



X aniversario de
la Exposición
Internacional 2008

#10ZGZH2O

EL CICLO URBANO DEL AGUA

Gestión eointegradora del ciclo urbano del agua: debates actuales y propuestas sobre su reglamentación

El punto de partida del debate sobre los sistemas del ciclo urbano del agua en España debe ser reconocer el potente nivel de desarrollo, de madurez técnica, económica y administrativa que en general muestran. Unos sistemas fruto de décadas de gran inversión de recursos económicos, humanos e institucionales que ha dado lugar servicios de agua de acceso prácticamente universal (así nos lo parecía hasta el comienzo de la Gran Depresión en 2008), de garantía y calidad generalmente aceptable y de precio asequible, en comparación con los de otros suministros básicos. La concentración cuantitativa del uso del agua en el regadío en España es tan alta (el famoso 80% de la demanda total) y los problemas de deterioro, conflictividad y escasez que esto genera son tan graves que históricamente el debate sobre el agua se ha centrado especialmente en este sector. De manera particular, en la polémica sobre la financiación del agua, la historia del subsidio al regadío -que se remonta al menos a las Leyes de Auxilio al regadío de 1911 y que se extiende hasta los débiles análisis económicos sobre recuperación de costes de la primera fase de implementación de la Directiva Marco del Agua a comienzos de este siglo- ha dejado en segundo plano el dato que la construcción de los sistemas urbanos de agua también ha sido resultado de una enorme y continuada inversión pública, amparada en un marco legal específico de ayudas y subvenciones¹.

Sin embargo, en torno a 2010 se producen, de forma relativamente súbita, varios acontecimientos que parecen combinarse para desencadenar una nueva atención al sector del agua urbana. Por una parte, la aprobación de la declaración del Derecho Humano al Abastecimiento y al Saneamiento por Naciones Unidas, seguida de la toma de conciencia y movilización social a escala europea sobre este tema (iniciativa ciudadana 'Right2Water'). Por otra los impactos sociales de la crisis (desempleo, precarización, desahucios) que dan lugar a fenómenos y conceptos nuevos como los

¹ Véase por ejemplo Del Moral, L. (1999), "La política hidráulica en España de 1936 a 1996", en R. Garrabou y J.M. Naredo (eds.), *El agua en los sistemas agrarios. Una perspectiva histórica*, Fund. Argentaria, Madrid, pags. 181-191.



X aniversario de
la Exposición
Internacional 2008

#10ZGZH2O

de 'pobreza energética' y 'pobreza hídrica'. A esto se añade la quiebra de las haciendas municipales por el colapso de la actividad inmobiliaria en la que reposaba buena parte de los ingresos de las administraciones locales, competentes y responsables de la gestión de los servicios de abastecimiento y saneamiento. Todo ello ha conducido a la generalizada congelación de precios (cánones o tarifas) del agua, la reducción de inversiones de mantenimiento y la acentuación de tendencias privatizadoras de la operación de los servicios a cambio de cánones concesionales con los que amortiguar situaciones de bancarrota municipal.

La combinación de estos factores, al calor de conflictos en torno a procesos de privatización de los servicios, en unos casos, y movilizaciones a favor de su remunicipalización, en otros, ha puesto sobre la mesa el debate sobre las condiciones básicas que debe garantizar un sector que hasta ahora se apoya en una extraordinariamente numerosa y diversa reglamentación a escala local. Tampoco se puede ignorar que en el ámbito de la Unión Europea, y por similares motivos, desde 2014 se abre el proceso de revisión de la Directiva de Agua de Consumo Humano (Drinking Water Directive 98/83/EC)².

Con este telón de fondo a partir de 2014 se formaliza en España la constitución de la Red Agua Pública (RAP), que tiene como una de sus primeras actividades la elaboración, sumamente participada, del Pacto Social por el Agua (#iniciativagua2015), que es asumido por un considerable número de instituciones locales y autonómicas en los años siguientes. También es necesario recordar las jornadas de debate y elaboración celebradas en Madrid en noviembre de 2016 y en A Coruña, Barcelona y Cádiz a lo largo de 2017³. A los documentos aportados por estos encuentros se han añadido a lo largo del año 2018 los debates generados por la propuesta de Reglamento del ciclo integral del agua urbana impulsada por la Junta de Andalucía para el territorio de esta comunidad autónoma.

² Véase Aqua Publica Europea (2016). Position on the Impact Assessment policy options for the revision of the EU Drinking Water Directive. Disponible en: http://www.aquapublica.eu/IMG/pdf/ape_position_on_dwd_revision_options.pdf

³ Véase por ejemplo Cabello, V. (2017). Principios, objetivos e instrumentos para la transparencia, la participación pública y la rendición de cuentas en la gestión urbana del agua. Propuestas para el debate. Comunicación presentada en las Jornadas: Remunicipalización y bases para la gestión del ciclo urbano del agua. Barcelona, 21 de marzo de 2017. Disponible en: https://fnca.eu/biblioteca-del-agua/documentos/documentos/01-Comunicacion%20FNCA%20Jornadas%20Aigua%20es%20Vida_Final_VCabello.pdf



X aniversario de
la Exposición
Internacional 2008

#10ZGZH2O

Como resultado de todo este proceso, en este momento se puede presentar una síntesis de temas y de ideas fundamentales sobre los que existen coincidencias fundamentales entre los sectores que impulsan un modelo de gestión eointegradora y participativa del ciclo urbano del agua. Sin desconocer los temas -numerosos en un campo lleno de matices e incertidumbres como éste- sobre los que el debate está todavía abierto.

La primera idea sobre la que existe coincidencia es que la eventual nueva regulación, cualquiera que fuese su escala, se debe inspirar en **principios claros**, en línea con los siguientes:

- 1) **Prevalencia de la gestión pública directa**, garante del dominio público y el derecho humano.
- 2) **Principio de planificación**, necesaria para prever, seleccionar y ordenar en el tiempo las inversiones regulares, las sequías, la prevención de los impactos futuros del cambio climático, etc.
- 3) **Transparencias, información, rendición de cuentas, acceso a la justicia y participación en los procesos de decisión**, de manera especial en los anteriormente mencionados procesos de planificación.
- 4) Introducción del **enfoque de gestión de riesgo** como se ha incluido en la nueva Directiva europea de aguas potables (prevención y protección de las fuentes, estrategias proactivas), con incorporación de **costes ambientales** en los estudios de costes.
- 5) Principio de **mejor conocimiento científico y tecnología disponible**, lo que remite a innovaciones organizativas, de gestión y tecnológicas.
- 6) Principio de **economía circular**: reutilización, aguas grises, drenaje sostenible, y todas las actuaciones que reducen el impacto ambiental de los servicios.

Una idea central en este proceso de reflexión es que **las administraciones locales son las responsables y garantes** de la prestación del servicio y, consecuentemente, deben de tener un protagonismo, como elementos clave, en cualquier reglamentación que se proponga. Sin embargo, una buena parte de los servicios del ciclo integral del agua se prestan a través entes distintos de la Entidad Local, o mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos. Para estos supuestos la reglamentación debe garantizar que estas entidades instrumentales **no modifiquen las competencias y responsabilidades de la Administración Local**, que debe seguir asegurando **los derechos y deberes de los ciudadanos**.



X aniversario de
la Exposición
Internacional 2008

#10ZGZH2O

En el debate se ha consolidado la idea de que el agua urbana se caracteriza por una serie de rasgos que obligan a excluirla del campo de la gestión privada, y que demandan una **gestión pública** de la misma. Entre estos rasgos destacan:

- Elemento de dominio público
- Esencial e imprescindible para la mantener las funciones vitales básicas.
- Insustituible
- Reconocida como Derecho humano, con las correspondientes implicaciones específicas (accesibilidad, asequibilidad, aceptabilidad) y comunes (información, transparencia, participación).
- Gestionada en régimen de monopolio físico
- Distribuida a usuarios en régimen de clientes cautivos
- Dotada de una larga tradición y capacidad municipal o supramunicipal para gestionarla
- Exigencias derivadas de su carácter de elemento natural esencial para el medioambiente

Todo ello aconseja la gestión pública. Un **nuevo modelo de gestión pública** diferente al que se ha producido frecuentemente: opaco, corporativo, a veces ineficiente. En ese nuevo modelo de gestión la **información** es la base de la transparencia, de la participación ciudadana y de la rendición de cuentas. Para un eficaz ejercicio del derecho de información de los ciudadanos son necesarias las siguientes condiciones:

1. La información ha de estar bien estructurada. Debe ser comprensible, veraz, precisa, trazable, reutilizable, comparable y actualizada.
2. Los criterios de elaboración de la información deben ser homogéneos para todo el territorio afectado. Se deben fijar indicadores con parámetros comunes: armonización de datos e interoperabilidad. Cada entidad local debe hacer pública la información, que, además, debe estar centralizada en algún lugar de fácil acceso público.
3. Sería conveniente que la reglamentación incorporara un anexo en el que se defina el tipo de información que preceptivamente se deberá facilitar: titularidad de la empresa, presupuesto anual, balance económico, consumos, precios y estructura tarifaria, rendimiento de las redes, reclamaciones, control de contadores, planificación estratégica y plan de inversiones, informes de calidad del agua, recursos humanos y materiales, estado de las masas de agua de las que depende el sistema.



X aniversario de
la Exposición
Internacional 2008

#10ZGZH2O

Las reglas de funcionamiento deben de incorporar con claridad el principio de la **participación activa**, incorporando el concepto de **proactividad**, asegurando que los mecanismos de participación vayan más allá del estricto y obligado cumplimiento legal. La participación debe ser **orgánica**, incluyendo participación en los Consejos de Administración de las empresas públicas y en las Comisiones de control en casos de gestión directa o de concesión a empresas privadas. Debe incluir también la **participación no orgánica** en decisiones importantes, como la elaboración del Plan de gestión del ciclo urbano, el proceso de decisión sobre el modelo de gestión, etc.

La reglamentación que en cada caso competa debe de establecer los mecanismos necesarios para hacer eficaz la **rendición de cuentas** de todos los actores implicados en la gestión. El titular del servicio (ayuntamiento, mancomunidad, ente supramunicipal) debe ser el responsable de ella, ordenada por indicadores que permitan que la información sea homogénea y comparable, supervisada por un órgano que establezca la metodología, la consideración de posibles incumplimientos y la periodicidad adecuada para la actualización de la información.

En lo referente a la **asequibilidad** de los servicios de agua, al fijar las tarifas del agua, de conformidad con el principio de **recuperación de costes** y de «quien contamina paga» dispuestos en la DMA, las administraciones competentes deben de tener en cuenta las diferencias existentes en cuanto a la situación económica y social de la población. Durante el proceso participativo sobre el Reglamento de Andalucía se ha afianzado la idea de que el primer bloque, de precio asequible, ha de coincidir con la dotación reconocida al mínimo vital, para la que se indica 100 litros/persona/día. Se comparte con insistencia la idea de la importancia de **procesos transparentes y participados** de manera activa en la rendición de cuentas que permitan la identificación de los costes que serán objeto de recuperación. A lo largo de todo el debate se ha insistido en la necesidad de asumir la existencia de una **doble realidad en relación a la capacidad de recuperación de costes**: grandes aglomeraciones con sistemas infraestructurales maduros frente al mundo rural que no puede hacer frente con criterios de recuperación de costes a las inversiones que tiene que afrontar.

Una gran batería de temas, no todos definidos con el mismo nivel de detalle y acuerdo, que sin embargo ponen de manifiesto la madurez de una reflexión colectiva que ha avanzado con rapidez y con claridad en los últimos años.



X aniversario de
la Exposición
Internacional 2008

#10ZGZH2O

Resumen

En torno a 2010 se producen varios acontecimientos que se combinan para renovar la atención al sector del agua urbana: la declaración del Derecho Humano al Agua por NNUU, la movilización social a escala europea sobre este tema, los impactos sociales de la crisis económica, la quiebra de las haciendas municipales, la reducción de inversiones de mantenimiento y la acentuación de tendencias privatizadoras de los servicios. La combinación de estos factores ha reactualizado el debate sobre las condiciones básicas que debe garantizar un sector que se apoya en una extraordinariamente numerosa y diversa reglamentación a escala local. En esta ponencia se presentan algunas conclusiones de este debate, defendiendo la necesidad de respetar los principios de prevalencia de la gestión pública directa; planificación, transparencias, información, rendición de cuentas, acceso a la justicia y participación en los procesos de decisión; enfoque de gestión de riesgo, con incorporación de costes ambientales en los estudios de costes; mejor conocimiento científico y tecnología disponible y economía circular.

Frases

Es necesario un nuevo modelo de gestión pública diferente al que existe, frecuentemente opaco, corporativo, a veces ineficiente. En ese nuevo modelo de gestión la información es la base de la transparencia, de la participación ciudadana y de la rendición de cuentas.

Las administraciones locales son las responsables y garantes de la prestación del servicio y, consecuentemente, deben de ser los elementos clave en cualquier reglamentación que se proponga.

La identificación de los costes que serán objeto de recuperación deben ser resultado de procesos de rendición de cuentas transparentes y participados de manera activa.

Hay que reconocer la existencia de una doble realidad en relación a la capacidad de recuperación de costes: grandes aglomeraciones frente al mundo rural que no puede hacer frente a las inversiones que tiene que afrontar.