



CONCLUSIONES DEL FORO:

"LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DEL AGUA"

Valencia. 9 de Abril de 2016

Se ha celebrado el Foro "La participación ciudadana en la gestión del agua", organizado por Ingeniería Sin Fronteras de Valencia y la Fundación Nueva Cultura del Agua. El debate abordó el estado de la cuestión respecto a la pobreza hídrica, las ventajas y limitaciones de los modelos de gestión pública y gestión privada o indirecta y las propuestas para garantizar el derecho humano al agua, así como para impulsar la participación ciudadana en la gestión del agua urbana.

El debate surgido en este Foro permitió explicitar muchos elementos de consenso y avanzar en la concreción de diferentes propuestas. A continuación se presentan las principales aportaciones.

1. Acerca del estado de la cuestión de la pobreza hídrica y las propuestas para garantizar el derecho humano al agua

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

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

En cuanto a los mecanismos concretos para erradicar la pobreza hídrica, la opción de establecer un mínimo vital gratuito para cualquier ciudadano (al margen de su capacidad de pago), como en el caso de la ley francesa, no se considera, en general, la mejor opción, dado que supondría la quiebra económica o una subida de las tarifas para las entidades suministradoras.

Las experiencias de gestión pública del agua, como la del Ayuntamiento de Córdoba, proponen un procedimiento coordinado entre distintos ámbitos municipales para erradicar la pobreza hídrica. Por una parte, se debe facilitar el acceso al servicio con el empadronamiento y otras opciones no restrictivas (evitando situaciones de exclusión al exigir título de propiedad o alquiler para acceder al suministro de agua). Por otra parte los servicios sociales municipales identifican las situaciones de precariedad económica y la entidad suministradora asume los costes del impago de un mínimo vital (3 m³ por persona y mes, unos 100 l/persona día) con cargo a un fondo específico creado por dicha entidad (incluyendo tanto el abastecimiento como el saneamiento).

2. Los modelos de gestión pública y privada en relación con el derecho humano al agua y la participación ciudadana

La gestión privada o indirecta de los servicios de agua (que en muchos casos supuso la privatización de servicios y empresas públicas eficientes) implica problemas adicionales en relación con la garantía del derecho humano al agua. De hecho, las empresas privadas y de gestión indirecta siguen mayoritariamente instaladas en la negación del problema de pobreza hídrica o en considerarlo como una cuestión a abordar desde la caridad. Una de las dificultades de la gestión privada en relación con el derecho humano al agua es el concepto de beneficio empresarial (especialmente atractivo en un "mercado" cautivo como es el abastecimiento de agua), cuestión escasamente compatible con garantizar un derecho humano.

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

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

Existe en definitiva un amplio consenso acerca de que desde la gestión pública es mucho más fácil garantizar el derecho humano al agua de manera efectiva, así como impulsar la transparencia y la participación ciudadana, si bien ésta es una asignatura pendiente de forma generalizada. En España aproximadamente el 50% de los servicios de agua están gestionados por entes públicos. No obstante esta proporción puede cambiar mucho según el territorio considerado. Así, en la Comunidad Valenciana aproximadamente un 10% de la gestión del abastecimiento se realiza de forma directa, mientras que el 90% de la gestión es indirecta. Está pendiente una evaluación de cómo se está prestando este servicio.

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

También se destaca la necesidad de reforzar la colaboración pública-pública. En este sentido, se constata la existencia de gestores públicos del agua con un elevado nivel de preparación que pueden contribuir a la transferencia de conocimientos con una colaboración pública-pública.

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

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

4. Otros problemas y propuestas relacionados en la gestión del agua urbana

En el Foro se identificaron asimismo otros problemas de gestión del agua urbana que de forma directa o indirecta tienen relación con la garantía del derecho humano al agua, la sostenibilidad económica, social y ambiental y la transparencia en la gestión. Una de tales cuestiones es la estructura de los recibos del agua y el destino real de los fondos:

- Por una parte la inclusión en el recibo de partidas que nada tienen que ver con los servicios del agua (por ejemplo la recogida de basuras) tiene efectos negativos, al favorecer una imagen falseada de los costes específicos de dichos servicios del agua.
- Por otra parte, se carece de un diagnóstico detallado acerca los conceptos que se incluyen en las tasas o tarifas del agua. Además, es necesario reformar estas tasas o tarifas, entre otras cosas, para establecer una recuperación de costes progresiva que penalice los consumos más desmedidos (actualmente en algunos casos ocurre al revés). Para ello es necesario abordar diferentes cuestiones, incluyendo la distribución entre los costes fijos y los costes variables del servicio.
- Dichas tasas o tarifas deberían asegurar la sostenibilidad económica tanto del abastecimiento como del saneamiento y la depuración, incluyendo asimismo los costes de gestión, la necesidad de inversiones en el servicio y la provisión de fondos específicos para garantizar el derecho humano al agua.
- Unido a lo anterior, se critica la existencia de frecuentes malas prácticas en relación con fondos que, debiendo destinarse al ciclo urbano del agua, se han dedicado a proyectos o iniciativas que nada tenían que ver con el agua. Esto ha ocurrido en muchos casos con el canon de concesión del abastecimiento y también se ha evidenciado en el saneamiento y la depuración, cuando el canon de depuración no se ha destinado a financiar las infraestructuras o los mantenimientos necesarios, abocando a un importante abandono de la planificación en materia de depuración.

Igualmente se señaló la necesidad de incorporar otros aspectos importantes en la gestión del agua urbana, como la sostenibilidad ambiental y la calidad del agua. En este sentido, se reclama reducir en general las demandas y destinar como agua de boca la de mejor calidad disponible, frente a situaciones como la que se vive en La Ribera, donde el abastecimiento urbano está asumiendo los costes de la contaminación de las fuentes de suministro causada por los usos agrarios.

Conclusiones y propuestas generales

Del conjunto de aportaciones realizadas cabe destacar las siguientes conclusiones y propuestas:

- Es fundamental recuperar el control ciudadano de la gestión del agua urbana, a través de una plena transparencia y de una participación ciudadana efectiva.
- Se destacan las ventajas de la gestión pública o directa del agua frente a la gestión privada o indirecta desde el punto de vista del interés público, como la garantía del derecho humano al agua, el impulso de la participación ciudadana y la aplicación de una visión amplia que tenga en cuenta consideraciones ambientales y sociales. Estas ventajas están condicionadas a que dicha gestión pública incorpore criterios de eficacia, eficiencia y transparencia, entre otros condicionantes necesarios. En este sentido, es necesario superar la anorexia de lo público para fortalecer los recursos destinados a la gestión del agua urbana.
- Es necesario disponer de un diagnóstico actualizado y fidedigno de las situaciones de pobreza hídrica en cada territorio y de forma más general, de los usos del agua urbana.
- Las experiencias de gestión pública como las del Ayuntamiento de Córdoba avalan la plena viabilidad de garantizar el derecho humano al agua con un mínimo vital en situaciones de

precariedad económica, a través de la coordinación entre los distintos ámbitos municipales y la entidad suministradora de los servicios del agua.

- Se propone eliminar del recibo los conceptos ajenos a los servicios del agua y llevar a cabo una reforma profunda de las tarifas o tasas en relación con su estructura, coste total y tipo de conceptos que debe cubrir. Entre otros objetivos, dichas tarifas o tasas deben garantizar la sostenibilidad económica de unos servicios de calidad incorporando criterios sociales y ambientales, poniendo en relación dichas tasas o tarifas con la calidad del agua y de la gestión realizada.
- Se demanda mayor apoyo y coordinación por parte de las entidades supramunicipales con el fin de apoyar los procesos de remunicipalización, identificar y promover las escalas de actuación más adecuadas a cada caso y asesorar en el proceso. Se requiere asimismo avanzar y extender la colaboración pública-pública.
- Igualmente es necesario avanzar en la aplicación de criterios comunes desde el interés público, para lo que se propone establecer un organismo que regule la actividad de los operadores que participan en la gestión indirecta de los servicios.