

Informe temático

*INFORME SOBRE LA REGULACIÓN DEL CICLO
URBANO DEL AGUA EN ESPAÑA*

*Autor: Joan Gaya, Enginyers consultores con
contribuciones de AGA, AEAS, AEOPAS y el MITECO*

Noviembre de 2020



LIBRO VERDE DE LA
GOBERNANZA DEL
AGUA EN ESPAÑA

Índice

Resumen ejecutivo.....	iii
1. Introducción.....	2
2. Problemática.....	4
2.1 Los problemas tradicionales	4
2.2 Los nuevos problemas.....	7
2.3 En resumen.....	13
3. Marco regulador.....	15
3.1 Aspectos generales	15
3.2 La competencia local.....	16
3.3 Relación con la gestión del recurso.....	19
3.4 La regulación sanitaria	20
3.5 La legislación de las comunidades autónomas y las comisiones de precios.....	21
3.6 Los reglamentos de los servicios del ciclo urbano del agua.....	25
3.7 El derecho humano al agua	26
3.8 Soft law- guías y directrices	28
3.9 Los observatorios de agua	28
3.10 Diagnóstico del marco regulador	31
4. La experiencia internacional.....	35
5. Objetivos y objeto de la regulación.....	37
5.1 Objetivos de la regulación	37
5.2 Objeto de la regulación.....	38
5.2.1 Ámbito técnico	38
5.2.2 Ámbito financiero.....	40
5.2.3 Ámbito de gobernanza	42
6. Decisiones estratégicas.....	45
6.1 ¿Es necesaria la modificación del marco regulador?	45
6.2 ¿Qué tipo de regulación es necesaria?	47
6.3 ¿Modelo centralizado o descentralizado?	47
6.3 ¿Qué fórmula organizativa?.....	49
6.4.1 Regulador	49

6.4.2 Observatorio.....	51
6.4.3 Laboratorio.....	53
6.5 ¿Qué proceso de implantación?.....	53
7 Propuesta de un observatorio colaborativo del ciclo urbano del agua.....	57

Resumen ejecutivo

El ciclo urbano del agua se extiende desde la captación hasta su devolución al medio. En su recorrido histórico se inició con el abastecimiento y se ha completado por adición de los servicios de alcantarillado, saneamiento en alta (aducción de aguas residuales y su tratamiento) y, en algunas zonas de elevada concentración urbana, el abastecimiento en alta se interpone entre la captación y la distribución. Recientemente se han añadido nuevas posibilidades derivadas de la desalación, del uso de acuíferos locales y aguas pluviales, o del aprovechamiento de agua regenerada, que añaden nuevos bucles al ciclo.

Los puntos de captación y vertido son puntos singulares del ciclo urbano en los que los responsables de esos servicios se relacionan con la autoridad hidráulica que administra el ciclo integral. Esa interacción es crítica para asegurar la buena gestión, eficiente y respetuosa, del ciclo integral del agua. Sin embargo, la autoridad hidráulica apenas ha modificado sus planteamientos fundacionales, vigentes desde tiempos pretéritos.

Los servicios tradicionales del ciclo, distribución de agua y alcantarillado, tienen una naturaleza esencialmente urbanística que está en la raíz de su atribución competencial a los ayuntamientos. El saneamiento en alta responde, normalmente, a una lógica de cuenca y es en ese marco en el que, con notables retrasos, ha ido encontrando su acomodo planificador y financiero mediante la colaboración entre el Estado y las CCAA, aun reservando su gestión a las respectivas autoridades locales. El abastecimiento en alta ha solido partir de iniciativas locales de grandes ciudades, en las que las dinámicas han involucrado a los municipios de su periferia y, con frecuencia, a las autoridades autonómicas.

Los problemas que actualmente se contemplan son, algunos, de naturaleza técnica, como la estandarización y comparabilidad de la información o la capacitación de personal. Pero el grueso de los problemas – uso eficiente del recurso, financiación, economías de escala, respeto ambiental, etc. son de naturaleza política. A esos problemas, ya tradicionales, se añaden otros derivados de la nueva mirada que aportó la crisis económica: la regulación del derecho humano al agua, la participación pública –que exige transparencia y capacidad de diálogo- y la limitación de la capacidad de decisión de los municipios sobre la gestión de sus servicios que ha determinado la legislación reciente.

La cultura política española otorga importantes márgenes de decisión a las autoridades autonómicas y locales. La actualización del marco de regulación del agua debe responder a los nuevos retos y ser respetuosa, a la vez, con nuestra concepción constitucional del Estado.

El presente documento limita deliberadamente su alcance al ámbito del ciclo urbano del agua, entendiéndose que muchas de sus consideraciones podrían extrapolarse a otros ciclos. La diversidad de problemas que se han suscitado invita a la prudencia de las propuestas. En el momento actual se propone que el órgano que eventualmente se cree limite su actuación a cuestiones técnicas de información, estandarización y estudio, y que sea el germen que permita compartir conocimiento y hábitos de diálogo entre las partes interesadas.

1. Introducción

El ciclo urbano del agua se ha desarrollado progresivamente a lo largo del siglo XX al socaire de los crecimientos urbanos, la exigencia de estrictas garantías sanitarias en las poblaciones y, más adelante, la exigencia del respeto ambiental que impuso el tratamiento de las aguas residuales previo a su vertido, y la Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE). Más recientemente, se ha desarrollado el concepto de derecho humano a los servicios básicos de agua y saneamiento que está todavía insuficientemente regulado.

El efecto combinado de la escasez de agua y la tecnología ha puesto sobre la mesa la necesidad de su uso eficiente y un espectro más amplio de recursos (ya sea la desalación, la regeneración de aguas usadas, la recogida de aguas pluviales, o el aprovechamiento del subálveo urbano como agua de segunda calidad) y la mejora de la eficiencia en la gestión de los servicios que es posible con las nuevas tecnologías.

Desde diversos ámbitos sociales y económicos se ha reclamado un tratamiento unitario que regule y homogeneice el servicio en todo el Estado español. Se trata de definir un camino estratégico que, respetando el marco competencial, proponga mecanismos que tiendan a una mayor homogeneidad y mejore la definición de la prestación de los servicios en un sistema de derechos y obligaciones que respondan a los nuevos retos sin introducir nuevas limitaciones a los entes locales. Complementando los estímulos que la autoridad hidráulica pueda establecer en los nodos, debería servir para incentivar/asegurar el uso y la gestión eficiente de los servicios del agua, su gestión transparente, la regulación específica de derechos y obligaciones básicas, asegurar la titularidad pública de los datos del servicio y la obtención, por la vía de la asociación voluntaria y/o con el concurso de las diputaciones, de estructuras de gestión potentes y eficientes que aseguren el ejercicio competencial de los servicios públicos esenciales asociados al ciclo urbano del agua.

En el marco de la complejidad competencial de un recurso, que en su ciclo urbano corresponde a los municipios, ya se han ensayado distintas fórmulas de coordinación o intervención de otras administraciones. La larga tradición de las comisiones autonómicas de precios y el desarrollo de planes de saneamiento, a nivel autonómico o de cuenca, son ejemplos de ello que hay que considerar.

Así pues, parece oportuna una identificación de las cuestiones más generales y diseñar un marco propositivo dirigido respectivamente a las autoridades hidráulica, territorial y urbanística.

Respecto a otras cuestiones, habrá que analizar las vías de tratamiento de los problemas identificados en un marco regulatorio específico, en el bien entendido que la eficacia de ese marco estará muy condicionada por su interacción con las primeras.

En definitiva, se trata de no considerar el ciclo urbano del agua como un hecho descontextualizado. Es desde esa perspectiva que se podrá contribuir de forma efectiva a los ODS establecidos en la Agenda 2030; específicamente, al Objetivo 6 *garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos* y,

complementariamente, a todos aquellos que vengán relacionados con la transversalidad de ese objetivo.

Así en el contexto de este trabajo el ciclo urbano del agua no se refiere solo a la prestación de servicios desde la toma al saneamiento sino que Incluye el conjunto de servicios que van desde la protección de las captaciones del agua hasta su devolución al medio: y más recientemente se van incorporando nuevos bucles derivados del uso de aguas regeneradas y de la contribución del modelo de ciudad y del urbanismo al sostenimiento de los recursos en calidad y cantidad.

Un aspecto singular del ciclo son sus nodos de conexión con el ciclo general

Algunos de esos elementos, por su calado político, van a requerir su consideración en las Cortes Generales. Otros, no menores para la buena gestión del agua, pueden ser objeto de políticas de estímulo que, previamente testeadas sean propuestas para alcanzar las mejoras deseables.

El presente documento se elabora teniendo en cuenta las propuestas de los foros y las distintas aportaciones recibidas en el proceso de participación previo seguido por el MITECO en relación a la iniciativa del Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España. Se orienta especialmente al análisis de los diversos problemas surgidos en torno al ciclo urbano del agua y al desarrollo de una propuesta de contenidos básicos y marco regulador del ciclo urbano del agua, una caracterización de propuestas de supervisión, seguimiento y control y el desarrollo de una propuesta de observatorio, para su profundización, estudio, canalización y difusión de iniciativas.

2. Problemática

La calidad de los servicios urbanos del agua y saneamiento, en las grandes y medianas ciudades, es, en general, satisfactoria. No obstante, hay una serie de retos que se considera que requieren una mejor regulación y que deben ser considerados.

La competencia local de los servicios tiene un resultado previsible: la heterogeneidad, ya sea en la asignación del recurso, en la intensidad inversora que asegure un uso seguro y eficiente, en el régimen económico y en el sistema de derechos y obligaciones de los ciudadanos, usuarios del servicio público.

Los problemas que actualmente se contemplan en el ciclo urbano son, algunos, de naturaleza técnica, como la estandarización y comparabilidad de la información o la capacitación de personal. Pero el grueso de los problemas – uso eficiente del recurso, financiación, economías de escala, respeto ambiental, etc. son de naturaleza de política. A esos problemas, ya tradicionales, se añaden otros derivados de la nueva mirada que aportó la crisis económica: la regulación del derecho humano al agua, la participación pública –que exige transparencia y capacidad de diálogo- y la limitación de la capacidad de decisión de los municipios sobre la gestión de sus servicios que ha determinado la legislación reciente, y en especial la ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

El carácter del agua es mucho más local (fundamentalmente por su densidad –que aumenta su peso y por tanto la dificultad de elevación y transporte). Las diferencias también pueden ser debidas al coste de tratamiento, que depende de la calidad del agua captada. Pero ello no justifica las diferencias en la calidad del servicio que recibe el ciudadano, o en su relación calidad-precio.

La historia ha separado la administración de esos servicios del resto de la gestión del agua, que a partir de 1926 se puso en manos de las confederaciones hidrográficas. La escasez del recurso, el reconocimiento del derecho humano al agua y la necesidad de su gestión sostenible plantean nuevos retos que deben ser afrontados en un marco de respeto a la tradición normativa española y de una mayor integración de los conceptos relacionados con la gestión del agua.

2.1 Los problemas tradicionales

Heterogeneidad física

Los problemas tradicionales que se han identificado en diversos ámbitos y que justifican una mejor regulación incluyen la necesidad de asegurar de manera armonizada una **triple garantía: La garantía de cantidad, la garantía de calidad y la garantía de servicio**. La heterogeneidad de las condiciones de servicio no asegura que esto se cumpla. Uno de los problemas esenciales que se observan es el del pequeño tamaño de muchos abastecimientos, que impide o dificulta su modernización. No es lo mismo tener agua –que fue el gran problema durante décadas- que

disponer de un servicio con las garantías exigibles a un servicio de calidad y a unos costes razonables.

Diversidad de costes aplicados

Así nos encontramos con situaciones en **las que hay diversidad de los costes aplicados**. Así el abastecimiento de agua tiene una estructura de costes en la que intervienen la amortización de las inversiones y los costes de operación. Estos costes están **fuertemente condicionados por las economías de escala** (pueden ser excesivos algunos costes debidos al pequeño tamaño de muchos abastecimientos) y por diversos aspectos que afectan al régimen de garantías establecido (de cantidad, de calidad y de servicio). Como es común en el mundo de los servicios públicos, el coste fijo suele ser muy superior al coste variable. Además, se incluyen los cánones concesionales, que sin embargo no siempre se destinan a la financiación del ciclo; tampoco se justifican los escandallos o plantillas de coste, que **no contienen estímulos a la buena gestión**, pues trasladan la responsabilidad de la posible ineficiencia técnica (perdidas en las redes) o de otro tipo en forma de costes al usuario.

En sentido contrario, se encuentran a **faltar una aplicación homogénea de los costes asociados al uso del recurso y a su tratamiento posterior** – canon de uso y canon de saneamiento – que son los que deben garantizar el uso eficiente y el vertido respetuoso con el medio. Esa falta de estímulo no sólo resulta perjudicial para el ciclo del agua en su conjunto, sino que puede explicar la falta de inversión –y de mucha inversión desenfocada – en los abastecimientos. En el caso de los servicios de saneamiento en alta, cuya planificación y ejecución se han desarrollado preferentemente a nivel supramunicipal, de cuenca o de Comunidad Autónoma, se ha generalizado el uso de cánones muy diferentes y que no siempre están establecidos. Suponen un recargo en el recibo del agua que los servicios municipales recaudan y liquidan al órgano financiero y planificador, que es quien redistribuye el recurso en función de las prioridades territoriales.

Los cánones concesionales de algunos contratos de concesión aparecen como aportaciones financieras al concedente al inicio de una concesión, o como un importe por metro cúbico facturado que se liquida periódicamente al concedente. También aparecen como fórmulas mixtas que los incluyen a ambos. Todo ello se repercute en el recibo del agua. Así las aportaciones por metro cúbico se calculan en base al coste anual de amortización técnica de los activos cedidos en uso por el concedente. Sin embargo su destino formal es la reposición de esos activos. La **aportación financiera de los cánones concesionales, normalmente se entiende como un fondo de comercio por el disfrute de la concesión**. Habría que regular que todos esos importes, por su naturaleza y por las necesidades de modernización de las redes, **deberían destinarse íntegramente al servicio**.

Falta de equilibrio entre ingresos y gastos

Los ingresos del servicio son la contrapartida del coste. Sea cual sea la naturaleza de la contraprestación, la idea es que en conjunto debe haber equilibrio entre ingresos y costes. Pero son numerosos los ejemplos en los que aparecen distorsiones de diversos tipos: **servicios infra-financiados que se descapitalizan y degradan, o servicios que financian partidas ajenas**

al agua mediante como ya se ha explicado, otros que complementan los ingresos propios con subvenciones, etc. Por ello en el debate está el establecimiento de criterios homogéneos para los escandallos de costes en toda España, cosa que no sería muy difícil, dadas las notables analogías existentes en las CCAA que han establecido normas sobre la cuestión.

Sistemas de tarifas heterogéneos

La contraprestación económica no se aplica de manera simple a los abonados al servicio. Tasas y tarifas han desarrollado un sistema binario con un componente fijo, llamado cuota de servicio y uno variable que en general se despliega en tramos de consumo de importe unitario progresivo. Ese es el sistema al que, en general, se tiende. La cuota de servicio viene a reconocer que existen unos costes fijos que no dependen del consumo y que deben satisfacerse por el simple hecho de estar conectado, pues de ahí deriva el derecho a disponer de agua en cualquier momento. La parte variable se aplica sobre el consumo real efectuado en un determinado período. Su fragmentación en tramos viene a construir un mecanismo de subvenciones cruzadas entre usuarios, que tiende a penalizar los consumos excesivos. Cuando los ingresos variables son superiores a los costes variables esos ingresos financian los costes fijos. De ahí la paradoja del ahorro, por la que, si se produce un ahorro importante de agua, se observa un déficit de ingresos que obliga a restablecer el equilibrio económico del servicio mediante un aumento tarifario. La falta de reflexión previa a las campañas publicitarias para estimular el consumo responsable ha hecho incomprendible para el público que el premio del ahorro sea un aumento de tarifa.

También es de considerar la **aplicación de estructuras tarifarias análogas** para financiar los demás tramos del servicio, es decir el saneamiento en baja (en general objeto de tasa municipal diferenciada pero que en algunos municipios opera como un complemento tarifario) y en alta, que, por ser impulsado en general por administraciones superiores, es objeto de un impuesto específico llamado canon de saneamiento.

Ingresos no tarifarios

En los **ingresos del servicio puede aparecer un capítulo singular: el de los ingresos no tarifarios.** Se trata de ingresos generados por actividades distintas de la venta de agua, pero relacionadas con el servicio. Las más frecuentes son la venta y mantenimiento de contadores, la instalación de acometidas y las altas y bajas del servicio. Esas actividades suelen ir acompañadas de una reglamentación defectuosa del servicio y en su momento deben ser revisadas, pues además de producir confusión, encarecen el recibo por estar sometidas al IVA ordinario y, en muchas ocasiones, operan en régimen de precios no regulados.

Por otra parte, la naturaleza singular de ese servicio público, prestación continua que se individualiza a cada abonado en su prestación y en el cobro, ha motivado que se **haya utilizado como vehículo de cobro de diversos conceptos asociados al ciclo urbano del agua**, pues la tradición los ha ido acumulando a lo que, inicialmente, era únicamente el abastecimiento. Así, se añadió la tasa de alcantarillado a medida que se desarrolló el servicio y posteriormente el canon de saneamiento, en general impuesto por las administraciones superiores en el importe y el mecanismo de recaudación. Por otra parte, el servicio de abastecimiento suele incluir en

líneas distintas los importes de los servicios sometidos a tarifa y los no tarifarios. Con la implantación y la evolución del IVA, cada uno de ellos se vio sometido a los tipos reducidos y ordinario vigente en cada momento. Finalmente, muchos municipios vienen utilizando el recibo del agua como vehículo de recaudación de otros conceptos, el más frecuente de los cuales es la tasa de residuos.

Bolsas de fraude e incobrados

Complementariamente, es necesario resaltar la existencia de situaciones que operan en sentido contrario al derecho al agua, es decir, **hay abonados que pudiendo pagarla no lo hacen, y puede haber bolsas de fraude insuficientemente perseguidas** pues el coste de los incobrados también se suele repercutir en el escandallo general. Esas situaciones también deben ser resueltas por una política adecuada del servicio.

Insuficiente información sobre el recibo a los ciudadanos

Parece clara la necesidad de mayor información, aunque la cuestión no se ha mostrado crítica, pues pocos ciudadanos recuerdan detalles como la frecuencia con que se les factura o el importe de su recibo. Siendo como es vehículo de recaudación de servicios propios y de recaudación delegada por la hacienda pública y las administraciones hidráulicas, el margen disponible para la simplificación del recibo parece escaso. Por otra parte, parece claro que el mecanismo de recaudación unificado simplifica costes a la administración y molestias al administrado, de modo que cabría singularizar el coste ahorrado y ofrecerlo como incentivo para permitir, con la autorización del interesado, la mayor eficiencia del sistema.

Recuperación de costes de inversión

En relación con la financiación de inversiones la realidad dista de ser prometedora. En el mundo de agua **no se conoce ningún caso en el que el dimensionamiento o la asignación del canon responda a una estructura de costes que deba ser compensada o a un plan de inversiones que deba ser íntegramente financiado**. Mucho menos si deben contemplarse, como es el caso del saneamiento, inversiones y explotación de sistemas de saneamiento. En ese caso, el canon ha tenido el efecto psicológico de que ya pagábamos por un determinado servicio que en el mejor de los casos ha sido complementado con aportaciones de presupuesto público, ya sea de la UE, del Estado o de las administraciones más próximas. La crisis acabó con todo eso y es imperativo **replantear la financiación del ciclo del agua de forma efectiva y comprensible**. En el bien entendido de que cualquier financiación que no sea a fondo perdido deberá repercutir en el recibo.

2.2 Los nuevos problemas

Además de estos problemas falta de claridad y homogeneidad que se vienen arrastrando hay nuevos problemas que se han planteado en relación con la regulación.

Falta de inversión en mantenimiento y renovación

Es crucial considerar la infraestructura del servicio, esencialmente de las redes y plantas. Un inmovilizado que supone la mayor parte de la inversión necesaria para la prestación de los mismos, y de cuyo mantenimiento y buen estado depende la sostenibilidad del servicio para generaciones futuras (y por tanto el derecho humano de dichas generaciones).

Allí donde se observe, la falta de inversión en mantenimiento y renovación de redes e infraestructuras se notará en los próximos 10 años y afectará a la calidad de los servicios. La financiación de infraestructuras del ciclo urbano del agua alcanzó máximos notables con el desarrollo urbanístico de las décadas precedentes y con la disponibilidad de fondos de cohesión. Las nuevas circunstancias exigen **un replanteo de los mecanismos de financiación de infraestructuras** que prepare nuestros sistemas para un futuro de mayor eficiencia. La disponibilidad de crédito barato es una oportunidad que debería ser aprovechada para financiar servicios cuya garantía está en su propia naturaleza.

Dada la naturaleza de las redes de agua y saneamiento (enterradas y poco accesibles y con una larga duración), su deterioro se produce de manera lenta pero inexorable y puede no ser percibido de manera directa por el ciudadano o la administración. Una red puede deteriorarse notablemente antes de que haya signos externos que alerten de su decadencia.

Y precisamente por ello, muchos son los factores que suelen empujar a una inversión en infraestructura escasa o inexistente. Con independencia del régimen de gestión, los incentivos para renovar las redes son prácticamente nulos en el corto plazo, mientras que la ausencia de inversión puede percibirse como ventajosa.

Sin embargo, el **envejecimiento de las infraestructuras** se está convirtiendo en la mayoría de los países ricos en una de las principales amenazas para la sostenibilidad de los servicios. Es importante destacar que en el medio plazo dicho envejecimiento no suele llevar a un colapso del servicio y lo que produce es una reducción cada vez mayor en la calidad del servicio¹. Sin embargo, en un estado más avanzado puede llevar a problemas más graves que terminen con interrupciones del suministro y trastornos graves para el usuario.

El problema que una infraestructura de agua degradada presenta (especialmente las redes) es que resulta prácticamente imposible solucionar el problema en un corto espacio de tiempo. Por una parte, la inversión necesaria para ello puede ser inasumible², pero además supondría causar un daño social (y económico) considerable al tener que levantar un alto porcentaje de

¹ En el caso del agua potable, el envejecimiento de las tuberías conlleva mayores pérdidas de agua, incremento en el número de roturas y la posibilidad de la intrusión de patógenos en las tuberías. En el caso del saneamiento puede suponer problemas de infiltración, limitaciones de capacidad de las redes, vertidos no deseados y volúmenes de tratamiento muy superiores (con el consiguiente aumento de costes y energía).

² En la actualidad ya se considera que la inversión en renovación es insuficiente (PWC, 2018) pero la que será necesaria en un futuro en caso de colapso sería muy superior al necesitar renovar porcentajes grandes de la red en poco tiempo para garantizar los servicios.

calles de las poblaciones afectadas. En definitiva, los esfuerzos para garantizar la sostenibilidad de la infraestructura deben ser constantes y sostenidos en el tiempo, y alejarse en la medida de lo posible de los esfuerzos puntuales.

Resistencia al aumento de las tarifas

Para el gestor municipal o público, renovar una parte importante de la red³ supone una inversión notable que no puede recuperarse si no es a través de una subida de tarifas (cuando por lo general lo que se persigue es mantener o reducir las tarifas).

Para el gestor privado, es fácil intuir que, ante unas tarifas y una demanda fijas, las cantidades invertidas en mantenimiento y renovación de las redes (cifras muy elevadas) tienen un impacto directo en los resultados de cada ejercicio contable.

Nuevas dotaciones y más garantía de disponibilidad vs eficiencia

La evolución urbana ha mostrado la tendencia a la concentración de población y actividades, que ha aumentado la necesidad de mayores dotaciones y la progresiva exigencia de garantía de disponibilidad en cantidad y calidad y la mejora de la garantía de servicio. Esas actuaciones requieren inversiones de diversa índole:

- a) En reposición de instalaciones obsoletas, que producen pérdidas o que están construidas con materiales inadecuados.
- b) En mallado de redes y redundancia de equipos.
- c) En sistemas de control y de gestión de los sistemas técnicos.
- d) En sistemas de gestión administrativa, económica y de atención al abonado.

De forma complementaria, de ahí surgió la necesidad de los abastecimientos en alta. Se trata de una etapa intermedia cuya misión es la de mejorar la garantía técnica del servicio y aprovechar la economía de escala en la aducción y el tratamiento de agua. De forma análoga surgieron los servicios en alta en el saneamiento.

Los abastecimientos en alta han sido objeto de debate puesto que en muchos casos suponen el abandono del recurso hídrico local. Esa es una cuestión derivada de la aparición de un nuevo nodo en el que la relación de la administración local con la autoridad hídrica queda intermediada por el gestor en alta y donde es necesario especificar las condiciones de uso relativo de cada recurso en función de las políticas deseadas. De ahí nació la idea de sustituir el concepto de *concesión* -que concreta las condiciones de captación del agua- por el de *dotación*, que se refiere al usuario en términos más próximos al de garantía de suministro, pues le asegura la disponibilidad de agua con independencia de su origen.

³ La cifra del 2% suele darse a menudo como una referencia de excelencia. Una tasa de renovación que implicaría renovar completamente la red cada 50 años (y suponer que el ciclo de vida medio de las tuberías precisamente corresponde a ese periodo).

Los retrasos en la adecuación de los sistemas de alcantarillado y saneamiento

Los sistemas de alcantarillado y saneamiento observan, en general retrasos notables que han merecido la atención de las autoridades comunitarias. La evolución urbana ha mostrado la tendencia a la concentración de población y actividad, lo que ha aumentado la necesidad de mayores dotaciones y la progresiva exigencia de garantía de disponibilidad en cantidad y calidad y la mejora de la garantía de servicio. Esas actuaciones requieren inversiones de diversa índole: En reposición de instalaciones obsoletas, que producen pérdidas o que están construidas con materiales inadecuados; En mallado de redes y redundancia de equipos; En sistemas de control y de gestión de los sistemas técnicos: En sistemas de gestión administrativa, económica y de atención al abonado. Los sistemas de alcantarillado y saneamiento observan, en general retrasos notables que han merecido la atención de las autoridades comunitarias. Se necesita promover la planificación y consenso social sobre cómo abordar los retos de infraestructuras.

La política ambiental planteó la necesidad del saneamiento como algo que, aunque de competencia municipal, requería una regulación de ámbito superior, con una planificación a nivel de cuenca hidrográfica y/o su desarrollo por la Comunidad Autónoma de forma que se pudieran fijar las prioridades de cada cuenca y establecer las oportunas economías de escala en la recaudación y en el gasto.

Desde el punto de vista de la calidad del agua de los ríos, los vertidos urbanos suponen un problema importante, especialmente en el caso de los pequeños municipios, que no está resuelto. Será necesario prestar apoyo tanto técnico como económico a estas poblaciones.

Déficits de gestión de las interfaces

Buena parte de las disfunciones en la gestión del agua urbana se pueden identificar en los criterios de gestión de esas interfaces: en qué condiciones y con qué garantía se dan las concesiones, con qué exigencia se trata la protección de las captaciones, los retornos al medio y, en definitiva, cuáles son las señales económicas que se transmiten entre el ciclo general y el particular que estimulen el uso eficiente del recurso, para cada ciclo específico de uso.

Así pues, en relación al ciclo del agua puede afirmarse que muchos de los déficits de gestión se observan en esas interfaces. En consecuencia, la regulación del ciclo urbano del agua debe identificar cuáles son los problemas que deben situarse en ellas y cuales son aquellos que pueden resolverse en un marco regulatorio para el agua urbana.

Problemática de la falta de economías de escala

Uno de los problemas esenciales que se observan es el del pequeño tamaño de muchos abastecimientos, que impide o dificulta su modernización. No es lo mismo tener agua –que fue el gran problema durante décadas- que disponer de un servicio con las garantías exigibles a un servicio de calidad y a unos costes razonables.

Mancomunidades, Consorcios y Diputaciones son la gran esperanza para superar la atomización local y alcanzar dimensiones económicas viables que presten servicios de calidad.

Uno de los problemas que se han apuntado es el alejamiento de esas instituciones de segundo nivel respecto de los ciudadanos. No es el caso de las que se han mencionado anteriormente, y en todo caso, los mecanismos de transparencia y participación deben trasladarse paralelamente a las instituciones que eventualmente reciban las delegaciones de servicio.

Falta de incentivos para el uso responsable del agua por parte de los gestores

La concesión de agua es el instrumento del que se sirve la administración hidráulica para asignar derechos de uso de cierta cantidad de agua para una determinada finalidad. Se otorga concretando el punto y las condiciones de la extracción, por período limitado a un máximo de 75 años y comporta un gravamen económico.

El régimen concesional vigente puede no responder a las necesidades de la gestión del agua como un recurso escaso ni a los requerimientos adicionales de una política respetuosa con las masas de agua. Los volúmenes concedidos suelen ser mayores que el recurso existente. Esa realidad es conocida por la administración hidráulica que otorga el derecho, pero es obviada por el mecanismo de que el derecho otorgado no garantiza la disponibilidad del agua. Por otra parte, la ausencia de señales económicas significativas sobre la extracción del recurso no invita a su uso responsable. Finalmente, como se ha podido observar con frecuencia y aún en fechas recientes, la inspección no destaca por su eficacia. Esa realidad requiere una reforma a fondo que responsabilice de sus actos a la administración hidráulica y transfiera señales efectivas que garanticen el uso eficiente del agua concedida mediante un canon de uso ajustado a los costes ambientales y de gestión y con un sistema de incentivos adecuado a la política deseada.

La regulación de las concesiones de los titulares a los operadores

La concesión es también el mecanismo por el que una administración titular encomienda a un gestor privado la prestación del servicio público. Ese mecanismo está muy favorecido por la legislación y mediatizado por prácticas históricas que requieren una revisión. La reciente ley 9/2017 de Contratos del Sector Público ha introducido cambios notables cuyas consecuencias deberán ser evaluadas. Quizá la más importante sea la obligación de ajustar los períodos concesionales a las necesidades derivadas de la amortización de los capitales aportados por el concesionario. El efecto más probable será el acortamiento de los períodos concesionales.

Las relaciones entre el gobierno y el gestor, es decir los Pliegos de condiciones y el Contrato programa, son manifiestamente mejorables. Esos documentos deben contener el conjunto de derechos y deberes que el titular traslada al gestor, así como los instrumentos de control de su cumplimiento. En general no responden suficientemente a la exigencia de un servicio gobernado.

Procedimientos de aprobación de las tarifas poco claros

El silencio administrativo en el procedimiento de aprobación de las tarifas. Es un mecanismo que traslada las decisiones a las Comisiones de Precios y condiciona la capacidad de decisión de los municipios. La puesta en escena de la Prestación Patrimonial de Carácter Público (PPCP) por la ley 9/2017 que modificó diversas leyes tributarias, ofrece dudas y lagunas de interpretación que deberán ser resueltas.

Los ingresos no finalistas

La financiación de los servicios de abastecimiento, insuficiente para cubrir las necesidades de un servicio moderno. Ello resulta más notable si se advierte que en muchas ocasiones los ingresos obtenidos – bien a través de la tarifa bien a través del canon concesional – no se destinan íntegramente al servicio. En líneas generales eso es cierto para el abastecimiento, que suele ser el mejor financiado de todos los servicios del ciclo urbano del agua. Y con mayor motivo se puede afirmar del saneamiento y los demás servicios del ciclo. Lo cual dificulta la integración de servicios pues el esfuerzo económico a contemplar es muy superior.

La coordinación con las decisiones urbanísticas y la ordenación del territorio

Es importante **mejorar la capacidad de actuación y de decisión de las Autoridades Locales en sus ámbitos de competencias**. Por ello hay que definir las condiciones en las que el desarrollo urbanístico puede ser compatible con las necesidades y los riesgos asociados al agua. Más allá del ciclo convencional abastecimiento-saneamiento, debe contemplarse el aprovechamiento de recursos del subálveo y de aguas regeneradas, así como la prevención de inundaciones por ocupación de zonas inundables. Se ha observado una progresiva implementación de las SUDS⁴ en los procedimientos de planeamiento. El agua es clave en la transición, y por ello no solo hay que plantearse los servicios de abastecimiento y saneamiento sino también otros **temas como la gestión de aguas pluviales o la protección de las fuentes**.

El establecimiento de condiciones de ordenación territorial tendentes a la protección de las fuentes. Paradójicamente, y a pesar de las indicaciones de la DMA, los únicos perímetros de protección de captaciones de agua son, aún hoy, los acogidos a la ley de Minas.⁵ La **Directiva 2006/118 relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro**. El Real Decreto 1514/2009, de 2 de octubre, por el que se regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro, transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2006/118/CE. Este RD fue modificado mediante Real Decreto 1075/2015 para transponer la Directiva 2014/80/UE que modifica el anexo II de la Directiva 2006/118/CE.

La protección de los colectivos vulnerables

El carácter público del agua en España es ya una garantía de que nadie la puede patrimonializar. No obstante, el reconocimiento del derecho humano al agua debe ser objeto de regulación. Partiendo de la base de que en nuestro entorno socioeconómico la mayoría de ciudadanos tienen acceso al servicio sin mayores problemas, deben establecerse las

⁴ SUDS: Sistema Urbano de Drenaje Sostenible.

⁵ Muchos de los planes hidrológicos de demarcación, en cumplimiento de la DMA, identificaron desde el primer ciclo los perímetros de protección de las captaciones de agua, pero no se han establecido normas para su protección efectiva.

condiciones de esa garantía, es decir, para qué ciudadanos, con qué mecanismos y en qué cantidad.

Los movimientos sociales han planteado la regulación de aspectos derivados de la nueva realidad surgida de la crisis económica en relación con el derecho humano al agua, la transparencia en la gestión y la participación pública en la planificación y gestión de esos servicios. También se han desarrollado diversos mecanismos económicos, tales como tarifas sociales o ayudas públicas, para asegurar el ejercicio de ese derecho.

Uno de los problemas relacionados con el derecho al agua es el corte o no del suministro en caso de impago. Ciertamente, ese es un problema que desborda el del simple derecho al agua, pues además de los impagos por imposibilidad económica incluye situaciones abusivas de diversa índole y situaciones de más difícil gestión como ocurre con frecuencia en la interface entre los títulos de ocupación de una vivienda y los suministros domiciliarios.

El escaso hábito de rendir cuentas

La transparencia es condición esencial de un servicio público, pero hay **escaso hábito en rendir cuentas de nuestra administración**, cultura que nuestra democracia no siempre consiguió modificar. Hay también una patrimonialización de la información. La información es una precondition para la participación y esta sigue siendo escasa en la mayoría de los casos.

El ejercicio de la transparencia comporta la necesidad de tratar la información para mejorar su comprensión y su comunicabilidad. A su vez, obliga al que recibe la información a mejorar su conocimiento de la realidad de los servicios del ciclo del agua.

La transparencia es condición necesaria para la participación. El ámbito de la participación pública está recogido en el Convenio de Aarhus.

En el marco del ciclo general del agua, la participación pública se orienta a los múltiples aspectos relacionales entre el agua, sus usuarios, ya sean ciudadanos o agentes económicos, y los ecosistemas vinculados al agua. En el ámbito de los servicios del ciclo urbano la participación se referirá a los aspectos relacionados con su gestión, aunque la proximidad de la administración municipal la hace receptora de demandas destinadas a otros ámbitos competenciales.

En cualquier caso, los ámbitos temáticos en los que se plantea la participación suelen ser los relativos al gobierno de los servicios vinculados al ciclo urbano del agua: reglamento del servicio, tarifas, plan director de inversiones, memorias de gestión. Y aquellos que permitan un mejor posicionamiento de la administración local titular de los servicios en relación a las interfaces con el gobierno del ciclo general del agua.

2.3 En resumen

La observación de la realidad en que se gestiona el ciclo urbano del agua muestra una complejidad en la que, al menos, se dan las siguientes circunstancias:

1. La dimensión de muchos municipios no les permite alcanzar la economía de escala necesaria para poder prestar servicios de calidad a costes razonables, ni tan siquiera establecer controles adecuados sobre la calidad del servicio.
2. La necesidad de un marco financiero suficiente para la modernización de infraestructuras.
3. Una severa limitación a la capacidad de decidir de los municipios, expresada en la LRSAL (Ley 27/2013) en sus aspectos financieros y en los márgenes para decidir la forma de gestión de sus servicios.
4. Los incentivos existentes, ya antes de la LRSAL, a aceptar cánones concesionales que aliviaban la presión sobre las arcas municipales. Esa tendencia ha tenido consecuencias ya que ha contribuido a se ha descapitalizar la gestión del agua.
5. La falta de información del servicio lo que ha incrementado la dificultad de controlar los servicios para que pudieran ser efectivamente gobernados.
6. Un papel pasivo de la administración hidráulica, más centrada en sus objetivos fundacionales en el ámbito agrario y energético, y en la regulación de caudales. La complejidad del ciclo urbano del agua y su relación con el ciclo general exigen una actuación específica en la planificación y coordinación de esos usos y en el establecimiento de señales económicas que induzcan el uso eficiente y respetuoso del recurso.

A los problemas tradicionales antes expresados se han añadido los requerimientos surgidos de la realidad socioeconómica del país y de las nuevas sensibilidades sociales: la regulación del derecho al agua y del derecho de participación en la gestión de los servicios públicos.

3. Marco regulador

3.1 Aspectos generales

La competencia municipal en la prestación de los servicios de agua y saneamiento está reservada en la Ley de Bases de Régimen Local y la aprobación del régimen tarifario está encomendada a las Comisiones de precios de las respectivas Comunidades Autónomas.

El marco regulatorio del ciclo urbano está recogido también en numerosos ámbitos: el de la autoridad del agua, que administra las concesiones de captación y vertido; la autoridad sanitaria, que establece los estándares de calidad para las aguas de consumo humano; y la política económica del gobierno, que establece las prioridades de la inversión pública y las limitaciones al endeudamiento municipal. Las Comunidades Autónomas han desarrollado y ejercido también diferentes competencias en el ciclo urbano del agua.

El regulador del Estado son las Cortes Generales, que deben estudiar las iniciativas normativas que se tramiten y tomar decisiones sobre ellas.

Más allá del establecimiento de las leyes, que son las grandes reglas del juego, aparecen numerosos ámbitos en los que se detallan y aplican esas reglas. Por una parte, encontramos el desarrollo normativo en forma de decretos, órdenes y otras disposiciones. Por otra, y ese es el ámbito ordinario al que se suele limitar la palabra **regulador**, están los organismos que, con amplios márgenes de maniobra toman decisiones concretas en interpretación de las normas.

El responsable de los servicios del ciclo urbano del agua es el ente local titular del servicio. Obviamente, el reglamento municipal de esos servicios debe ser respetuoso con la normativa de ámbito superior. Es en ese contexto en el que se plantea el papel de la Administración General del Estado, de la administración del agua, de las administraciones autonómicas y de otros agentes.

Más allá, y en materia de aguas, la figura del regulador remite a dos ámbitos:

- La tradición normativa española del agua, desconcentrada en las confederaciones, que son las que conceden autorización de captación y vertido y, en el caso del ciclo urbano del agua, remitida competencialmente a los entes locales.
- El de la normativa que traspone las directivas comunitarias, en especial la DMA y la sanitaria, que establecen las condiciones de calidad de las masas de agua y las de potabilidad de las de consumo humano con carácter general para todo el país.

En los capítulos siguientes se analizarán algunas de las singularidades que concurren en el ciclo urbano del agua y se apuntarán propuestas para su tratamiento futuro.

La regulación más habitual que opera sobre los abastecimientos de agua es el control de tarifas, establecido desde hace medio siglo a través de las comisiones de precios que en su día

el Estado transfirió a las CCAA y cuya finalidad original era – y sigue siendo – el control de la inflación, más que el de una regulación específicamente orientada al buen gobierno del agua. En algunas comunidades autónomas (Comunidad Valenciana) esto ha evolucionado y ha permitido la comparación de los diferentes sistemas a través de indicadores de gestión ligados a los precios, es decir, ha encontrado mejor sentido ejerciendo las funciones de observatorio.

El actual marco regulador básico del ciclo urbano del agua viene establecido principalmente por las siguientes **normas a nivel Estatal**:

- Constitución Española de 1978
- Texto Refundido de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas)
- Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
- Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

3.2 La competencia local

La **Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (LRBRL)**, establece en su artículo 25.2.c) que el municipio ejerce como competencia propia, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, entre otras en la siguiente materia: *“Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales”*. En consecuencia, son los municipios los competentes para desempeñar el servicio de abastecimiento, saneamiento y depuración, por sí mismos, con el auxilio de la Comunidad Autónoma o de la Diputación Provincial (menores de 20.000 habitantes) o mediante empresas concesionarias públicas o privadas.

Esta competencia de los municipios en materia del ciclo urbano del agua, de acuerdo con la **Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local**, debe hacerse *“de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”*

El **Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales**, en su nuevo artículo 20.6 añadido por la disposición final 12 de la **Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público**, establece que las tarifas (prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario) se regularán mediante ordenanza para cuya aprobación será preceptivo el informe de las Administraciones Públicas con atribuciones para intervenir en las mismas. En consecuencia, la competencia para aprobar las tarifas la ostentan las entidades locales pero las Comunidades

Autónomas (normalmente a través de las Comisiones de Precios o alguna Dirección General) realizan un informe preceptivo de alcance diverso, no todas ejercen el mismo tipo de control de acuerdo con la normativa que se indica más adelante.

Desde el punto de vista físico, las infraestructuras de abastecimiento y saneamiento forman parte del conjunto de servicios urbanos de cada población, no solo por su adaptación a la estructura urbana sino porque la planificación urbana debe considerar su proximidad al agua, en especial en lo que respecta a los riesgos de inundación, la canalización, drenaje o captación de aguas pluviales, el tratamiento de los puntos de desbordamiento de aguas de escorrentía (RD 1290/2012, Orden AAA 2056/2014. Nueva revisión de la Directiva 91/271) y el eventual aprovechamiento del subálveo. Su concepción, dimensionamiento y en muchos casos su financiación, debe estar asociada a la funcionalidad y las plusvalías previstas en la planificación urbanística.

En relación con el conjunto de la actividad urbanística del municipio, en la medida en que la ordenación del crecimiento urbano debe prever una dotación mínima de agua por habitante, con una red acomodada a la estructura urbana en intensidad y topografía, y con una financiación de las inversiones adecuada a las previsiones de la normativa urbanística en lo que respecta al reparto y asignación de cargas. El mecanismo de adjudicación de contratos de concesión está perfectamente definido en la ley de contratos del sector público para cualquier servicio público sea el del agua, la gestión de residuos o la jardinería urbana. Es un ámbito regulado, reservado a la administración y que sólo se abre a la competencia en determinados casos, cuando se toma la decisión de externalizar los servicios o parte de ellos.

Los servicios más frecuentes que se encuentra actualmente en el ciclo urbano son cuatro: abastecimiento en alta y en baja, y saneamiento en baja (alcantarillado) y en alta. A la vista están nuevos servicios derivados del aprovechamiento del subálveo local, de aguas pluviales o del uso de aguas regeneradas.

La concatenación de esos servicios ha suscitado la cuestión de si es oportuno o no gestionarlos conjuntamente. Se pueden aportar algunas reflexiones al debate.

1. Los servicios de abastecimiento y alcantarillado son de naturaleza urbana y de competencia estrictamente municipal. De esta manera, son aquellos que mejor se prestarían a la gestión conjunta bajo una autoridad indiscutida. Algunos municipios, como Mataró, lo tienen establecido incluso en el sistema tarifario. En sentido contrario opera la desinversión, los sistemas de explotación y la, en general, defectuosa financiación del alcantarillado.
2. No obstante, existen casos en los que la acumulación de servicios ha tenido una evolución histórica diferente y ha aunado abastecimiento en alta y en baja. Ese es el caso del Canal de Isabel II y, con sus ambigüedades, el caso de Aguas de Barcelona que, aun siendo una empresa de distribución en baja incluye instalaciones catalogada en la red regional de abastecimiento en alta. Ha habido intentos, hasta el momento no concretados, de incorporar la totalidad de los servicios del ciclo urbano metropolitano en la misma empresa.

3. Saneamiento en alta. La lógica territorial impone sistemas de planificación, financiación y gestión distintos salvo, quizá, para las zonas litorales en las que el propio municipio **tiene el estímulo de ver su costa saneada.**

La conexión entre ambos ámbitos debe construirse sobre bases objetivas reforzadas por una relación de confianza que, en general, se construye a lo largo del tiempo.

En gestión directa, las relaciones entre el titular del servicio y el gestor se rigen mediante el contrato programa. En él se fijan el régimen de obligaciones que se encomiendan al gestor, los recursos que se le transfieren, así como los mecanismos de relación entre las partes durante un período determinado.

El régimen de concesión administrativa parte de un pliego de condiciones que se somete a concurso público. El contrato es la síntesis entre el pliego de condiciones y los detalles compatibles que contiene la oferta ganadora. El resultado final debería ser análogo al anterior.

No es raro que los problemas de las concesiones empiecen con pliegos de condiciones ambiguos o laxos en los que no queden claras las obligaciones del contratista en cuanto a calidad del servicio, costes o transparencia. Esa es una cuestión crucial que debe ser considerada en cualquier escenario futuro.

Mancomunidades, Consorcios y Diputaciones son las fórmulas que se han articulado para superar la atomización local y alcanzar dimensiones económicas viables que presten servicios de calidad.

Hay ejemplos claros, entre los cuales cabe destacar dos:

- El Consorcio de la Costa Brava (CCB), creado en 1971, con personalidad jurídica propia y formado por la Diputación de Girona y los 27 municipios del litoral de Girona. El objetivo fundacional principal del Consorcio fue dar respuesta a la entonces incipiente problemática de la gestión de los recursos hídricos de la zona y a la preservación de la calidad de las aguas, especialmente las de baño, a la vista de la creciente importancia del turismo como principal actividad económica de la zona. Más adelante, el CCB inició la prestación de servicios de abastecimiento en alta a muchos de sus municipios.
- Promedio es un consorcio puesto en marcha en 2005 por la Diputación de Badajoz orientado a la gestión supramunicipal de los servicios medioambientales de carácter local. Se encarga principalmente de la gestión del Ciclo Integral del Agua (potabilización, abastecimiento y depuración) y de los residuos. Nació en un momento en el que los municipios de la provincia de Badajoz tenían serias dificultades para hacer frente a las competencias municipales en materia de residuos y gestión del agua por su pequeño tamaño y sus escasos recursos.

Los dos casos muestran formas en que las diputaciones contribuyen a la prestación de servicios del ciclo urbano del agua. Por otra parte, pueden contribuir también aportando servicios auxiliares de gran valor como el de capacitación a técnicos y responsables,

observatorio provincial, mecanismos de financiación de infraestructuras, laboratorios de análisis, etc.

3.3 Relación con la gestión del recurso

En su origen y en su punto final, el ciclo urbano del agua está íntimamente relacionado con su ciclo general. La extracción de agua es objeto de concesión administrativa en la que se concreta el titular de la concesión, la cantidad de agua, su punto de extracción, el destino y la duración concedida. A su vez, los vertidos son también autorizados en sus circunstancias cuantitativas y cualitativas.

La planificación hídrica debe compatibilizar los usos urbanos con los agrícolas, industriales y energéticos tomando como referencia el recurso disponible y las prioridades que establece la ley, que debe asegurar el respeto a los mínimos necesarios para la preservación y buen estado de las masas de agua. Uno de los aspectos esenciales de la planificación es determinar las condiciones de interface entre el ciclo general y cada uno de los ciclos específicos de uso que los hacen compatibles en las mejores condiciones, al mínimo coste y con una distribución más proporcionada y equitativa de esos costes.

Desde el punto de vista del recurso, la gestión del agua urbana está íntimamente asociada a los nodos que, en el punto de extracción y en el punto de vertido, la relacionan con el ciclo general del agua.

La **Constitución Española**, en su artículo 149.1.22ª, establece competencia exclusiva del Estado en *“la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.”* En el 149.1.23ª sobre la *“legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.”* Finalmente, en el 149.1.24ª sobre las *“Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma”*.

Por lo tanto, desde el punto de vista del ciclo urbano del agua, el Estado sólo puede intervenir: sobre los títulos concesionales de los abastecimientos en las cuencas intercomunitarias (esto es, en el ámbito de las actuales Confederaciones Hidrográficas); mediante legislación básica en materia de protección de las aguas continentales como parte, que son, del medio ambiente; y, finalmente, acometiendo obras de abastecimiento, saneamiento o depuración si afectan a más de una Comunidad Autónoma o si son declaradas de interés general por una ley.

El artículo 148.1.10ª, establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de *“proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales”*. En el 148.1.21ª en materia de *“sanidad e higiene”*. Sobre esta base las Comunidades Autónomas actúan subsidiariamente en el ciclo urbano del agua, estableciendo el marco regulador

específico en algunos aspectos del ciclo urbano del agua, auxiliando a los municipios en sus competencias de abastecimiento, saneamiento y depuración (incluso llegando a ejercer directamente esta función a través de instituciones de ámbito regional) y en el control sanitario de las aguas de abastecimiento.

El **Texto Refundido de la Ley de Aguas** (en adelante TRLA) por su parte establece (Título IV “*De la utilización del dominio público hidráulico*”, Capítulo II “*De las autorizaciones y concesiones*”) que el uso privativo de las aguas requiere concesión administrativa, en particular el de abastecimiento. Del mismo modo (Título V “*De la protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas*”, Capítulo II “*De los vertidos*”), prohíbe los vertidos directos o indirectos de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, salvo que se cuente con la previa autorización administrativa, es decir la autorización de vertido. Toda concesión de agua para abastecimiento supone un uso que origina un agua residual que después de su tratamiento debe reintegrarse al ciclo del agua con la correspondiente carga contaminante, por lo que deberá contar con la correspondiente autorización de vertido.

Estas dos figuras administrativas se regulan con más detalle en el **Reglamento del Dominio Público Hidráulico** (en adelante RDPH), en concreto, la concesión de aguas en el Título II “*De la utilización del dominio público hidráulico*”, Capítulo III “*Autorizaciones y concesiones*”; y la autorización de vertido en el Título III “*De la protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas continentales*”, Capítulo II “*De los vertidos*”.

Estas dos normas, TRLA y RDPH, en consecuencia, no regulan el ciclo urbano del agua, pero son el marco normativo para el inicio y el fin del mismo, es decir, en el uso del agua para abastecimiento, el ciclo urbano del agua empieza una vez se ha otorgado la concesión al ayuntamiento o mancomunidad correspondiente y termina con el vertido al cauce en las condiciones establecidas en la oportuna autorización de vertido otorgada por la administración del agua correspondiente. Esta administración del agua no tiene pues competencia sobre el ciclo urbano del agua en sí mismo, sino en sus nodos ya que le da las condiciones de contorno necesarias para la captación del agua necesaria y para el vertido de los sobrantes depurados, pero no se mete en los aspectos técnicos, logísticos, de gestión, sanitarios, tarifarios, de calidad de servicio, etc., de la prestación del servicio de abastecimiento, saneamiento y depuración que efectúa el concesionario de aguas.

3.4 La regulación sanitaria

Por su parte, el **Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano**, (norma que regula los criterios sanitarios que deben cumplir las aguas de consumo humano y las instalaciones que permiten su suministro desde la captación hasta el grifo del consumidor y el control de éstas, garantizando su salubridad, calidad y limpieza, con el fin de proteger la salud de las personas de los efectos adversos derivados de cualquier tipo de contaminación de las aguas) diferencia

claramente entre municipio y gestor o gestores del abastecimiento y establece en su artículo 4 la responsabilidad de los municipios en los siguientes aspectos: asegurar que el agua suministrada a través de cualquier red de distribución, cisterna o depósito móvil en su ámbito territorial sea apta para el consumo en el punto de entrega al consumidor; velar por el cumplimiento del Real Decreto cuando la captación o la conducción o el tratamiento o la distribución o el autocontrol del agua de consumo lo realice un gestor o gestores distintos del municipio; velar por el cumplimiento de las obligaciones de los titulares de los establecimientos que desarrollen actividades comerciales o públicas en relación con lo que señala el Real Decreto; y realizar el autocontrol de la calidad y el control en grifo del agua que consume la población en su municipio cuando la gestión del abastecimiento sea de forma directa.

3.5 La legislación de las comunidades autónomas y las comisiones de precios

Las Comunidades Autónomas, en aplicación del artículo 148.1.10ª de la Constitución Española han desarrollado una normativa sobre el ciclo urbano del agua que no ha sido homogénea ya que las hay que no han realizado prácticamente ninguna intervención mientras que otras llegan incluso a ejercer la función del abastecimiento, saneamiento y depuración mediante sociedades o entes públicos autonómicos (caso del Canal de Isabel II en la Comunidad Autónoma de Madrid), o a establecer normativamente una cierta regulación en materia de tarifas o de calidad del servicio⁶.

⁶ Andalucía: **Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía**. Regula la Administración local, en particular, la competencia de los municipios y de los entes supramunicipales del agua; trata de las infraestructuras de abastecimiento y depuración incluyendo la garantía para la prestación de los servicios de aducción y depuración; finalmente, en el título sobre el régimen económico financiero se regula el canon de mejora de las infraestructuras hidráulicas competencia de las entidades locales. Por lo que hace referencia a la autorización de las tarifas se regula por el **Decreto 120/1991, por el que se aprueba el Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua** y más recientemente el **Decreto 365/2009, de 3 de noviembre, por el que se regula los procedimientos administrativos en materia de precios autorizados en el ámbito local en Andalucía**.

Aragón: **Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón**. Crea el Instituto Aragonés del Agua, establece la competencia municipal en la materia y de las comarcas en la gestión del ciclo urbano del agua, la garantía para la prestación de los servicios de aducción y depuración y el impuesto sobre la contaminación de las aguas. La norma de referencia para la aprobación de las tarifas es el **Decreto 53/1987, de 8 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el procedimiento a seguir por la Comisión de Precios en la tramitación y resolución de expedientes seguidos en materia de precios autorizados**.

Asturias: **Ley 1/1994, de 21 de febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas en el Principado de Asturias**. Establece las competencias del principado y de los municipios en materia del

ciclo urbano del agua y crea la Junta de Saneamiento para a planificación, ejecución y explotación de las infraestructuras de aguas residuales, estaciones depuradoras y emisarios submarinos, así como de los sistemas de reutilización de las aguas depuradas. La norma de referencia para la aprobación de las tarifas es el **Decreto 25/91, de 20 de febrero, por el que se modifica la estructura de la Comisión de Precios del Principado de Asturias y el régimen procedimental para la implantación de los precios de los bienes y servicios autorizados y comunicados, de ámbito autonómico.**

Canarias: el procedimiento de implantación o modificación de tarifas se regula en el **Decreto 64/2000, de 25 de abril, por el que se regula el procedimiento para la implantación y modificación de precios de los bienes y servicios autorizados y comunicados de ámbito autonómico.**

Cantabria: **Ley 2/2014, de 26 de noviembre, de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de la Comunidad Autónoma de Cantabria.** Regula las competencias de la Comunidad Autónoma y de los municipios en la materia; la garantía en la prestación de los servicios de abastecimiento y saneamiento en cantidad y calidad y por circunstancias socioeconómicas; y crea el canon del agua residual y la tasa autonómica de abastecimiento de agua. Por su parte, la **Ley 2/2002, de 29 de abril, de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales de la Comunidad Autónoma de Cantabria,** regula las competencias de la Comunidad Autónoma y de los municipios y crea el canon de saneamiento. La aprobación de las tarifas se regula en el **Decreto 123/2002, de 17 de octubre, por el que se distribuyen las competencias en materia de precios.**

Castilla La Mancha: **Ley 6/2009, de 17 de diciembre, por la que se crea la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha.** Le atribuye, entre otras, las funciones de programación, promoción, aprobación, ejecución y explotación de obras hidráulicas declaradas de interés regional, incluyendo, en todo caso, las relativas a abastecimiento de agua, saneamiento y depuración, así como, las de inspección y control de los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración, que sean de su competencia, en particular las relativas a caudales circulantes, vigilancia y control de la calidad de las aguas, vertidos y contaminación. Por su parte, la **Ley 12/2002, de 27 de junio, Reguladora del Ciclo Integral del Agua** define las competencias de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha y de los municipios en abastecimiento, saneamiento y depuración; establece las normas básicas para la prestación del servicio de abastecimiento, saneamiento y depuración (dotación, calidad del recurso, evacuación y tratamiento, gestión del servicio); precios y tarifas; y crea el canon de aducción y el canon de depuración. La Comisión Regional de Precios se regula en el **Decreto 109/1988, de 26 de julio.**

Castilla y León: **Decreto 29/2007, de 22 de marzo, por el que se regula la Comisión de Precios y el procedimiento de aprobación de precios autorizados.**

Cataluña: **Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña.** Regula las competencias de la Comunidad Autónoma (Agencia Catalana del Agua, ACA) y de los municipios en la materia; crea las Entidades Locales del Agua (ELA) para gestionar uno o más sistemas públicos de saneamiento de aguas residuales y el sistema o sistemas de abastecimiento de agua en alta y de suministro de agua en baja de los municipios que lo componen; criterios de cálculo del coste directo de explotación y de los costes de reposiciones y mejoras; y crea el canon del agua, impuesto con finalidad ecológica, gestionado por la ACA. El organismo competente para la aprobación de precios y tarifas máximas aplicables al suministro de agua a las poblaciones es la Comisión de Precios de Cataluña regulado por el **Decreto 149/1988, de 28 de abril, que regula el régimen procedimental de precios autorizados y comunicados.**

Comunidad de Madrid: **Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid.** Regula las competencias de la Comunidad Autónoma y de los municipios en la materia y establece que la explotación de los servicios de aducción, depuración y reutilización promovidos directamente o encomendados a la Comunidad de Madrid será

realizada por el Canal de Isabel II en todo el territorio de la Comunidad de Madrid y regula el funcionamiento de esta empresa pública. Establece como norma general que las tarifas de abastecimiento de agua y saneamiento comprenderán todos los gastos que origine la prestación de los servicios y se inspirarán en los principios de unidad, igualdad, progresividad y suficiencia, pero, las tarifas están específicamente reguladas en el **Decreto 137/1985, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen económico y financiero del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid**, donde se establece el régimen de tarifas (elementos que la componen, quien la propone, la establece y la modifica, fija su contenido y criterios de evaluación, la aprueba, la recauda, etc.) y se regula la gestión de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento.

Comunidad Foral de Navarra: **Ley Foral 10/1988, de 29 de diciembre, de Saneamiento de las Aguas Residuales de Navarra**. Delimita las competencias en materia de saneamiento y depuración de la Comunidad Foral y de las Entidades Locales; define la empresa pública a la que le encomienda esta materia y que, posteriormente se creó con el nombre de Navarra de Infraestructuras Locales, SA (NILSA); y crea el canon de saneamiento. La competencia para la aprobación de tarifas la ostentaba la anterior Consejería de Innovación, Ciencia y Empleo, en particular, la Dirección General de Empresa. En la actualidad, tras las últimas elecciones autonómicas ha cambiado la estructura del gobierno navarro y podría ser el Departamento de Desarrollo Económico y Empresarial a través de la Dirección General de Política de Empresa, Proyección Internacional y Trabajo.

Comunidad Valenciana: **Ley 2/1992, de 26 de marzo, del Gobierno Valenciano, de saneamiento de aguas residuales de la Comunidad Valenciana**. Delimita las competencias en materia de saneamiento y depuración de la Generalidad Valenciana y de las Entidades Locales; crea la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana que es la gestora de las obras de saneamiento y depuración que se determinen por la Generalidad o que le encomienden las Entidades Locales cuyo estatuto se aprobó por el Decreto 170/1992, de 16 de octubre, del Gobierno Valenciano; y crea el canon de saneamiento. La aprobación de tarifas se regula mediante el **Decreto 109/2005, de 10 de junio, del Consell de la Generalitat, por el que se regula la Comisión de Precios de la Generalidad y el procedimiento para la implantación o modificación de precios o tarifas sujetos al régimen de autorización y comunicación**.

Extremadura: el **Decreto 74/2004, de 18 de mayo, que regula la organización y procedimiento de la Comisión de Precios de la Comunidad Autónoma** de Extremadura es el que regula la aprobación de las tarifas. Esa Comisión de Precios está adscrita a la Dirección General que ostente las competencias de Comercio, actualmente en la Secretaría General de Economía y Comercio de la Consejería de Economía, Ciencia y Agenda Digital.

Galicia: **Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia**. Establece las competencias de la Comunidad Autónoma y de las Entidades Locales en materia de abastecimiento, saneamiento y depuración; regula la planificación sobre abastecimiento, saneamiento y depuración; asume el principio de recuperación de costes; y crea el canon del agua (con naturaleza de impuesto) y el coeficiente de vertido a sistemas públicos de depuración de aguas residuales (con naturaleza de tasa), ambos como tributos propios de la Comunidad Autónoma de Galicia. La actividad de aprobación de tarifas está muy limitada porque los principales municipios tienen configuradas sus tarifas bajo la figura de tasa que no se aprueba a través de la Comisión de Precios o similar.

Islas Baleares: **Decreto Legislativo 1/2016, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley 9/1991, de 27 de noviembre, reguladora del canon de saneamiento de aguas**. Crea el canon de saneamiento de aguas como exacción de derecho público exigible en todo el territorio de la comunidad autónoma de las Islas Baleares para financiar las actuaciones de política hidráulica que ejecute el

Las Comunidades Autónomas, también intervienen en la aprobación concreta de la tarifa en sí misma que lleva a cabo la entidad local, finalmente en el pleno del ayuntamiento. A este respecto, el panorama normativo español está muy confuso, fruto de las vicisitudes históricas que ha sufrido. En efecto, históricamente, la Administración General del Estado (AGE) ejercía la función de intervención de precios (públicos o privados) con el fin de controlar la inflación a cargo de las llamadas “Comisiones Provinciales de Precios” o de la “Junta Superior de Precios”. También existía la función de tutela estatal (a través de los Gobernadores Civiles de cada provincia) de las potestades tributarias y tarifarias de los ayuntamientos y entidades locales. Por *Real Decreto 2687/1980, de 3 de octubre*, se transfirieron a Cataluña (luego se haría a las demás Comunidades Autónomas) las competencias gubernativas de la AGE en materia de administración local, incluidas las ejercidas por los gobernadores civiles. Las Comunidades Autónomas fundieron ambas funciones (control de la inflación y tutela tributaria y tarifaria) asignándolas como una única a las Comisiones de Precios. Esto parece chocar con la autonomía local (establecida por la LRBRL de 1985 que derogó implícitamente la tutela estatal y, posteriormente, explícitamente mediante *Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de*

Gobierno de las Islas Baleares. La norma que regula la aprobación de las tarifas es el ***Decreto 66/2002, de 10 de mayo, por el que se determina la composición y funcionamiento de la Comisión de Precios de Baleares***, modificado parcialmente por el ***Decreto 160/2003, de 29 de agosto***.

La Rioja: ***Ley 5/2000, de 25 de octubre, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de La Rioja***. Establece las competencias de la Comunidad Autónoma y de las Entidades Locales en materia de saneamiento y depuración; y crea el canon de saneamiento. La Comisión Regional de Precios se regula por el ***Decreto 29/2004, de 21 de mayo, por el que se modifica el Decreto 38/1996, de 19 de julio, sobre composición y funciones de la Comisión Regional de Precios***.

Murcia: ***Ley 3/2000, de 12 de julio, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia e Implantación del Canon de Saneamiento***. Establece las competencias de la Comunidad Autónoma y de las Entidades Locales en materia de saneamiento y depuración; crea la Entidad de derecho público “Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia” (ESAMUR) para la gestión, mantenimiento y explotación de las instalaciones de saneamiento y depuración, así como la gestión del canon de saneamiento y promover la disponibilidad y el abastecimiento de agua para los distintos usos y procurar las autorizaciones y concesiones necesarias para conseguir la disponibilidad de recursos hídricos; y crea el canon de saneamiento cuya tarifa se regula por la ***Ley 3/2002, de 20 de mayo, de Tarifa del Canon de Saneamiento***. La norma de referencia para la aprobación de las tarifas es el ***Decreto 8/2005, de 14 de enero, de modificación del Decreto 105/1988, de 1 de julio, de creación del Consejo Asesor Regional de Precios***.

País Vasco: ***Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas***. Crea la Agencia Vasca del Agua (URA); establece los principios generales para la prestación de los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración, bajo la inspección de la URA; y crea el canon del agua gestionado por la URA. La aprobación de las tarifas se regula por el ***Decreto 35/2010, de 2 de febrero, por el que se regula la Comisión de Precios de Euskadi y el procedimiento a seguir en materia de precios autorizados y comunicados***.

Régimen Local). Por su parte, la función de control de precios también quedó anulada a nivel estatal por el Protocolo de Maastricht de 7 de febrero de 1992 (Unión económica y monetaria); por ello, el *Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica* suprimió la Junta Superior de Precios. A pesar de todo lo anterior, la intervención autonómica en las tarifas del suministro domiciliario de agua (y de otras como del transporte urbano y del taxi) se ha mantenido. Las Comunidades Autónomas siguen ejerciendo las funciones de tutela (autorización definitiva) y de control de la inflación. Como resumen se puede concluir que las Comisiones de Precios o similares tienen una doble intervención, una en el procedimiento de aprobación de las ordenanzas de aprobación de las tarifas (o prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario) y otra en el proceso de aprobación de la tarifa por el pleno del ayuntamiento. Esta potestad sólo se ejerce sobre las tarifas y no sobre las tasas que no están sujetas a este control.

3.6 Los reglamentos de los servicios del ciclo urbano del agua

Existen diferentes reglamentos de servicios públicos que se constituyen como la base del sistema de relaciones entre sus actores: administración titular, gestor y abonado o usuario. A título de ejemplo se pueden mencionar los relativos a los servicios de gestión de residuos urbanos o los que regulan el transporte público. Cada uno de ellos tiene sus singularidades que, entre otras, dependen de la propia naturaleza del servicio, de las características de su infraestructura física, de la forma en que se establece la relación económica con los usuarios.

El reglamento del servicio debe ser aprobado por el pleno municipal y es la base para la toma de decisiones estratégicas y el buen gobierno y gestión del servicio.

De los reglamentos se derivan los documentos bilaterales que regulan las relaciones entre el titular y el gestor (Contrato Programa o Pliego de Condiciones), entre el abonado al servicio y el gestor (póliza o contrato de abono) y entre el ciudadano y el titular (reglamento de participación).

En los servicios del ciclo urbano del agua son elementos importantes del reglamento:

- La relación entre la planificación urbanística y el servicio mediante los planes directores de abastecimiento y saneamiento, las infraestructuras necesarias y los mecanismos previstos para financiarlas.
- La definición del perímetro del servicio, es decir los límites entre el servicio público y el ámbito privado de los abonados y sus eventuales repercusiones en la aplicación de planes de inversión o precios no tarifarios.
- El régimen de propiedad y uso de la información asociada al servicio.
- De los abonados y los usuarios del servicio, y el ejercicio del derecho al agua.
- Los objetivos de calidad, el régimen económico y los sistemas de tarificación.

- El régimen de derechos y obligaciones de los actores, la tipificación de infracciones y el régimen sancionador.
- Los procedimientos de participación pública de los distintos sectores ciudadanos.

En muchos casos, se observan sin embargo reglamentos del servicio que únicamente regulan las relaciones entre el gestor y el abonado.

3.7 El derecho humano al agua

El derecho de acceso al agua en España tiene la protección de su titularidad pública municipal y cualquier paso en su consolidación no puede ser en detrimento de la situación actual. Por otra parte, su superior regulación está prevista en la nueva Directiva relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano que aborda además de la calidad de agua, otros muchos aspectos como las tarifas, precios, tasas, y las obligaciones de transparencia e información al ciudadano. La trasposición de esa Directiva al ordenamiento español ofrecerá la posibilidad de regular sobre la cuestión con mayor precisión los términos de ese derecho.

La realidad ofrece diversas aproximaciones actuales al reconocimiento de ese derecho para los abonados cuyos ingresos han acreditado la necesidad de ser acogidos a ese mecanismo las tarifas sociales. Son tarifas bonificadas en relación a la tarifa ordinaria que muchos municipios tienen aprobadas. En general se bonifican únicamente los primeros tramos de consumo, de manera que el mínimo vital de agua resulte accesible. Además, los fondos de asistencia social. Son partidas presupuestarias específicas que los ayuntamientos destinan a pagar los recibos de los abonados inscritos por los servicios sociales municipales. También hay tarifas bonificadas. Algunas empresas del sector han arbitrado mecanismos que trasladan parte de sus beneficios a fundaciones pues con ello obtienen un mejor trato fiscal. Parte de los fondos derivados a las fundaciones se destinan a bonificar abonados con dificultades económicas.

El ejercicio de la transparencia comporta la necesidad de tratar la información para mejorar su comprensión y su comunicabilidad. A su vez, obliga al que recibe la información a mejorar su conocimiento de la realidad de los servicios del ciclo del agua.

La transparencia es condición necesaria para la participación. El ámbito de la participación pública está recogido en el Convenio de Aarhus cuyos principios son:

- Equidad e inclusión: llegar a todas las partes interesadas y ofrecerles igualdad de oportunidades para participar.
- Rendición de cuentas y transparencia: empleando mecanismos transparentes y democráticos, publicando resultados de manera comprensible y rastreable, y proporcionando mecanismos de recurso.
- Flexibilidad: mantener el planteamiento flexible teniendo en cuenta diferentes cuestiones: los participantes, valorar la diversidad, los vínculos en la toma de decisiones y los plazos.

- Eficacia y rapidez: organizar el proceso para que las competencias, los roles y los plazos se definan clara y realmente.
- Respuesta: el proceso tiene que seguir las necesidades y requerimientos de las partes interesadas y debe tener en cuenta sus aportes.

La Directiva Marco del Agua (DMA) y la Ley 27/2006 regulan de forma concordante los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

En el marco del ciclo general del agua, la participación pública se orienta a los múltiples aspectos relacionales entre el agua, sus usuarios, ya sean ciudadanos o agentes económicos, y los ecosistemas vinculados al agua. En el ámbito de los servicios del ciclo urbano la participación se referirá a los aspectos relacionados con su gestión, aunque la proximidad de la administración municipal la hace receptora de demandas destinadas a otros ámbitos competenciales.

En cualquier caso, los ámbitos temáticos en los que se plantea la participación suelen ser los siguientes:

- Los relativos al gobierno de los servicios vinculados al ciclo urbano del agua: reglamento del servicio, tarifas, plan director de inversiones, memorias de gestión.
- Aquellos que permitan un mejor posicionamiento de la administración local titular de los servicios en relación a las interfaces con el gobierno del ciclo general del agua.

Pueden destacarse algunos casos como ejemplos maduros o en curso de desarrollo:

Córdoba, donde el Consejo Social de la Ciudad, analiza e informa las propuestas de revisión de precios por la prestación de los servicios del ciclo urbano del agua

Cádiz, donde se ha implementado una serie de talleres participativos para el estudio de un cambio significativo en el sistema tarifario.

Xàbia: donde el Observatorio del agua constituye un órgano colegiado de participación del Ayuntamiento de Xàbia, de carácter consultivo, informativo, de asesoramiento y propuesta, para la promoción de iniciativas relativas al abastecimiento, saneamiento, depuración y la reutilización de las aguas del municipio. Está integrado por representantes del municipio, del órgano gestor del agua, ciudadanos, profesionales de diferentes sectores y educadores.

Terrassa, cuyo reglamento de Participación Ciudadana aprobado el 2016 promueve y regula la implicación ciudadana y de los diferentes actores en la evaluación y consenso de las decisiones políticas y actuaciones públicas.

3.8 Soft law- guías y directrices

Cabe destacar en este sentido la *Guía de Tarifas de Abastecimiento y Saneamiento* de AEAS y la FEMP, las *Recomendaciones Técnicas para la Regulación del Servicio de Abastecimiento Urbano*, de AEAS-FEMP o las *Directrices para una regulación eficiente de los servicios urbanos de agua en España* promovidas por AEOPAS.

3.9 Los observatorios de agua

Los observatorios

A nivel **autonómico** existen ejemplos en los que profundizar: El Observatorio del precio del agua en Cataluña⁷ es un espacio web para dar a conocer cuál es el precio del agua en Cataluña, los elementos que lo configuran, los costes que se recuperan y los servicios que se pagan. Emite informes periódicos sobre el precio del agua, su composición, los servicios que incluye y otros conceptos, que integran el recibo; sobre la estructura de la tarifa del agua; los precios en los distintos municipios y su evolución; y sobre el tipo de gestión que se practica en los servicios de abastecimientos.

Recientemente, Valencia ha impulsado la creación del Observatorio Ciudadano del Agua entre cuyas misiones están:⁸

- Diagnosticar de forma participativa el estado actual de la gestión del agua.
- Impulsar una transparencia efectiva y continuada sobre la gestión del agua, poniendo “la información a disposición de vecinos y vecinas y usuarios.
- Abrir una línea de trabajo basada en la coordinación y cooperación con los representantes de este observatorio en el marco de una estrategia integral de la política del agua en la Generalitat.

A nivel **provincial**, hay que constatar el papel de las diputaciones –al igual que a nivel insular los Cabildos- en general infrautilizadas, aunque con notables ejemplos de su potencial dinamizador de la acción local. Su eventual iniciativa como observatorios de la gestión del Agua encaja perfectamente en las funciones que les atribuye la LRSAL y la LBRL: coordinación, análisis de coste efectivo, etc.

Entre los muchos ejemplos que se pueden aportar cabe destacar los dos mencionados anteriormente: el Consorcio de la Costa Brava, promovido y liderado por la Diputación de

⁷ <http://aca.gencat.cat/es/laca/observatori-del-preu-de-laigua/>

⁸ Presentado públicamente en el curso de una jornada celebrada en el Museo de Historia de Valencia y abierta por la Consellera de Agricultura y Medio Ambiente. RETEMA, 4 de agosto de 2019.

Girona en 1971 y Promedio, consorcio puesto en marcha en 2005 por la Diputación de Badajoz.

Complementariamente a esos y otros antecedentes, la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en su artículo 26.2 establece que, en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los servicios de abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales

A nivel municipal en España se están iniciando algunas experiencias.

- Terrassa. El Pleno municipal de julio del 2018 aprobó el Reglamento del Observatorio del Agua de Terrassa (OAT), el órgano que articulará la participación de la ciudadanía en la definición de las políticas y en las decisiones estratégicas que afecten al servicio de abastecimiento de agua municipal. Con ello se expresa la voluntad de mejorar la gobernanza de la ciudad profundizando en la participación, la colaboración y la concertación con la ciudadanía, con los agentes sociales y con la iniciativa ciudadana que ha impulsado el proceso de cambio de la forma de gestión del servicio. El Reglamento prevé que el Observatorio esté formado por una representación amplia de la ciudadanía, de las entidades, de los agentes sociales y económicos, de los grupos políticos, del Gobierno de la ciudad y de los sectores consumidores de agua.
- Sevilla. EMASESA ha creado un órgano asesor y de participación, integrado por representantes de sus grupos de interés, especialistas y personal de la empresa, que ayudan a generar y evaluar la estrategia de gestión pública. Se estructura en cuatro mesas Asesoras:
 - Carta de servicio, para evidenciar el cumplimiento de los compromisos adquiridos.
 - Encuestas, para conocer la percepción sobre el servicio público que se presta.
 - Reuniones con grupos de interés específico, para reflexionar y consensuar propuestas detalladas sobre áreas determinadas de la actividad.
 - Talleres y jornadas, para compartir conocimientos y experiencias sobre la participación pública.

Las herramientas

La transparencia informativa consiste en disponer de información interpretable y comparable. Para ello es necesario disponer de indicadores de calidad de gestión que permitan su tratamiento estadístico y observar su evolución en series temporales.

Cabe citar el antecedente del Instituto Nacional de Estadística que en los años 90 desarrolló un sistema elemental de indicadores técnico-económicos en relación a volúmenes de aguas de abastecimiento y residuales, pérdidas en red y precios medios del agua, del que se dispone de series temporales.

La Agencia Catalana de l'Aigua puso en marcha un observatorio de precios del agua que cuenta con una notable serie de datos sobre los precios en distintos municipios catalanes en función de diferentes pautas de consumo. <http://aca.gencat.cat/ca/laca/observatori-del-preu-de-laigua>.

Hay que tener en cuenta que las organizaciones empresariales del sector disponen de estudios sobre el suministro de agua potable y saneamiento a nivel técnico y tarifario con series temporales que permiten observar su evolución. No obstante, esos antecedentes no contemplan algunos aspectos clave de la gestión del agua.

El ciclo urbano del agua requiere el aseguramiento de una triple garantía: La garantía de cantidad, la garantía de calidad y la garantía de servicio. Por otra parte, deben evaluarse su gestión, la transparencia y la garantía de acceso. Para su evaluación se han propuesto distintas baterías de indicadores de las que caben destacar dos por la madurez con que se han elaborado y el grado de consenso alcanzado.

1. A nivel europeo, Aquarating⁹ elaboró una batería de 112 indicadores sobre 8 áreas de evaluación cuya última versión es de 2018. De forma resumida su propuesta incluye:
 - a. 26 indicadores de calidad
 - b. 13 de eficiencia en la planificación y ejecución de inversiones
 - c. 20 de eficiencia en la operación
 - d. 14 en la eficiencia de gestión empresarial
 - e. 16 sobre sostenibilidad financiera
 - f. 4 sobre acceso al servicio
 - g. 7 sobre gobierno corporativo
 - h. 12 sobre gestión y depuración de aguas residuales
2. En España, Promedio, en colaboración con AEOPAS, elaboró en 2017 un sistema basado en buena parte en el anterior y simplificado en función de la experiencia colectiva aflorada en el proceso de debate previo a su adopción. Incluye 50 indicadores agrupados en 5 grupos:
 - a. 2 sobre modalidad de gestión
 - b. 25 sobre gestión técnica
 - c. 8 sobre gestión económica
 - d. 9 sobre transparencia
 - e. 6 sobre participación pública

<http://promedio.dip-badajoz.es/agua.php>

<https://www.aeopas.org/index.php/trabajos-y-proyectos/>

⁹ <http://aquarating.org/>

3.10 Diagnóstico del marco regulador

El marco regulatorio del agua urbana se inició en 1924 con la aprobación del estatuto municipal. Con el reconocimiento de competencias a los municipios desde hace casi 100 años quedaba clara la voluntad del legislador que consideró que por encima de la homogeneidad debería primar la necesidad de que el servicio fuera gestionado desde la proximidad y la lógica de un servicio urbano, conjuntamente con otros servicios a esa escala.

Dos años más tarde, en 1926 y por Real Decreto Ley, fueron creados los organismos de cuenca, con la denominación de Confederaciones Hidrográficas. La Ley de Aguas la definió como entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia y distinta del Estado, adscritas a efectos administrativos al Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, a través de la Dirección General del Agua, como organismo autónomo con plena autonomía funcional.

Las Confederaciones Hidrográficas han venido funcionando ininterrumpidamente desde su nacimiento, desempeñando un importante papel en la planificación hidrológica, gestión de recursos y aprovechamientos, protección del dominio público hidráulico, concesiones de derechos de uso privativo del agua, control de calidad del agua, proyecto y ejecución de nuevas infraestructuras hidráulicas, programas de seguridad de presas, bancos de datos, etc.¹⁰

En el marco de la complejidad competencial de un recurso, que en su ciclo urbano corresponde a los municipios, ya se han ensayado distintas fórmulas de coordinación o intervención de otras administraciones. La larga tradición de las comisiones autonómicas de precios y el desarrollo de planes de saneamiento, a nivel autonómico o de cuenca, son ejemplos de ello que hay que considerar.

La realidad en la que operan esos servicios, muestra una notable intervención en la capacidad de toma de decisiones de los municipios o, dicho de otra forma, las decisiones municipales están muy mediatizadas por normas de rango superior. Por otra parte, son evidentes notables lagunas, ineficiencias y problemas de nuevo cuño. La cuestión que se plantea es qué aspectos merecen ser objeto de una mayor regulación homogeneizadora, qué condicionamientos normativos deberían ser revisados para mejorar el margen de decisión de los municipios y cuáles pertenecen inevitablemente al terreno de las políticas de estímulo que deberían impulsar las administraciones superiores.

Last but not least, el ejercicio del derecho al agua y las políticas de conservación de los ecosistemas hídricos sugieren la necesidad de extremar la coordinación de todos los usos - y en definitiva de las actuaciones de la autoridad hidráulica- de forma que resulten adecuadamente coordinadas.

¹⁰<https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/funciones-estructura/organismos-publicos/confederaciones-hidrograficas/default.aspx>

El marco regulador autonómico refleja que no todas las Comunidades Autónomas han legislado en materia de abastecimiento, aunque todas lo han hecho en saneamiento y depuración, creando, la mayoría, figuras tributarias como el canon de saneamiento, canon del agua o conceptos similares, finalistas, para invertirlo en la mejora del dominio público hidráulico, o para reposición de infraestructura o nueva infraestructura. Pero ninguna de ellas entra a crear lo que pudiera homologarse con un regulador independiente del ciclo urbano del agua, con competencias en el control tarifario o en el control de la calidad del servicio prestado.

No existe, pues, un ente regulador especializado en el ciclo urbano del agua a nivel nacional ni lo hay en ninguna Comunidad Autónoma. Es un panorama muy atomizado, donde se puede encontrar la labor de “*pseudoregulador*” ejercida por las Comisiones de Precios (o similares) de las Comunidades Autónomas para el aspecto parcial de las tarifas, o por las entidades especiales para el saneamiento y depuración (juntas de saneamiento, empresas públicas de ámbito autonómico, etc.) que ejercen ese papel de “*pseudoregulador*” en esa materia. Por ello las asociaciones sectoriales han avanzado en la publicación de trabajos técnicos encaminados a intentar armonizar la gestión del ciclo urbano del agua.

La gran diferencia entre algunos servicios de interés general, como los relacionados con la energía o las comunicaciones y los servicios del ciclo urbano del agua estriba en que el carácter de servicio público de estos ha determinado que el regulador esencial del servicio es la administración local titular del servicio.

Uno de los problemas esenciales que se observan es el del pequeño tamaño de muchos abastecimientos, que impide o dificulta su modernización. No es lo mismo tener agua –que fue el gran problema durante décadas- que disponer de un servicio con las garantías exigibles a un servicio de calidad y a unos costes razonables. Ahí es donde la política tiene un gran recorrido por delante:

La gestión es el conjunto de actuaciones que permiten poner un servicio a disposición de los usuarios en ejecución de la política acordada por el titular. Es, pues, la materialización de las decisiones de gobierno y debe ser sometida a verificación, no solo para comprobar su buena ejecución sino para obtener criterios que permitan corregir o adaptar las decisiones a las circunstancias o proyectar el conocimiento obtenido a las decisiones estratégicas futuras. La buena gestión exige conocimiento técnico, administrativo y económico en relación a la realidad del servicio y experiencia para valorar las alternativas e informar a los decisores políticos.

La concesión por la que una administración titular encomienda a un gestor privado la prestación del servicio público. Ese mecanismo está muy favorecido por la legislación y mediatizado por prácticas históricas que requieren una revisión. La reciente ley 9/2017 de Contratos del Sector Público ha introducido cambios notables cuyas consecuencias deberán ser evaluadas de modo que la capacidad de decisión de los municipios sea más informada y menos condicionada.

En el marco de la regulación del servicio hay algunas cuestiones de organización que merecen una consideración singular:

- a) Las relaciones entre el gobierno y el gestor, es decir los Pliegos de condiciones y el Contrato programa, son manifiestamente mejorables. Esos documentos deben contener el conjunto de derechos y deberes que el titular traslada al gestor, así como los instrumentos de control de su cumplimiento. En general no responden suficientemente a la exigencia de un servicio gobernado.
- b) El silencio administrativo en el procedimiento de aprobación de las tarifas. Es un mecanismo que responde a las necesidades del sector privado que traslada las decisiones a las Comisiones de Precios y condiciona la capacidad de decisión de los municipios. La puesta en escena de la Prestación Patrimonial de Carácter Público (PPCP) por la ley 9/2017 que modificó diversas leyes tributarias, ofrece dudas y lagunas de interpretación que deberán ser resueltas.
- c) La Ley de contratos del sector público establece que el plazo de duración en los contratos públicos de suministros, servicios y arrendamiento de bienes muebles es de 5 años máximo incluidas todas sus prórrogas. En los contratos del sector público que requieran inversiones directamente relacionadas con el contrato, el plazo será por el período de recuperación de las mismas, siempre y cuando la amortización de las inversiones sea un coste relevante en el servicio. El plazo máximo debe calcularse en base a una amortización anual razonable.

El carácter público del agua en España es ya una garantía de que nadie la puede patrimonializar. No obstante, el reconocimiento del derecho humano al agua debe ser objeto de regulación. Partiendo de la base de que en nuestro entorno socioeconómico la mayoría de ciudadanos tienen acceso al servicio sin mayores problemas, deben establecerse las condiciones de esa

En el marco del ciclo general del agua, la participación pública se orienta a los múltiples aspectos relacionales entre el agua, sus usuarios, ya sean ciudadanos o agentes económicos, y los ecosistemas vinculados al agua. En el ámbito de los servicios del ciclo urbano la participación se referirá a los aspectos relacionados con su gestión, aunque la proximidad de la administración municipal la hace receptora de demandas destinadas a otros ámbitos competenciales.

Se pueden aportar algunos comentarios de contexto:

- El deseo de participación es cultural y en nuestro entorno es, todavía, minoritario y sólo se expresa de forma más amplia en situaciones de crisis. La participación es posible en el marco regulatorio actual, pero cabe estimularla con criterios más que con obligaciones.
- A veces se ponen en circulación términos que no ayudan a la comprensión del problema. Un ejemplo es el concepto *participación activa*, que no puede interpretarse

sino como una redundancia, pues no cabe pensar en formas de participación que no sean activas.

- No debe confundirse la naturaleza social del órgano de participación con finalidades técnicas o como un sustituto de la representación democrática de los ciudadanos.
- El coste de los mecanismos de participación es un coste más del ciclo del agua y debe ser incluido y explicitado en los estudios económicos que fundamentan la contraprestación que debe reconocerse.

4. La experiencia internacional

En la experiencia internacional los modelos más señalados de regulado son el chileno, el portugués y el inglés, que brevemente se comentan a continuación:

- a) **Chile** cuenta con un regulador específico para el agua urbana, la Superintendencia de Servicios sanitarios (SISS). Cuyo origen está en 1931 cuando la Dirección General de Agua Potable y Alcantarillado dependía del Ministerio del Interior.

Su misión es velar porque la población urbana abastecida por las empresas de servicios de agua potable y saneamiento de las zonas urbanas del país, reciba dichos servicios con la calidad y continuidad establecido en la normativa, a precio justo y sostenible en el largo plazo; adicionalmente, asegurar a la comunidad, que el agua una vez utilizada será tratada para ser devuelta a la naturaleza de forma compatible con un desarrollo sostenible. Esta responsabilidad será cumplida buscando promover la transparencia en el mercado, el autocontrol por parte de las empresas y desarrollando una actuación eficiente.

La SISS, con funcionarios altamente calificados, motivados y respetados por la ciudadanía, ejerce su autoridad con liderazgo, transparencia e innovación, logrando que las concesionarias entreguen a sus clientes un servicio sostenible en el largo plazo, cumpliendo con los estándares de calidad y con tarifas estrictamente necesarias para estos fines.

La SISS cuenta con un Centro de Documentación, cuya función principal es prestar servicios de información que permitan acceder a los documentos de carácter público, impresos y digitales, relacionados con el sector sanitario nacional y materias afines.

En esas funciones, el regulador chileno no interfiere con las competencias locales, pues esas no se refieren al agua.

- b) **Portugal**. La Entidad Reguladora de los Servicios de Agua y Residuos (ERSAR) es el organismo autónomo responsable de fijar las tarifas, establecer estándares de calidad del agua y del servicio, e imponer multas y realizar cobros de forma coercitiva. Emite recomendaciones e instrucciones vinculantes y emite informes sobre los precios basados en el análisis desagregado de los costes imputados. Es el órgano fiscalizador del cumplimiento de las normas por parte de las entidades titulares y prestadoras del servicio. Asimismo, fomenta la transparencia informativa, promueve la participación de los usuarios y asegura la salvaguardia de sus derechos e intereses.

Su funcionamiento se asimila a otros órganos afines como la Entidad Reguladora de Servicios Energéticos (ERSE) o la Autoridad Nacional de Comunicaciones (ANACOM). Complementariamente, hay que considerar la escasa tradición legislativa en materia hidráulica y la indefinición de las competencias locales en la materia.

- c) **OFWAT**. Se fundó en 1989 al socaire de la privatización del agua en el Reino Unido. Su creación se basó en el reconocimiento de que los servicios de agua y saneamiento no se llevan a cabo en mercados competitivos y debía evitarse la tentación de abuso por parte

de los monopolios privados que se crearon. OFWAT establece límites a los precios de los servicios de abastecimiento y saneamiento en función de los planes de inversión y el nivel de servicios que deben recibir los abonados al servicio. Los precios se establecen y revisan cada 5 años. Su jurisdicción se extiende a Inglaterra y Gales. Ha sido modificada en diversas ocasiones

El *Consumer Council for Water* (<https://www.ccwater.org.uk>), es el órgano encargado de llevar la voz de los ciudadanos al ámbito de los servicios regulados por el OFWAT y que vela porque las decisiones del regulador estén alineadas con los intereses y expectativas de los usuarios.

Los reguladores del sector del agua urbana europeos están agrupados en la red WAREG (European Water Regulators), creada en 2014. Se trata de una organización abierta integrada por 18 miembros. Sus objetivos son:

- Intercambiar informaciones y prácticas a fin de efectuar análisis sobre prácticas regulatorias.
- Organizar cursos especializados, asistencia técnica e intercambio de *know-how* y experiencias.
- Promover buenas prácticas y regulación en los servicios del agua urbana.
- Promover actividades de cooperación en relación a la sostenibilidad, las inversiones en infraestructuras y los estándares de calidad de los servicios.
- Preparar posiciones comunes en relación a los temas regulatorios y hablar con voz más fuerte al nivel de la Unión Europea.
- Establecer diálogo con otras organizaciones regionales e internacionales.

En el ámbito de WAREG, los rasgos principales del sector del agua son:

- Los servicios esenciales se ofrecen por separado a través de distintos operadores o integrados en un solo operador.
- Los operadores son mayoritariamente públicos.
- Las infraestructuras de agua pertenecen a los municipios o al estado. En algunos casos, las hay privadas.
- De los 18 países miembros, 12 tienen reguladores específicos para los servicios del agua urbana, de los que 9 regulan, además, otros sectores como la electricidad, el gas, o los residuos.

5. Objetivos y objeto de la regulación

5.1 Objetivos de la regulación

Desde diversos ámbitos sociales y económicos, se ha reclamado un tratamiento unitario que regule y homogeneice el servicio en todo el Estado español.

La aspiración a una mayor homogeneidad debe responder al análisis de los objetivos de la política general del agua, de los mecanismos con los que perfeccionar y coordinar el marco existente, y la definición de un sistema público de estímulos que tienda a esos objetivos.

Se trata de definir un camino estratégico que respetando el marco competencial proponga mecanismos que tiendan a una mayor homogeneidad y mejore la definición de la prestación de los servicios en un marco de derechos y obligaciones que respondan a los nuevos retos sin introducir nuevas limitaciones a los entes locales.

Complementando a los estímulos que la autoridad hidráulica pueda establecer en los nodos, debería servir para incentivar/asegurar el uso y la gestión eficiente de los servicios del agua, su gestión transparente, la regulación específica de derechos y obligaciones básicas, asegurar la titularidad pública de los datos del servicio y la obtención, por la vía de la asociación voluntaria y/o con el concurso de las diputaciones, de estructuras de gestión potentes y eficientes que aseguren el ejercicio competencial de los servicios públicos esenciales asociados al ciclo urbano del agua.

En términos generales y como destaca Cunha Marques (2011), los objetivos de la regulación de los servicios de agua y saneamiento:

- Proteger los intereses de los usuarios en cuanto a las obligaciones de un servicio público
- Promover la eficiencia y la innovación
- Asegurar la estabilidad, sostenibilidad y robustez de los servicios de agua y saneamiento

De acuerdo con el análisis de la problemática a abordar, de análisis del marco legal e institucional y de la experiencia internacional se pueden plantear cuales serían los objetivos de la regulación. Estos incluyen:

- La armonización de la prestación de los servicios de la manera que los ciudadanos españoles cuenten con estándares de servicio y precios mucho más homogéneos
- La protección de la salud y los derechos de los ciudadanos, garantizando la asequibilidad de los servicios de agua y saneamiento.
- La sostenibilidad financiera en la provisión de los servicios, asegurando la capacidad de inversión y reposición de infraestructuras. La sostenibilidad en el tiempo de los

servicios permite garantizar los derechos de la ciudadanía, a través del mantenimiento de la infraestructura.

- La mejora de la eficiencia, eficacia e innovación en la prestación de los servicios.
- La contribución a la mejora de la sostenibilidad ambiental y la adaptación al cambio Climático en el contexto de la gestión urbana y territorial integrada.

5.2 Objeto de la regulación

Desde diferentes ámbitos se han desarrollado diferentes propuestas sobre los aspectos a regular entre las que se observa un alto grado de consenso. Así podemos distinguir entre aspectos técnicos, financieros, sociales, y de gobernanza.

- Los aspectos técnicos que están relacionados con los estándares de calidad del servicio y promoción de la eficiencia y la racionalidad por la vía de la inversión, la capacitación del personal y la innovación estableciendo el cumplimiento de unos estándares mínimos. Incluye la contribución a la sostenibilidad ambiental y la adaptación al cambio climático.
- Los aspectos financieros que deben establecer los aspectos de costes a considerar y los criterios tarifarios claros y uniformes para todos los responsables de los servicios del ciclo urbanos del agua.
- Los aspectos sociales a regular están relacionados con la incorporación de los conceptos del derecho humano al agua y al saneamiento.
- Los aspectos de Gobernanza están relacionados con las fórmulas de contratación y las concesiones, así como la necesaria transparencia y participación ciudadana y la potenciación de sistemas agrupados de provisión de los servicios y la planificación de los mismos.

5.2.1 Ámbito técnico

En el marco Técnico del servicio público del agua urbana hay algunas cuestiones que el regulador tendría que garantizar:

1. La garantía de cantidad, por la cual debe asegurarse en todo momento la dotación mínima diaria en litros/habitante. En este sentido es necesario tener en cuenta el reconocimiento del Derecho humano al abastecimiento y saneamiento por Naciones Unidas en 2010 y sus implicaciones.
2. La garantía de calidad, por la que deben asegurarse en todo momento las condiciones sanitarias y técnicas del agua. En los casos en los que existe doble red, las condiciones de la red secundaria pueden ser distintas en función de los usos a que se destine.

3. La garantía de servicio. Incluye un conjunto de aspectos que tienden a evitar o disminuir el impacto de ciertas contingencias – como períodos de sequía, desbordamiento de redes, etc. Son elementos de esa garantía la redundancia de equipos críticos, el mallado de redes y otros.

De acuerdo con AEOPAs hay que **evaluar y garantizar la calidad de los servicios de agua**. El regulador debe garantizar una calidad del servicio mínima para todos los ciudadanos, e incluso ayudar a establecer cuál es el nivel de servicio óptimo que los ciudadanos desean (puesto que el precio del servicio irá en consonancia con dicho nivel). Por ello, y de manera coordinada con los puntos 2 y 3, será necesario recoger información de manera periódica, velar por la veracidad de la misma y determinar si los niveles de servicio prestados son adecuados.

En relación con los aspectos técnicos las funciones del regulador de acuerdo con AGA incluyen:

- a) Medición de la calidad del servicio Establecimiento de un sistema de medición de la calidad del servicio que presta cada operador público o privado (en una población o conjunto de poblaciones gestionadas unitariamente), mediante el uso de indicadores universales.
- b) Medición de la eficiencia energética Establecimiento de sistemas de medida de la eficiencia energética mediante el uso de indicadores universales y de mecanismos proactivos de estímulo de ese ahorro.
- c) Medición de la eficiencia hídrica Establecimiento de sistemas de medida de la eficiencia hídrica mediante el uso de indicadores universales y de mecanismos proactivos de estímulo de la mayor eficiencia.
- d) Gestión ambientalmente sostenible Definición del marco de una gestión ambientalmente sostenible del servicio, con atención preferente a las afecciones al cambio climático, y establecimiento del sistema de medida de la excelencia de esa gestión sostenible, y de mecanismos proactivos de estímulo de la excelencia en la sostenibilidad de la gestión.
- e) Gestión económicamente sostenible Definición de una gestión económicamente sostenible para operadores públicos y privados. Definición de los costes que componen la tarifa, desde el enfoque de la necesidad de su recuperación y de la correcta gestión de activos, para garantizar el mantenimiento y la renovación de los mismos.
- f) Capacitación de trabajadores que operan en el ámbito del ciclo urbano del agua Definición y medida de las necesidades de capacitación de todos los trabajadores del servicio y de los procesos de formación continua de los mismos, para garantizar su resiliencia (su adaptabilidad) a los cambios acelerados que probablemente se produzcan en las condiciones técnicas y de contorno del servicio. Mejora continua de la capacidad tecnológica de los trabajadores del sector.

- g) Desarrollo tecnológico e innovación El regulador fomentaría el desarrollo tecnológico y la innovación, así como la movilización de recursos y herramientas transversales para la innovación (Compra Pública de Innovación).

El regulador debería fomentar la capacitación del personal técnico de los operadores de los servicios, así como de los servicios técnicos municipales que se encargan de los mismos. Forman parte de esta función, la publicación de guías técnicas, la impartición de cursos y el asesoramiento técnico, sobre todo dirigido a aquellos municipios y operadores que por naturaleza o tamaño requieran de un mayor apoyo.

5.2.2 Ámbito financiero

De acuerdo con las Directrices de AEOPAS en el ámbito financiero el regulador debería abordar lo siguiente:

1. **Establecer los criterios para el cálculo de las tarifas y supervisar su aplicación.** Con el fin de garantizar que las tarifas aplicadas por los servicios son justas, permiten recuperar costes y una sostenibilidad económica del servicio, el regulador debe establecer los criterios para calcular la tarifa de cada servicio y ejercer una supervisión en torno a la aplicación de las mismas (sobre todo si la aplicación de los criterios y el cálculo de tarifas se hace de manera descentralizada). No debe olvidarse que, como parte de este proceso, debe también considerarse la asequibilidad del servicio para todos los ciudadanos, un aspecto fundamental del derecho humano al agua.
2. **Garantizar que los ingresos del agua reviertan en los servicios de agua.** Otro de los pilares de la labor de supervisión del regulador debe ser garantizar que los ingresos generados por el agua (fundamentalmente vía tarifas y contratos de concesión) reviertan directa y únicamente en los servicios de agua.

Además habría que considerar que

3. **Establecer criterios homogéneos de la estructura de costes de los servicios.** En el debate está el establecimiento de criterios homogéneos para los escandallos de costes en toda España, cosa que no sería muy difícil, dadas las notables analogías existentes en las CCAA que han establecido normas sobre la cuestión.

Algunas comunidades autónomas, como la catalana o la valenciana, han desarrollado estadillos de costes que permiten una aproximación comparativa de los conceptos incluidos en las tarifas y así hacer un cierto benchmarking que permita ver la estructura de los costes del servicio y su evolución en el tiempo, cuestión esencial para el buen gobierno del servicio y el control de su coste final. Con las salvedades indicadas anteriormente, las más útiles hasta el momento comparan precios del abastecimiento en diversas hipótesis de consumo medido en m³/mes.

4. **Establecer criterios en relación con la estructura tarifaria** ya que se considera que es un instrumento de la política del servicio que ha ido acumulando objetivos entre los que debe encontrarse un equilibrio:

- La cobertura de costes, para asegurar su sostenibilidad económica
- La política ambiental, para que su uso sea eficiente y el retorno al medio, en las debidas condiciones
- La garantía del derecho de acceso: quienes son los ciudadanos a los que debe garantizarse, cuánta agua y con qué mecanismo tarifario.

Sea como sea, las tarifas son el principal instrumento político de que disponen el titular del servicio para cubrir los costes. Las tarifas más idóneas son las binómicas, aún con las limitaciones antes expresadas, pues el ingreso fijo nunca alcanza a cubrir el coste fijo. No obstante, hay opiniones que proponen una reducción de la parte fija en beneficio de la variable. La división de la parte variable en tramos permite un estímulo a la reducción de consumo.

5. **La aplicación de estructuras tarifarias análogas para financiar los demás tramos del servicio**, es decir el saneamiento en baja (en general objeto de tasa municipal diferenciada pero que en algunos municipios opera como un complemento tarifario) y en alta, que, por ser impulsado en general por administraciones superiores, es objeto de un impuesto específico llamado canon de saneamiento.

Por otra parte, debe considerarse la dificultad de transición de tarifas planas o con mínimos de consumo a la tarifa binaria. Eso debe hacerse con sumo cuidado considerando la diferente repercusión del cambio entre cada grupo de usuarios.

6. Asegurara la **gestión económicamente sostenible**: Definición de una gestión económicamente sostenible para los operadores incluyendo la recuperación y la correcta gestión de activos, para garantizar el mantenimiento y la renovación de los mismos.

Pero quizás a nivel estratégico lo más importante es asegurar que el marco regulador:

7. **Permite o fomenta el establecimiento de un marco financiero seguro, robusto y transparente**, que en el menor plazo posible capacite a las infraestructuras del ciclo urbano para abordar los retos, que en el futuro van a ser mucho más intensos que en la actualidad. Las limitaciones al endeudamiento impuestas a la administración local deberían superarse por mecanismos públicos específicos que mediante las garantías que ofrece el servicio público del agua permitan relanzar la inversión pública y aprovechar que el crédito está muy barato.

8. **Asegurar la salud económica de los servicios** lo que depende de la consideración del conjunto de sus costes y de que los ingresos sean capaces de alcanzar el equilibrio económico. El equilibrio entre ingresos y gastos es objetivo que se puede alcanzar de diversas maneras. El componente principal debe ser la tarifa de abastecimiento, que traslada una señal económica a cada abonado en función de sus pautas de consumo. El

equilibrio entre ingresos y gastos pasa también por evitar privilegios injustificados y combatir el fraude en el consumo. En el equilibrio tarifario es difícil someter la heterogeneidad a norma, y más si se desarrolla en un marco de ineficiencias, algunas objetivas y otras, muy frecuentes en el mundo del agua, culturales. Ese es el terreno de la política, en el que la fijación de normas que modifiquen el marco de responsabilidades debe combinarse con medidas que estimulen la eficiencia y el equilibrio económico.

5.2.3 Ámbito de gobernanza

En relación con la gobernanza, de acuerdo con AEOPAS, las funciones del regulador incluyen:

1. **Facilitar el logro de economías de escala en los servicios de agua.** El tamaño de la mayoría de los servicios de agua en España supone una barrera infranqueable a la hora de lograr unos niveles de servicio elevados con unos costes asequibles para el ciudadano. Resulta prácticamente imposible gestionar de manera moderna y eficiente un servicio de agua para poblaciones con unos pocos cientos o miles de habitantes. El regulador debe buscar y fomentar mecanismos para facilitar economías de escala en la gestión de los servicios.
2. **Contribuir al establecimiento de contratos de prestación adecuados y el seguimiento del cumplimiento de los mismos.** En España un porcentaje muy notable de la población cuenta con servicios de agua operados por entidades con participación privada. El establecimiento de contratos adecuados entre la municipalidad y los operadores puede en ocasiones resultar un desafío para los municipios, especialmente para aquellos de menor tamaño.

De hecho, un contrato inadecuado puede también hipotecar las opciones futuras de los ciudadanos en lo relativo a la inversión en renovación de las infraestructuras, la calidad del servicio a prestar o la posibilidad de realizar cambios en el modelo de gestión. El regulador debería prestar apoyo a los municipios a la hora de elaborar los pliegos de los concursos públicos relativos a la gestión de los servicios de agua, así como la manera de garantizar el cumplimiento de los mismos.

3. **Garantizar una planificación estratégica de los servicios de agua.** Tal y como se ha descrito a lo largo de este informe, el corto plazo suele ser enemigo directo de un servicio de agua moderno y bien gestionado. El antídoto a tal mal suele ser una planificación a medio/largo plazo que se implemente. Esta es la única manera de romper con los ciclos cortos de la política y los contratos concesionales, y conseguir la sostenibilidad de los servicios.

La labor del regulador debe ser la de fomentar, supervisar y controlar la elaboración e implementación de planes estratégicos de los servicios que deberán tener en cuenta la planificación hidrológica, los planes de ordenación urbana, la gestión de la demanda, la sostenibilidad de la infraestructura, la gestión de eventos extremos (sequías e inundaciones) y la financiación de dicho plan. Será crítica no solo la aprobación de

dichos planes, sino también su cumplimiento con independencia de los cambios en los gestores de los servicios o en los equipos de gobierno de los municipios implicados. A tal efecto, el regulador deberá contar con capacidad de supervisión y de garantía de cumplimiento de los mismos.

La regulación debería abordarse desde la perspectiva del derecho humano al acceso al agua y provisión del servicio, lo que también incluye la sostenibilidad, la gestión, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación. El Derecho Humano al Agua no solo es un mínimo vital sino también implica las relaciones entre el ciudadano y la Administración. Así el regulador debería:

4. **Fomentar la transparencia y el acceso a la información sobre los servicios.** Una de las principales funciones del regulador es la de facilitar información a los ciudadanos acerca de la calidad del servicio, el establecimiento de precios y la calidad del agua prestada. Para ello es necesario el establecimiento de un conjunto de indicadores, sencillos de calcular y de entender, y que permitan evaluar los servicios desde el punto de vista del ciudadano. El regulador debe ser también quién vele por la accesibilidad de la información relevante del ciclo integral urbano del agua, tanto en cantidad y calidad como en facilidad de acceso y régimen financiero.
5. **Fomentar la participación ciudadana.** La participación ciudadana es fundamental para garantizar que unos de los actores más importantes (los usuarios) puedan influir en los servicios y cómo son prestados. Esta participación se vuelve imprescindible en un entorno regulado (tal y como se explicaba con anterioridad, un precio justo depende de la calidad del servicio prestado y en un monopolio natural deben ser los usuarios los que consensuen el tipo de servicio que desean). Hay otros temas de Gobernanza que el regulador tendría que abordar: empoderamiento, coordinación, participación activa. La implementación del derecho al agua se consigue a través de reglamentación y participación en los órganos de planificación y gestión.

Si bien el ordenamiento histórico ya preveía la información pública como mecanismo de participación entre las aprobaciones inicial y definitiva de las decisiones municipales más significativas, se ha puesto de manifiesto una demanda de participación cuantitativa y cualitativamente distinta que los reglamentos deben atender.

En el caso de España, la participación local se antoja también decisiva y debería ser el regulador el que la fomenta y garantice que se produce a través de los foros adecuados. El regulador también debe ser responsable de emprender programas de información y educación de la ciudadanía en materia de agua para fomentar su participación activa y directa.

6. Desde AGA se destaca que en cuanto a Gobernanza hay otras funciones que se podrían desarrollar respecto a las relaciones con el ciudadano, tales como:
 - a) el desarrollo de procesos de formación para que el ciudadano tenga conciencia de sus derechos y deberes respecto al acceso al servicio de agua potable y

saneamiento, y sea corresponsable tanto de la sostenibilidad como de la necesidad de recuperación de costes (experiencia portuguesa);

- b) la definición del protocolo de la garantía de suministro a los ciudadanos económicamente vulnerables;
- c) la definición del protocolo de relación del operador con el ciudadano para garantizar la máxima utilidad del servicio y la máxima transparencia, fomentando el uso de las tecnologías digitales de comunicación;
- d) la mediación en los distintos conflictos que puedan plantearse en el ámbito del ciclo urbano del agua.

6. Decisiones estratégicas

6.1 ¿Es necesaria la modificación del marco regulador?

En relación con este aspecto hay diferentes puntos de vista:

1. Por un lado se considera que el marco regulador es suficiente:
 - ✓ La Ley de bases del régimen local tiene 35 años y no establece que necesariamente sean los Ayuntamientos los que dicten los Reglamentos, lo que dice es que presten/gestionen los servicios. La Ley de bases encarga a los Ayuntamientos la gestión de los servicios.
 - ✓ No es necesario una Ley de Bases. Considera que la regulación del ciclo urbano del agua pertenece al ámbito municipal (Ley de Bases del Régimen Local), aunque hay problemas que deberían solventarse desde un ámbito superior.

De acuerdo con AGA:

- ✓ 1. El hecho de que la regulación dependa de la Administración General del Estado respeta el reparto de competencias de la Constitución Española y la Ley. En concreto, la Constitución Española establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias, que son las necesarias para la puesta en marcha de este Regulador:
 - ✓ La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos (art. 149.1.1.a CE). Competencia que, en este caso, conecta con la necesidad de garantizar la homogeneidad en la percepción de unos servicios públicos esenciales.
 - ✓ Bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16.a CE). Afecta en este caso a los mecanismos de control en la calidad de las aguas y en la prestación del servicio.
 - ✓ Bases del régimen común de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18.a CE). Relativo al control de costes efectivos, reparto de competencias entre las distintas Administraciones Públicas involucradas, y garantía de la autonomía local.
 - ✓ Legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos (art. 149.1.22.a CE). En relación con la parte de las funciones que afectan a los recursos hidráulicos.
 - ✓ Legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23.a CE). Esencial, para todo lo que se refiere al establecimiento de servicios resilientes, sostenibles y respetuosos con el medio ambiente.

Lo anterior no limita las competencias municipales sobre los servicios públicos en materia del ciclo urbano del agua. Hay muchos ejemplos de normas supramunicipales que han ayudado a gestionar de manera más eficiente el servicio de abastecimiento del agua

urbana. Un ejemplo es el Reglamento andaluz. Permite poner fin a la fragmentación que hasta la fecha ha tenido la legislación en materia de aguas, que se ha basado demasiado el principio de cuenca y no siempre ha tenido suficientemente en cuenta la necesidad de fijar mínimos. En particular, la entrada en el ámbito normativa del denominado «derecho humano al agua» exige que las Administraciones Públicas con capacidad coordinen y garanticen este derecho, al tiempo que establecen unos mínimos, sistemas de seguimiento, de calidad, etc.

El marco legal existente permite la creación de observatorios y ya hay herramientas para verificar datos (OMS, INE, Comisión) así como *organizaciones y documentos guía/instrumentos que no requieren de desarrollo legal o institucional*

2. Por otro, se considera que es necesario realizar cambios en la legislación básica para abordar una regulación adecuada en el sector:
 - ✓ Es necesario un marco regulador para poder desarrollar las funciones del regulador. Es posible desarrollar la figura del Regulador si hay un amplio cambio en la Ley de Aguas y/o una Ley de Bases para la regulación y creación de este tipo de organismos.
 - ✓ Tendría que haber una norma básica que establezca criterios comunes en obligaciones, derechos, calidad de los servicios (sostenibilidad, garantía, derecho humano...) y tasas. Ley de bases marco: que dé cobertura nacional a todos los procesos y con herramientas de seguimiento y rendición de cuentas.
 - ✓ Aun considerando el marco competencial existente en España, se estima que es posible desarrollar una regulación de ámbito nacional de carácter básico. Podría abarcar temas esenciales como el tarifario. Es necesario una Ley de Bases en la que también se encaje el papel de las comunidades autónomas.

También se destaca que hay desarrollos legislativos y reglamentarios sobre los que apoyarse

- ✓ El Derecho Humano al Agua: el reconocimiento del derecho humano a los servicios básicos de abastecimiento y saneamiento presenta la oportunidad para abordar diversos aspectos más allá del mínimo vital (accesibilidad, asequibilidad, transparencia, participación, rendición de cuentas, impacto ambiental, el régimen económico, la estructura de los contratos, etc.).
- ✓ La revisión de la Directiva de agua potable, actualmente pendiente de aprobación definitiva aborda, además de aspectos relativos a la calidad de agua de abastecimiento, otros muchos aspectos como tarifas, información pública, transparencia, derecho humano, rendición de cuentas, etc..
- ✓ Hay que pensar en la oportunidad que supone la trasposición de la Directiva a la legislación estatal en temas como tarifas, precios, tasas, eficiencia energética..., pueden ser recogidos en el Real Decreto se está elaborando. En el marco de la transparencia hay que intentar que el cálculo de la tarifa se efectúe con la misma metodología.

- ✓ Reglamentos autonómicos en materia de ciclo urbano del agua. Por ejemplo el Reglamento del ciclo urbano integral del agua en Andalucía, debatido públicamente a lo largo de 2018, y que ha quedado estancado con el cambio de Gobierno, a pesar de todo el trabajo desarrollado. El reglamento andaluz se refiere al abastecimiento, pero no incluye la depuración. Se precisa armonización regulatoria en este sentido.

6.2 ¿Qué tipo de regulación es necesaria?

Hay algunas decisiones estratégicas que habría que tomar ya que la regulación del agua puede abarcar diversos tipos de tareas posibles a desarrollar por el regulador

1. De recopilación, estandarización y difusión de información.
2. De carácter ejecutivo, como es la aprobación de tarifas o el régimen sancionador.
3. De arbitraje por conflictos entre partes que muestran intereses contrapuestos.
4. De promoción de la mejora de los servicios
5. De apoyo a la mejora de la gestión de los servicios
6. Cuál es el valor añadido en el contexto del actual marco descentralizado..

Específicamente una de las decisiones estratégicas de mayor calado es si se pretende que los actos del regulador tengan fuerza vinculante o si sus actuaciones tienen carácter meramente voluntario.

DECISIONES ESTRATÉGICAS SOBRE LAS ALTERNATIVAS PARA LA REGULACION DE LOS SERVICIOS DE ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO – las estructuras de la regulación.

6.3 ¿Modelo centralizado o descentralizado?

No es posible errar esta reflexión acerca de la estructura que debiera adoptar la regulación en España sin tener en consideración el papel que las distintas administraciones locales, provinciales y autonómicas pueden jugar en la implementación de los principios reguladores. Nuevamente, éste es un debate político que se aleja de lo técnico, y este informe no pretende influir en el mismo. Sin embargo, dado el papel que ya juegan ayuntamientos, diputaciones y comunidades autónomas (de manera más o menos activa según el territorio), parecería razonable que algunas de **estas administraciones** (o todas ellas) **podieran contribuir a las funciones reguladoras**.

En Italia se ha desarrollado un *“conjunto de reglas transparente y nacional, al tiempo que se preservan los poderes de toma de decisiones consagrados en la legislación local”* (Bardelli y Biancardi, 2018). Un modelo que los autores describen como un marco de gobernanza multinivel en el que las funciones y poderes asignados a las municipalidades deben ser consistentes con el marco general desarrollado por el regulador.

Y de hecho, en el caso de que se opte por un modelo descentralizado, lo que sí debería asegurarse es la existencia de unas **reglas del juego comunes** que debieran ser aplicadas en todo el territorio nacional. En otras palabras, la calidad del servicio, su sostenibilidad o el precio justo a pagar por el mismo, no debieran de ser diferentes para los ciudadanos residentes en diferentes puntos del estado español¹¹. Por ello, aunque la solución final adoptada asigne gran una parte significativa de las responsabilidades de los mecanismos de regulación en organismos provinciales o autonómicos, seguiría siendo **necesaria la existencia de un ente nacional** que establezca criterios, realice tareas de supervisión y proporcione apoyo a las distintas administraciones involucradas en el proceso.

¹¹ Es importante recordar una vez más el carácter local del agua y la posibilidad de que el precio justo por el servicio sea diferente en función de las circunstancias locales. Pero los mecanismos para determinar la tarifa, evaluar la calidad del servicio o establecer la tasa de renovación adecuada de las infraestructuras deberían ser los mismos.

6.3 ¿Qué fórmula organizativa?

En el proceso de participación y consulta desarrollado por el MITECO en el contexto de la iniciativa del LVGAE han surgido diversas propuestas que, desde el punto de vista conceptual, se pueden resumir en tres fórmulas:

1. Regulador
2. Observatorio
3. Laboratorio

Un primer análisis de significado sugiere contenidos distintos para cada una de esas figuras: el regulador establece e interpreta reglas, el observatorio es un centro de recepción, elaboración y difusión de información y el laboratorio añade a las funciones del observatorio el diseño y realización de experimentos a pequeña escala. A continuación, se desarrollan esas ideas.

6.4.1 Regulador

Carta de Lisboa (IWA, 2015) define al regulador como *“autoridad pública responsable de aplicar y hacer cumplir las reglas, criterios, normas o requisitos - que han sido política, legal o contractualmente adoptados, y que **ejerce de forma independiente** la supervisión de los Servicios”*.

Por ello, un regulador debe poder actuar de manera totalmente independiente y contar con cortafuegos que protejan su actuación de los intereses de los diferentes autores. Fundamental resulta la **independencia económica** del regulador, evitando que pueda estar preso de grandes corporaciones privadas, pero también que su supervivencia dependa cada año de decisiones presupuestarias. Es habitual que los reguladores se financien de manera independiente a través de las tarifas.

La figura del regulador, eventualmente debería encontrar un ámbito de actuación que, respetando el marco competencial y la naturaleza pública del ciclo urbano del agua, aportara directrices y/o estímulos en relación a los nuevos problemas que se plantean en el gobierno de dicho ciclo. Se sugiere considerar las siguientes:

- El reconocimiento del derecho al agua
- La titularidad de los datos asociados a los servicios.
- La propuesta de un escandallo o plantilla general de costes de los servicios que facilite su análisis y comparabilidad.
- La definición de mecanismos de participación pública y el aseguramiento de la transparencia en la gestión.
- La regulación de todos los cánones asociados a la gestión del agua y de su destino.

- La introducción de mecanismos de estímulo para reforzar el papel de las administraciones locales superiores – diputaciones, cabildos, comarcas, etc. – para facilitar medios técnicos y economías de escala a los municipios cuyo tamaño les dificulte alcanzar objetivos de buena gestión.

El carácter polisémico del término regulador requiere una aclaración, pues algunas de las cuestiones planteadas, como el reconocimiento general de los derechos pueden requerir un desarrollo legislativo; otras, como los estímulos al esfuerzo inversor y a la asociación, pueden resolverse desde la política presupuestaria y otros pueden requerir de mecanismos específicos de creación de conocimiento y cultura de participación.

Sin embargo, un regulador debe guiarse (en su papel de juez) por criterios estrictamente técnicos y contar con independencia y autonomía. Al fin y al cabo muchos de los actores implicados en los servicios tienen intereses contrapuestos, que pudieran verse favorecidos por un regulador que no fuera imparcial. Es fundamental que, aun estando sujeto a rendición de cuentas, los siguientes actores no puedan ejercer influencia directa sobre el regulador:

- **Empresas privadas:** Tal vez el caso más obvio de actor con intereses. La actuación de un regulador económico puede tener un impacto directo en la cuenta de resultados de un operador. Un aumento de tarifas (o una disminución en la calidad del servicio o en la inversión en infraestructuras) pueden ser decisivas para el éxito empresarial. Por ello las empresas no deben poder presionar al regulador.
- **Municipios:** El análisis de un regulador puede determinar que la calidad de servicio en un municipio es inferior a lo deseado o los precios son demasiado bajos (o demasiado altos). La transparencia exigida a un regulador hará que dichas conclusiones puedan ser conocidas por los ciudadanos, pudiendo afectar a la percepción que tienen del gobierno municipal. El regulador debe poder tomar decisiones independientes de los intereses municipales.
- **Gobiernos autonómicos y central:** Las decisiones de un regulador pueden llegar a favorecer una determinada agenda política¹². Es importante que el regulador cuente con autonomía y con una estabilidad que vaya más allá de los ciclos políticos. Un ente regulador no debería convertirse en un instrumento político.
- **Usuarios:** Un regulador ejerce de juez entre los prestadores del servicio y los usuarios del mismo. Tan importante es su defensa clara e incondicional de los derechos de los usuarios, como el equilibrio necesario a la hora de defender los derechos de los operadores del servicio. Ante un conflicto, los operadores de los servicios (privados y

¹² Un ejemplo fácil de entender en el ámbito español sería la privatización/remunicipalización de los servicios de agua. Es fácil imaginar como la actuación de un regulador (evaluando los diferentes servicios, sus eficiencias, las tarifas, etc.) podría contribuir de manera sustancial a decantar dicho debate en cualquiera de las dos direcciones.

públicos) deben poder confiar en que el regulador lo resolverá de manera justa e imparcial (aunque resulte impopular).

Pero además, un regulador debe ser autónomo y no depender orgánicamente de un ministerio (que puede tener intereses contrapuestos). En la experiencia del autor, en aquellos países en los que ha trabajado en los que el regulador dependía de un ministerio eran habituales las injerencias ministeriales e incluso los movimientos para absorber el ente regulador o limitar cualquier capacidad efectiva de llevar a cabo su misión. En un panorama político complejo como el español, y con diferentes intereses en los ámbitos local, autonómico y nacional, es fundamental conseguir que el organismo regulador cuente con una amplia autonomía desde el punto de vista político.

Al fin y al cabo, la credibilidad de un regulador es fundamental para el desempeño de sus funciones y la única manera de lograr que operadores, ciudadanos y la Administración confíen en su labor y que los diferentes actores respalden este modelo. Un regulador con falta de independencia difícilmente podrá tener dicha credibilidad.

Entre las actividades de los reguladores se encuentran:

- El establecimiento de métodos tarifarios
- La promoción de la eficiencia, la sostenibilidad económica, financiera y técnica y la calidad comercial de los servicios.
- Asegurar el acceso universal al agua y la protección del consumidor.
- Garantizar servicios confiables y precios razonables.
- Seguimiento de las entidades reguladas y toma de decisiones de obligado cumplimiento.

La figura del regulador está basada en premisas esenciales que deben estar en la base de su aceptación y éxito: la independencia, la solvencia técnica, la imparcialidad y la transparencia.

6.4.2 Observatorio

El **observatorio** es, en principio, un órgano que recopila y sistematiza información y la pone al servicio de quien la precise. Puede incluir la realización de encuestas y el desarrollo de indicadores de gestión.

Sus funciones pueden ser extrapoladas a las de órgano de participación si así se considera oportuno, pero debe tenerse en cuenta que la participación tiene una dimensión social que la palabra observatorio no sugiere y que la naturaleza técnica del observatorio no ampara. No obstante, se han dado iniciativas como la de Andalucía¹³ y la de Terrassa¹⁴ con el propósito de incluir los dos aspectos.

¹³ El Consejo Andaluz del Agua es "el órgano de consulta y asesoramiento del Gobierno Andaluz en

En efecto, ese término, importado del ámbito anglosajón, es el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

Es un objetivo a alcanzar que presupone hábito de intercambio de información, de opinión, empatía y capacidad de alcanzar acuerdos respetuosos con y entre las partes, es decir una cultura de relación pública madurada más allá del ámbito estricto de las normas escritas.

El referente más maduro para estas segundas funciones es el Observatorio del Agua de París (OPE)¹⁵ que es una comisión extra-municipal que fue creada en 2006 por el Alcalde de París, cumpliendo con el deseo del Consejo de París. Es un lugar de intercambio y reflexión de los ciudadanos donde se emiten opiniones consultivas con el objetivo de ayudar a satisfacer las expectativas de los usuarios en el ámbito del agua y el saneamiento.

Diseñado como una herramienta para la consulta y el control ciudadano sobre la política municipal de agua, el OPE está informado de todas las deliberaciones importantes sobre la gestión del agua, sobre las cuales emite una opinión antes de su aprobación ante el Consejo de París. Un representante del Observatorio se sienta en la Junta de Directores de Eau de Paris (empresa Gestora) con voz deliberativa.

En el caso de un **observatorio estatal del agua urbana** este debería limitarse a la recopilación y sistematización información para ponerla a disposición general. En efecto, no tendría sentido extender sus funciones a las de participación en materias que no son competencia del Estado. Cabría pensar en un sistema análogo al Sistema Nacional de Información de Aguas de Consumo (SINAC) que funciona correctamente en un ámbito de competencias repartidas con los municipios y las CCAA.

Un tal organismo no tiene funciones ejecutivas. En su desempeño informativo debería buscar una excelencia – solvencia profesional, independencia de criterio, transparencia – de la que obtener ascendente para intervenir en la elaboración de propuestas. Hay que tener en cuenta que las necesidades de información y asesoramiento solvente en esos terreno son muy grandes no sólo en el ámbito técnico sino en el de la gestión económica y administrativa, pues

materia de agua. Funciones. Su composición y funcionamiento se regula según Decreto 477/2015, de 17 de noviembre, por el que se regulan los órganos colegiados de participación administrativa y social de la Administración Andaluza del Agua.

¹⁴ El Pleno municipal de julio del 2018 aprobó el Reglamento del Observatorio del Agua de Terrassa (OAT), el órgano que articulará la participación de la ciudadanía en la definición de las políticas y en las decisiones estratégicas que afecten al servicio de abastecimiento de agua municipal. prevé que esté formado por una representación amplia de la ciudadanía, de las entidades, de los agentes sociales y económicos, de los grupos políticos, del Gobierno de la ciudad y de los sectores consumidores de agua. El Observatorio tiene carácter consultivo, asesor, deliberativo y propositivo, y capacidad de alcanzar acuerdos que tendrán que ser considerados por el Gobierno municipal.

¹⁵ <http://www.observatoireparisiendeleau.fr/>

las innovaciones técnicas y normativas son muchas y el entorno socioeconómico ha cambiado notablemente.

Su funcionamiento debería estar dotado presupuestariamente, de forma análoga a como lo está el SINAC.

6.4.3 Laboratorio

El concepto nace de la iniciativa de Graciela Schneier-Madanes, actualmente presidenta del OPE. Se trata de un ente con una capacidad de acción superior a la de un observatorio, pues más allá de la función propia del observatorio se capacita para promover y ensayar experiencias piloto en los diversos ámbitos de gestión del agua urbana, ya sean de carácter social, técnico o económico. Más allá de sus funciones de información y asesoramiento, sus actuaciones deberían constituir referencias evaluadas de las iniciativas que pudieran emprenderse. A título de ejemplo los ámbitos de trabajo se podrían extender a técnicas de financiación e inversión, indicadores de servicio como rendimientos o condiciones laborales, o a propuestas de homogeneización de modelos tarifarios.

La propuesta tiene alguna afinidad con el Partenariado Portugués para el Agua¹⁶ cuya misión es promover un vínculo efectivo entre personas, instituciones y empresas entre cuyos objetivos hay:

- La promoción de la innovación en el sector del agua, facilitando la articulación entre empresas y centros de investigación
- La constitución de un foro de reflexión de cara a los retos del futuro.

Las Administraciones de Cuencas Hidrográficas (Agencias de Bacia), como complemento del Instituto del Agua (INAG) fueron creadas en 2005 por la nueva Ley del Agua portuguesa que transpone la DMA a su legislación nacional y establece un nuevo sistema institucional para la gestión del agua, con la implementación de un nuevo régimen de licencias y de un nuevo régimen económico para el uso del agua, y con la promoción de nuevos instrumentos para la participación de los usuarios y otras partes interesadas. No obstante, las Agencias de Bacia fueron eliminadas en el contexto de la crisis económica por mandato de la UE y las competencias devueltas al INAG.

6.5 ¿Qué proceso de implantación?

Una regulación efectiva requiere de una cantidad de **recursos** considerables. Determinar cuál es el nivel de costes adecuado para prestar un determinado nivel de servicio no es tarea fácil. Dicha labor se encuentra además con la dificultad de la **asimetría en la información** que

¹⁶ <http://www.ppa.pt/>

habitualmente sufren los reguladores. Y es que, con independencia de la robustez del mandato regulador o la fortaleza de los instrumentos legales al alcance del organismo que ejerce la regulación, los operadores de los servicios siempre cuentan con información mucho más completa de los servicios que la que tiene el regulador.

Por otra parte, suele existir también una **asimetría de recursos** entre el regulador y las organizaciones reguladas. Por lo general los recursos de un regulador central son limitados y tanto su plantilla como su presupuesto son muy inferiores a los que la industria regulada puede utilizar en la interacción con el regulador. En estas circunstancias es habitual encontrar reguladores que terminan “ahogados” en información, siendo este un factor determinante para el correcto desempeño de sus funciones.

Estas asimetrías de información y de recursos se ven agravadas por la cantidad de servicios independientes existentes en España, que supone una nueva asimetría. Atendiendo al número de municipios en el país, sería necesario regular más de 8000 servicios de agua y saneamiento. En el caso de que tan solo se tuvieran en consideración aquellos municipios de más de 20.000 habitantes, el número de servicios a regular sería cercano a los 400¹⁷.

Como consecuencia, el establecimiento de un regulador único nacional “fuerte” se antoja como una solución imposible en el contexto actual. Sobre todo, si se pretende regular la totalidad de los servicios de agua (incluyendo los municipios más pequeños).

Es habitual que aquellos países con un regulador tengan también un número de servicios de agua reducido. Sin embargo, ello no es fruto de la casualidad. Se trata del resultado de procedimientos de agregación previos que han desembocado en un ámbito con muchos menos actores y más fácil de regular. Por ello, una posibilidad (que se busca en Portugal desde hace años) es la agregación de municipios pequeños en entidades mayores que simplifiquen el panorama y consigan economías de escala. Una solución en este mismo sentido ya existe en nuestro país en forma de mancomunidades y consorcios, y se trata de una alternativa a considerar seriamente a la hora de hacer posible la **provisión de servicios de mayor calidad en las poblaciones más pequeñas**.

Por otra parte, el trabajo del laboratorio puede favorecer la percepción conjunta de los problemas más urgentes a resolver y contribuir a crear atmósfera de diálogo que permita pasar de forma paulatina y prudente a la segunda fase. Una solución ya adoptada en

¹⁷ En Inglaterra y Gales el número de compañías de agua y saneamiento reguladas es 32. En Chile, son 53 operadores urbanos los regulados. En Portugal el número de municipios prestando servicios de agua y saneamiento es de 308.

Portugal¹⁸, podría consistir en la **implantación progresiva de la regulación**, aplicando primero el marco regulatorio a un subconjunto de municipios para luego ir extendiéndolo.

Dos opciones resultan bastante obvias en el caso de buscar una implantación progresiva: **por modelo de gestión** (regular primero a aquellos servicios con participación privada en la gestión) **o por población abastecida** (comenzar con aquellos servicios que estén por encima de un determinado tamaño).

La implantación progresiva por tamaño plantea diversas cuestiones. Una de ellas concierne a la equidad, al posibilitar el que existan ciudadanos cuyos servicios de agua están regulados y por tanto más supervisados que los de otros ciudadanos que viven en otro lugar. Por otra parte, la selección por tamaño puede plantear cuestiones de conveniencia. Seguramente los servicios más pequeños son los que necesiten más apoyo y también más supervisión por parte de un regulador (ya que posiblemente los servicios en ciudades más grandes sean los que menos necesiten de garantizar la calidad del servicio). Comenzar con las ciudades más grandes también puede plantear cuestiones en torno al modelo, que pudiera desarrollarse teniendo en cuenta las particularidades de las poblaciones más habitadas y luego no ser completamente válido para los municipios más pequeños.

La implantación atendiendo al modelo de gestión (regulando en un primer momento tan solo de aquellos servicios con participación privada en la gestión) puede ser otra alternativa, pero debe ser ineludiblemente seguida por la regulación de los servicios gestionados por municipios y entidades públicas. Al fin y al cabo, los servicios públicos también pueden pecar de ineficiencia (y costes elevados), deben cumplir con el establecimiento de unas tarifas que garanticen la sostenibilidad del servicio¹⁹ y con unos niveles de servicio equivalentes al resto. Por ello, **la regulación de los servicios de agua resulta necesaria con independencia del carácter privado o público del operador.**

Otra posible alternativa es realizar una **implantación progresiva de funciones**²⁰ que permita abordar la problemática de manera más pausada y, al mismo tiempo, lograr el consenso entre los diferentes actores en el sector acerca de los siguientes pasos. En este caso, las funciones de este organismo central podrían estar inicialmente dirigidas a realizar una evaluación de los niveles de servicio y a proporcionar información de manera transparente en lo que se ha venido llamando **“sunshine regulation”**. Un modelo cuyas palancas de cambio son

¹⁸ En Portugal los primeros servicios en ser regulados fueron aquellos con operadores privados. En la actualidad todas las municipalidades son supervisadas por el regulador. En paralelo, en Portugal se sigue buscando la agregación de servicios más pequeños en otros de mayor entidad.

¹⁹ Y que en el caso de los servicios públicos pueden tener grandes incentivos a mantener una tarifa baja por razones políticas.

²⁰ También en Portugal el regulador vio su mandato ampliado con el paso de los años. Así, en un primer momento tan solo reguló la calidad del servicio, para posteriormente convertirse también en regulador económico.

fundamentalmente derivadas de facilitar datos a los ciudadanos acerca de los servicios y esperar que los responsables de los servicios decidan voluntariamente mejorar la situación de los mismos²¹.

²¹ Esta modalidad también es conocida como “*name and shame*” (nombrar y avergonzar)

7 Propuesta de un observatorio colaborativo del ciclo urbano del agua

La propuesta de observatorio colaborativo/laboratorio es la que se desarrolla en el presente documento pues se considera de mayor alcance que la del simple observatorio. En realidad, **en un laboratorio caben todas las funciones no ejecutivas que se suelen atribuir a un regulador.**

El planteamiento estratégico del observatorio colaborativo/laboratorio se centra en la creación de conocimiento público compartido, base para la creación de consensos que permitan aunar esfuerzos y crear las mejores condiciones para afrontar los retos futuros del agua, ya sea en relación a los derechos ciudadanos, a nivel técnico o económico.

La gestión de la diversidad requiere esfuerzos suplementarios que favorezcan la creación de criterios comunes para controlar y evaluar la prestación del servicio.

El observatorio colaborativo/laboratorio del ciclo urbano del agua debe ser espejo de la realidad en que se desarrolla ese ciclo y contribuir así a su conocimiento y mejora. Su acción debe basarse en la seriedad e interés de sus trabajos y en el prestigio que así debe alcanzar, de forma que, sin dejar de considerar las modificaciones normativas que sea oportuno proponer, su acción se fundamente en la forma en que se exploran nuevas formas de gobernanza (soft law), la utilidad práctica de sus propuestas y en la autoridad que sea capaz de emanar.

Encaje institucional

- La articulación del Observatorio puede venir a través de un observatorio territorial y un observatorio de ámbito estatal que coordine y unifique criterios.
- En el modelo de observatorio hay encaje entre autonomía municipal (no invadirla) y regulación. Si se opta por el modelo de Observatorio, debería trabajarse con las Comunidades autónomas para que también lo adopten y generen sus observatorios.
- También puede haber un regulador que actúe como acreditador de buenas prácticas, dentro de un marco de carácter voluntario. En el ámbito de los laboratorios de análisis se trabaja así. Estas empresas tienen muy en cuenta el obtener y mantener la acreditación, incluso aumentar el alcance de la misma. Una mala evaluación por parte de ENAC (Entidad Nacional de Acreditación) es perjudicial porque les impide acceder a determinados contratos.

Descripción

El Laboratorio del ciclo integral del agua urbana se concibe como un espacio de estudio, divulgación y consulta de los problemas relativos al conjunto de servicios públicos que configuran el ciclo del agua urbana. Su existencia debe contribuir a mejorar el conocimiento, la capacidad de toma de decisiones bien informadas, mejorar los mecanismos de participación ciudadana y de encuentro entre los actores del sector.

Se constituye como un organismo de análisis y asesoramiento, que tendrá un funcionamiento autónomo, elaborará su plan de trabajo en colaboración con las CCAA y dispondrá de recursos presupuestarios para desarrollarlo.

El laboratorio tendrá capacidad para recopilar información y elaborar informes sobre los problemas del agua urbana, así como desarrollar experiencias piloto que permitan obtener conocimiento sobre las posibilidades y/o las consecuencias de determinadas actuaciones.

Objetivos que persigue

El **Laboratorio del ciclo del agua urbana** se propone crear y difundir conocimiento en torno a los problemas observados en los servicios públicos del ciclo y contribuir así a mejorar su gobernanza y en especial la toma de decisiones estratégicas relativas a esos servicios.

Entre los objetivos a perseguir se pueden mencionar:

- Realizar el seguimiento y análisis basado en indicadores en relación con el ciclo del agua urbana.
- Documentar y promover el desarrollo de buenas prácticas.
- Acreditar a los agentes que destaquen por sus buenas prácticas gestoras.
- Difundir conocimiento en torno a esas cuestiones.

Organigrama

El **Laboratorio del ciclo del agua urbana** estará integrado por:

Un **Consejo Rector**, formado por representantes de los municipios, de las organizaciones sociales y económicas con actividad e intereses en torno al agua urbana, y por una representación de las CCAA y del MITECO. Aprueba en base a las decisiones del órgano técnico.

Un **Consejo Asesor técnico** formado por profesionales designados por los organismos con competencias reguladoras que analiza y revisa las propuestas del personal técnico de la organización antes de elevarlas al Consejo Rector.

El **Órgano Técnico** formado por profesionales de reconocida competencia en el ámbito de la gestión o del estudio del agua urbana. Propone las líneas de trabajo a desarrollar en cada ejercicio, emite los informes y la memoria anual y atiende las consultas o solicitudes de información que le sean formuladas. Tiene capacidad para solicitar la colaboración temporal de determinados profesionales en función de los trabajos que deba desarrollar.

Funciones

Las funciones del laboratorio pueden abarcar el extenso conjunto de funciones no ejecutivas propias de un regulador. Entre ellas se pueden mencionar:

1. Recogida de información, análisis, seguimiento y elaboración de informes sobre

- a. La estructura de costes. Con el objetivo de conocer la variabilidad que se observa y poder establecer bases para mejorar la comparabilidad, comprender la heterogeneidad y hacer propuestas a distintos niveles.
 - b. La estructura financiera de los servicios y poder hacer propuestas para mejorar la sostenibilidad económica del ciclo y la correcta asignación de esos costes a cada mecanismo de financiación.
 - c. Las diferentes estructuras tarifarias.
 - d. Indicadores y criterios de gestión.
2. Favorecer la transparencia en la divulgación de los costes y criterios de gestión de los servicios.
 3. Estudiar y promover fórmulas de participación pública en la definición de políticas en torno al ciclo del agua urbana.
 4. El estudio de las diferentes prácticas observadas en torno al derecho de acceso al agua y proponer fórmulas para su mejora y generalización.
 5. El estudio de las situaciones de elevados consumos y/o bajos rendimientos y realizar experiencias piloto que mejoren la eficiencia del sistema.
 6. El estudio de la relación entre el ciclo urbano del agua y el ciclo general y proponer fórmulas para mejorar su encaje.
 7. El estudio de la relación entre el ciclo urbano del agua y la gestión ambiental y urbanística municipal.
 8. El estudio de la realidad de los sistemas de gestión del ciclo y los problemas observados en la relación titular-gestor.

Colaboración y aspectos legales

El **Laboratorio del ciclo urbano del agua** estará abierto a colaborar con aquellas comunidades autónomas que lo deseen a través de los organismos pertinentes que en cada caso se determinen.

Con independencia de esos mecanismos, establecerá comunicación y se prestará a colaboración con aquellos municipios que así lo deseen en todo el ámbito nacional.

Los requerimientos legales para su desarrollo deberían ser objeto de estudio e informe por parte de la abogacía del Estado.

Una vez decidida su creación, la implementación del **Laboratorio del ciclo urbano del agua** requiere de unos estatutos, un programa de trabajo a corto y a medio plazo y una dotación presupuestaria coherente.

Complementariamente, se podrá financiar con otras aportaciones en función de las posibilidades y circunstancias.

Informes

Los informes anuales deberían basarse en un sistema de encuestas generalizado a todos los municipios. Dicho sistema deberá disponer de elementos muestra en municipios en los que concurren circunstancias que les den representatividad y que aseguren una correcta elaboración y presentación de los datos.

En relación a los costes, son de gran interés los que se puedan obtener de los estudios económicos que dan soporte a las tasas municipales, así como los procedentes de los estudios de tarifas que se tramitan a las comisiones de precios de las CCAA.

El informe anual del laboratorio debería tener tres partes.

1. La relativa a los indicadores evaluados, su interpretación y evolución interanual.
2. La relativa a los proyectos de demostración realizados, los motivos de la iniciativa, sus conclusiones y las propuestas que de ellos se derivan
3. La relativa a las solicitudes de información y asistencia recibidas y la forma en que han sido atendidas.

Dicho informe debe ser parte esencial de la memoria anual de gestión que debe presentar el Laboratorio y que debe ser aprobada por su Consejo Rector.

En un primer estadio se propone efectuar dos proyectos de demostración al año. El contenido de esos proyectos se elegiría por parte del Consejo Rector del laboratorio entre los diferentes aspectos considerados en el capítulo 4 del presente documento. Su ejecución debe responder a un proyecto elaborado y debidamente presupuestado que debería desarrollar el órgano técnico del Laboratorio.

En el corto plazo y mientras se madura su encaje institucional y organizativo, se pueden desarrollar algunos trabajos de interés:

- a) un modelo de encuesta a los municipios que facilite el tratamiento de la información y la elaboración de indicadores.
- b) La elaboración de un reglamento tipo del servicio como modelo a ofrecer a los municipios que lo deseen
- c) La elaboración de un contrato programa y/o pliego de condiciones que regule las relaciones entre el titular y el gestor.

El análisis de fórmulas financieras que permitieran el acceso al crédito de los entes locales y el ofrecimiento de suficientes garantías al sector bancario en relación con las infraestructuras del ciclo urbano del agua.