la pobreza hídrica, donde los servicios sociales municipales identifican las situaciones de precariedad económica y la entidad suministradora asume los costes del impago de un mínimo vital (3 m³ por persona y mes, unos 100 l/persona día) con cargo a un fondo específico creado por dicha entidad (incluyendo tanto el abastecimiento como el saneamiento).

Por una parte, se debe facilitar el acceso al servicio con el empadronamiento y otras opciones no restrictivas (evitando situaciones de exclusión al exigir título de propiedad o alquiler para acceder al suministro de agua).

2. La mejora del ciclo urbano del agua a la luz de la Directiva Marco del Agua

Se deben afrontar los nuevos retos del ciclo urbano del agua, como la adaptación al cambio climático, la reducción de la huella energética y la incorporación de distintos aspectos ambientales.

En cuanto al marco institucional, sería conveniente simplificar la estructura competencial para facilitar el logro de los objetivos de la Directiva Marco del Agua (DMA) y tener un marco o entidad reguladora supramunicipal con capacidad de coordinación, regulación, intervención y evaluación.

Se señaló la necesidad de mejorar las tarifas del agua y resolver algunas de sus dificultades y deficiencias actuales;

- En primer lugar se ha de contar con tarifas y tasas finalistas que garanticen la calidad de los servicios. Dichas tasas o tarifas deberían asegurar la sostenibilidad económica tanto del abastecimiento como del saneamiento y la depuración, incluyendo asimismo los costes de gestión, la necesidad de inversiones en el servicio y la provisión de fondos específicos para garantizar el derecho humano al agua.

- Igualmente se señaló la necesidad de superar otras deficiencias, como no considerar, en la mayoría de los casos, el número de habitantes por vivienda
- Debe modificarse la estructura de costes fijos frente a costes por consumo que no incentiva el ahorro
- Se propone eliminar la inclusión en el recibo de otras tasas que nada tienen que ver con el agua. La inclusión en el recibo de partidas ajenas al ciclo del agua (por ejemplo la recogida de basuras) tiene efectos negativos, al favorecer una imagen falseada de los costes específicos de dichos servicios del agua.
- Es necesario asegurar tasas o tarifas progresivas que penalice los consumos más desmedidos (actualmente en algunos casos ocurre al revés).

Se critica la existencia de frecuentes malas prácticas en relación con fondos que, debiendo destinarse al ciclo urbano del agua, se han dedicado a proyectos o iniciativas que nada tenían que ver con el agua. Esto ha ocurrido en muchos casos con el canon de concesión del abastecimiento y también se ha evidenciado en el saneamiento y la depuración, cuando el canon de depuración no se ha destinado a financiar las infraestructuras o los mantenimientos necesarios, abocando a un importante abandono de la planificación en materia de depuración.

En relación con la calidad del agua, se aprecian disfunciones generalizadas en la aplicación del principio de “quien contamina paga”. Dicho principio no debe entenderse como el derecho a contaminar previo pago, sino que debe ser internalizado en la estructura de imputación de costes, en el marco de la aplicación de la DMA.

Se reclama reducir en general las demandas y destinar como agua de boca la de mejor calidad disponible, frente a situaciones como la que se vive en La Ribera, donde el abastecimiento urbano está asumiendo los costes de la contaminación de las fuentes de suministro causada por los usos agrarios.

3. Ventajas y limitaciones de los modelos de gestión pública/privada y requisitos para una gestión pública de éxito

En relación con las ventajas y desventajas –potenciales y reales- de los diferentes modelos de gestión (Pública, Mixta, Privada), se destacaron los siguientes aspectos:

Como ventajas de la gestión privada, se señaló la mayor flexibilización en la contratación de personal, la capacidad de aportar capital y el “saber hacer”. En cuanto a las desventajas, se señaló que los beneficios tienen un objetivo lucrativo, en lugar de repercutir en la mejora del servicio y otros objetivos de interés público. Si bien algunas posiciones consideran que las opciones mixtas (colaboración público-privada) reúnen lo mejor de cada modelo, otras voces señalan diversas debilidades de este modelo, como prioridades distintas en cuanto a los objetivos a conseguir (beneficios empresariales frente a reinversión para mejorar los servicios) y el hecho de que en general supongan hipotecar el servicio y condicionar la gestión durante más de 20 años.

La gestión privada o indirecta de los servicios de agua (que en muchos casos supuso la privatización de servicios y empresas públicas eficientes) implica problemas adicionales en relación con la garantía del derecho humano al agua. Las empresas privadas y de gestión indirecta siguen mayoritariamente instaladas en la negación del problema de pobreza hídrica o en considerarlo como una cuestión a abordar desde la

caridad. Una de las dificultades de la gestión privada en relación con el derecho humano al agua es el concepto de beneficio empresarial (especialmente atractivo en un “mercado” cautivo como es el abastecimiento de agua), cuestión escasamente compatible con garantizar un derecho humano.

Otra de las dificultades de la gestión privada es una menor transparencia respecto a la gestión pública. Las empresas mixtas o privadas no tienen en principio incentivos de cara a promover una mayor transparencia (por ejemplo, detallando mejor la estructura y destino del recibo del agua), ni a impulsar la participación ciudadana.

El análisis llevado a cabo en Cataluña por Agua es Vida muestra la existencia, en los casos de gestión privada o indirecta, de un alto porcentaje de costes que poco o nada tienen que ver con el agua (sueldos de directivos, publicidad, sobrecostes de las subcontrataciones, canon concesional...). Además, los costes de la gestión privada suelen ser mayores –se estima que en torno a un 25%– que en el caso de la gestión pública.

En España aproximadamente el 50% de los servicios de agua están gestionados por entes públicos. No obstante esta proporción puede cambiar mucho según el territorio considerado. Se destacan las ventajas de la gestión pública o directa del agua frente a la gestión privada o indirecta desde el punto de vista del interés público, como la garantía del derecho humano al agua, el impulso de la participación ciudadana y la aplicación de una visión amplia que tenga en cuenta consideraciones ambientales y sociales. Estas ventajas están condicionadas a que dicha gestión pública incorpore criterios de eficacia, eficiencia, transparencia y participación ciudadana, una asignatura pendiente de forma generalizada.

Se apuesta por impulsar una gestión 100% pública de los servicios del agua, sin ánimo de lucro, gestionada con criterios de equidad, no discriminación, universalidad, participación, transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y sostenibilidad técnica, económica, social y medio ambiental.

Entre las ventajas de la gestión pública, se señaló también el hecho de que la Administración Pública sea garante del servicio, tanto en relación con su calidad como en relación con el establecimiento de unos costes justos y correctos. Además, una gestión pública eficiente se adapta muy bien a los requerimientos de la DMA. No obstante, es necesario estudiar qué opciones son exitosas, dado que no todos los modelos de gestión pública son igualmente deseables.

Las experiencias existentes demuestran la viabilidad de una gestión pública del ciclo urbano del agua, ya sea de municipios individuales, o través de sistemas mancomunados. Las experiencias de gestión pública del agua presentadas han puesto de manifiesto los elementos que favorecen una gestión pública de éxito, como la creación de una empresa pública independiente del ayuntamiento que facilite una gestión ágil y profesional; llevar a cabo una planificación a 10-20 años; establecer tarifas que permitan la autofinanciación de la empresa; contar con una plantilla ajustada a las necesidades; disponer de personal cualificado; acceder a la innovación y el saber hacer, bien con un departamento propio, bien con otras vías (como las universidades o a través de servicios mancomunados) y lograr la implicación de ayuntamientos y ciudadanos.

Respecto a las amenazas para una gestión pública de éxito, se destacó la excesiva burocratización de los procedimientos, problemas de personal, una mayor rigidez en la gestión y contratación, así como dificultades a la hora de implantar tarifas adecuadas que permitan la sostenibilidad financiera de los servicios.

4. Obstáculos y elementos facilitadores de una transición hacia un modelo de gestión pública. Procesos de remunicipalización

Los procesos de remunicipalización pueden mejorar las condiciones desde las que garantizar el derecho humano al agua, establecer otros criterios de interés público y facilitar la participación ciudadana, además de mejorar los derechos sociales de los trabajadores y permitir que los ingresos se reinviertan en el mantenimiento y mejora de los servicios de agua urbana. Estos procesos de remunicipalización necesitan voluntad política, la formación y compromiso en los ámbitos técnico y político y el apoyo de entidades supramunicipales para facilitar dicha transición, además de plena transparencia y sensibilización de la ciudadanía, un apoyo imprescindible en los procesos de remunicipalización.

La gestión pública o directa es viable desde un punto de vista tanto técnico como económico. Como atestigua el Tribunal de Cuentas estatal en su “Informe nº 1010 de fiscalización del sector público local, ejercicio 2011”, la gestión pública es en torno a un 60-70% más barata que la privada. El hecho de que una de las principales dificultades identificadas en los procesos de remunicipalización sea de carácter económico, deriva de otros problemas:

- En primer lugar hay que destacar las dificultades generadas por el canon concesional (un importe no finalista que se entrega al ayuntamiento a cambio de una concesión a muy largo plazo, incluso 50 años), canon cuya devolución hipoteca las posibilidades de revertir la concesión.
- En segundo lugar hay que señalar la anorexia de las administraciones públicas, que dificulta contar con el personal técnico adecuado y suficientemente profesionalizado.
- La subrogación del personal en la remunicipalización de los servicios de agua también puede generar algunas dificultades que es necesario abordar.

Otro de los obstáculos importantes para remunicipalizar la gestión del agua deriva del restrictivo marco normativo vigente, incluyendo la Ley de Bases del Régimen Local, que debe ser clarificada y particularmente Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que entre otras cosas impide la constitución de cualquier empresa o sociedad si se ha superado el techo de déficit público. No obstante se señaló que, incluso con esta restricción, se han realizado interpretaciones más abiertas en las que es posible la remunicipalización si se demuestra la sostenibilidad financiera del servicio.

Otra de las dificultades identificadas se refiere a la capacidad de control público de la gestión privatizada del agua, dado que en muchos casos los ayuntamientos no disponen de información detallada acerca de cómo está operando el servicio, información que es básica tanto para garantizar la calidad del servicio que reciben los ciudadanos y supervisar toda la gestión económica del mismo, como para abordar un proceso de remunicipalización con toda la información y datos necesarios. Un primer paso, como avala la amplia experiencia de AEOPAS, es recuperar la capacidad de control público de la gestión privatizada del agua, realizando expedientes informativos y, en su caso, sancionadores a la empresa privada.

Junto a las dificultades de los trámites burocráticos, algunos de los principales problemas en una transición hacia la gestión pública derivan de limitaciones legales, como el largo periodo de los contratos (20-30 años), el riesgo de indemnizaciones en

caso de rescisión de contratos y las condiciones impuestas por los planes de ajuste. También se señalaron nuevos riesgos potenciales, como los que podrían derivar de acuerdos comerciales internacionales como el TTIP.

Como elementos que facilitarían una transición hacia la gestión pública del agua se señalaron las siguientes:

- La existencia de una clara voluntad política para dicha transición
- Contar con personal cualificado y con el asesoramiento de otras experiencias y expertos
- Reforzar la colaboración pública-pública. En este sentido, se constata la existencia de gestores públicos del agua con un elevado nivel de preparación que pueden contribuir a la transferencia de conocimientos con una colaboración pública-pública.
- Materializar un instrumento colaborativo entre ciudades y ciudadanos sobre la gestión de los servicios del agua, que estimule a impulsar proyectos comunes y acciones conjuntas en todos los ámbitos territoriales.
- Superar la anorexia en cuanto al personal con que cuentan las administraciones públicas, como elemento necesario en los procesos de transición a la gestión pública del agua.
- Tener tarifas adecuadas que permitan la sostenibilidad económica de los servicios
- implicar a la ciudadanía, cuyo apoyo es fundamental en muchos procesos de reversión a la gestión pública. Se demandó una campaña de defensa del sector público, porque en muchos ámbitos de la ciudadanía se considera que lo único que funciona bien es el sector privado. Se ha de explicitar una visión compartida sobre los grandes desafíos que se enfrentan las ciudades y pueblos para cumplir el derecho humano al agua y al saneamiento, desde una perspectiva de gestión del bien común, al margen de las lógicas del mercado. Es necesario cuestionar otras asunciones extendidas entre muchos ciudadanos, como que la gestión privatizada es más eficiente al contar con la competitividad del mercado. La experiencia demuestra que en muchos casos la empresa privada elimina los procesos competitivos de licitación, al realizar ella misma (u otras empresas de grupo al que pertenece) todos los trabajos necesarios. En cambio desde la gestión pública puede promoverse la competencia en las licitaciones de trabajos concretos, en las que se pueden incorporar criterios sociales y ambientales.

5. Propuestas para impulsar la participación ciudadana en la gestión del agua urbana

La gestión pública no garantiza *per se* una gestión de calidad. Es imprescindible incorporar la democratización, la transparencia y la participación como ejes básicos de la gestión del agua, los cuales constituyen uno de los elementos diferenciales fundamentales respecto a la gestión privada y a algunas malas prácticas de gestión pública en el pasado.

Transparencia, información proactiva y una participación ciudadana efectiva, además de ser necesarios para un control democrático, facilitan también el apoyo ciudadano

necesario en torno a los retos a alcanzar y los medios que se requieren para una buena gestión del agua urbana, de forma que, por ejemplo, los ciudadanos compartan que el objetivo no sea reducir la tarifa, sino llevar a cabo las inversiones necesarias para garantizar la calidad del servicio sobre la base de la sostenibilidad financiera del mismo.

La concreción de las vías de participación, que ha de adaptarse a cada situación concreta, puede llevarse a cabo a través de dos vías: la participación en los consejos de administración y la creación de observatorios del agua. Si la entidad es una empresa, junto a otras vías de participación es importante que haya representantes de la sociedad civil en el consejo de administración, lo que además refuerza la transparencia.

Una de las mejores referencias en participación ciudadana es el modelo de París, donde a partir de 2010, cuando se remunicipaliza el agua urbana, además de mejorar la gestión económica (reducción de un 8% del coste de los servicios a la vez que se obtienen beneficios), se llevaron a cabo campañas de información a los ciudadanos y se creó el Observatorio del Agua, como órgano de participación ciudadana. No obstante ello requiere contar con la implicación de los ciudadanos, lo que a veces es complicado.

En España queda mucho por avanzar para incorporar la participación ciudadana, meta para la que se están proponiendo ya algunas iniciativas y experiencias. Así, AEOPAS (Asociación Española de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento) está impulsando los Observatorios del Agua (con procesos en marcha, como en Cádiz), como órganos de participación social y ciudadana en la gestión del agua urbana a nivel municipal. En Cataluña cabe destacar algunas experiencias en Tarrasa o Girona y los trabajos en curso para la creación de un Observatorio ciudadano por la gestión del agua. En el caso de Xàbia, inspirado en el modelo de París, se ha creado un Observatorio del Agua, organismo público de participación ciudadana, con presencia de los distintos actores implicados en el ciclo urbano del agua.

En la gestión indirecta deben igualmente asegurarse mecanismos para garantizar la transparencia en la gestión.

Igualmente se señaló la importancia de las estrategias de educación y formación y la necesidad de abordar el reto pendiente de integrar plenamente la participación ciudadana como parte de los mecanismos de control y seguimiento del ciclo urbano del agua. Estas dimensiones deben adquirir el protagonismo que les corresponde y para ello deben ser tenidas en cuenta como parte de los servicios de gestión, incluyendo su consideración dentro de la estructura de costes de los servicios.

6. La contribución de las administraciones a la reforma de la gestión de agua

La gestión del agua implica competencias de las administraciones local, autonómica y estatal, lo que dibuja un escenario de gobernanza complicado. Queda mucho camino por recorrer para una verdadera gestión integrada tanto del abastecimiento como del saneamiento en la que todas las administraciones implicadas trabajen de forma coordinada. En cualquier caso, existen capacidades técnicas y organizativas en las administraciones supramunicipales que han de ponerse al servicio de los municipios.

Se señaló la necesidad de una mayor coordinación entre administraciones y niveles competenciales, desde el ámbito municipal al autonómico y el conjunto de la Demarcación. En este contexto la administración autonómica tiene un papel

importante de apoyo a los ayuntamientos en la transición a la gestión pública del agua y en general en la gestión del ciclo urbano del agua.

La administración autonómica puede apoyar dando soporte con asesorías y estudios acerca de las posibilidades abiertas para un proceso de remunicipalización y analizando las vías para una gestión mancomunada, especialmente para el caso de municipios pequeños.

La administración supramunicipal igualmente puede apoyar la elaboración de diagnósticos a escalas espaciales supramunicipales como base para elaborar un marco normativo del agua urbana, así como elaborar diagnósticos detallados a escala de cada municipio, como punto de partida para mejorar la gestión del agua. Tales diagnósticos deben considerar las situaciones de pobreza hídrica en cada territorio y el resto de cuestiones clave del ciclo urbano del agua.

Se destacó que son necesarios algunos cambios normativos tanto a nivel estatal como autonómico para avanzar en la gestión del agua urbana, cambios entre los que figuran los siguientes:

- i) Eliminar el canon concesional, uno de los principales incentivos de los procesos de privatización de la gestión del agua urbana;
- ii) Modificar la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración, que impone la anorexia de las administraciones públicas, así como la Ley de Bases del Régimen Local, para eliminar las trabas existentes para avanzar en los procesos de remunicipalización;
- iii) Es necesario avanzar en un marco regulador del complejo ciclo urbano del agua, en el marco de la Directiva Marco del Agua. El marco regulador ha de facilitar la coordinación entre administraciones y ordene la complejidad competencial que afecta al ciclo urbano del agua. Además, este marco podría establecer, entre otros aspectos, un conjunto de indicadores del agua que permitiera la evaluación y seguimiento de la gestión con criterios comunes, incluyendo aspectos tales como el grado en que se garantiza el derecho humano al agua potable y al saneamiento, además de otros indicadores de eficacia y eficiencia o relativos a la sostenibilidad del ciclo urbano del agua.