

CONCLUSIONES FINALES  
DEL PROCESO PARTICIPATIVO  
PARA LA ELABORACIÓN DE

**EL REGLAMENTO  
DEL CICLO INTEGRAL  
DEL AGUA DE USO  
URBANO EN ANDALUCÍA**

5 DE NOVIEMBRE DE 2018



El objeto del presente documento es hacer públicas las conclusiones finales de un amplio e intenso proceso participativo para la elaboración del Reglamento del Ciclo Integral del Agua de Uso Urbano, impulsado por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, y en el que han participado numerosos colectivos e instituciones a los que agradecemos su esfuerzo y dedicación, sin los cuales no habría sido posible presentar este nivel de concreción de las conclusiones ni haber obtenido el elevado grado de consenso que se ha logrado.

Estas conclusiones fueron presentadas por los representantes designados por cada uno de los grupos de trabajo en un taller específico celebrado al efecto en Sevilla el 27 de septiembre. Los documentos con los resúmenes de cada taller se dieron a conocer previamente a los ponentes de tal forma que todos dieron su conformidad con carácter previo.

Este proceso participativo ha incluido, entre otros, las siguientes reuniones, talleres, jornadas y encuentros:

Reuniones previas preparatorias:

Desde el mes de abril de 2018 se han mantenido más de una decena de reuniones con diversos colectivos y expertos relacionados con el Ciclo Urbano del Agua en Andalucía, para realizar una primera aproximación a los asuntos que los mismos estimaban como los más relevantes a la hora de abordar la modificación reglamentaria pretendida.

Jornada Inicial:

Sevilla, 11 de junio de 2018.

Talleres:

- I Transparencia, participación y rendición de cuentas  
La Rábida, Huelva, 20 de julio
- II Reconocimiento y desarrollo del derecho humano al agua  
Granada, 13 de septiembre de 2018
- III Financiación de los servicios y recuperación de costes  
Málaga, 20 de septiembre de 2018
- IV Conclusiones finales  
Sevilla, 27 de septiembre de 2018

Encuentros de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio con:

- Consejerías con competencias relacionadas con la materia  
Sevilla, 25 de abril de 2018
- FAMP y Entidades Locales – Junta de Andalucía  
Sevilla, 13 de julio de 2018
- Otras CCAA con competencias en Ciclo Urbano del Agua  
Sevilla, 18 de septiembre de 2018
- FAMP y Entidades Locales – Junta de Andalucía  
Córdoba, 24 de septiembre de 2018

<b>PARTICIPANTES EN LOS TALLERES</b>	
<b>NOMBRE</b>	<b>INSTITUCIÓN</b>
Algeciras Cabello, Rocío	FACUA
Amarillo Sánchez, Antonio	Ecologistas en Acción
Arana García, Estanislao	Universidad de Granada
Babiano Amelibia, Luis	AEOPAS
Cabrera Alza, Juan	Acosol
Cabrera Milla, Gregorio	Delegación Territorial Jaén
Cadenas, Juan Carlos	Marea Azul del Sur
Cancelo Chacón, Fº Javier	UGT
Cao Moisés, Guillermo	EMASA
Casero, Francisco	Fundación SAVIA
Casero, Iván	Fundación SAVIA
Castro Nogueira, Hermerlindo	Universidad de Almería
Cervantes Velarde, Pedro	Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (monitor)
Colomina Berengel, José	AGUAS DE ALMERÍA
Cortés Achedad, Pablo	Universidad de Sevilla
Cruz Acillona, Eduardo	EMASESA (monitor)
Cuenca Fernández, Inmaculada	Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio
del Moral Ituarte, Leandro	Universidad de Sevilla
Egea, Javier	Ecologistas en Acción
Erostarbe, Fernando	ALJARAFESA
Fernández Caldera, David	COAMBA
Fernández Martínez, M.ª Belén	AGUAS VEGA-SIERRA ELVIRA SA
Fernández Priego, Juan Manuel	FAMP
Fernandez Solis, Juan	SOMAJASA
Figueroa Clemente, Manuel Enrique	Universidad de Sevilla
Fuentes, Francisco	Delegación Territorial Almería
García Gómez, Mª Dolores	FACUA
García Márquez, Javier	Diputación de Granada
García Romero, Joaquín	EMASESA
García Rubio, Miguel A.	Instituto del Agua
García, José de Vicente	Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol
Girón Méndez, José Luis	Diputación de Sevilla
Gómez Galán, Pedro	Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio
Gómez Martínez, Arturo	Ayuntamiento de Córdoba
Gómez Soto, María José	Al Andalus
Gómez Suárez, Macarena	COAMBA
González Bueno, Mónica	Confederación Hidrográfica del Guadalquivir (Granada)

<b>PARTICIPANTES EN LOS TALLERES</b>	
<b>NOMBRE</b>	<b>INSTITUCIÓN</b>
González Gómez, Francisco	Universidad de Granada
Gutierrez Ruiz, Santiago	Ayuntamiento Medina Sidonia
Hinojosa Torralvo, Juan José	Universidad de Málaga
Hurtado Sánchez, José María	Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio
Irigoyen Jara, Carlos	ASA ANDALUCÍA
Jiménez Fernández, Pedro	Coamba
Lacalle Marcos, Abel	RANCA
Lechuga Arias, Francisco	Diputación de Jaén
López López, Francisco	Marea Azul del Sur
López Sabater, Carlos	Delegación Territorial Granada
López Sanchis, María	ANSEMAC
Matarán Ruiz, Alberto	Universidad de Granada
Montoro Bernard, Alejandra	Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio
Morales Matias, Umberto	AGUAS Y RESIDUOS DEL CAMPO DE GIBRALTAR, SA (ARCGISA)
Navarro, Juan Carlos	Consejería de Igualdad
Novalés, Pedro del Campo	EMABESA (Benalmádena)
Olano Goena, Iñaki	Red Andaluza de la Nueva Cultura del Agua
Oliden Rodríguez-Sánchez, Jesús	Ayuntamiento de Cádiz
Olmedo Polo, Miguel	COAMBA
Pachón Márquez, Emilio	Aguas del Huesna
Palop Piqueras, Jaime	EMASESA
Pérez de Tudela Lope, Esther	Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (monitora)
Pidre Bocado, Juan Ramón	CENTA (monitor)
Piñar García, Juan Carlos	AQUALIA
Podadera Valenzuela, Andrés	EMASA
Priego, Juan Carlos	Red de Agua Pública de Andalucía
Recuero de la Cruz, César	GIAHSA
Rincón Salas, Fernando	HIDRALIA GESTIÓN INTEGRAL DE AGUAS DE ANDALUCÍA S.A.
Rodríguez Pérez, Juan José	Mancomunidad Costa Tropical de Granada
Rubio Barragán, Javier	Delegación Territorial de Cádiz
Ruiz Molina, Antonio	Universidad de Málaga
Sánchez Bas, Mercedes	EMASAGRA
Seglar Rodríguez, Desiré	ALJARAFESA
Tapia, Cristóbal del Río	DG de RRF con EELL
Utrilla Ocaña, Manuela	Ayuntamiento de Lobras
Vargas Sánchez, Gustavo B.	UGT
Vázquez Sánchez, Juan	CCOO
Vizcaíno Fernández, Ángela	Fidelis Auditores
Zafra Mengual, Claudia	EMACSA
Zamorano Toro, Montserrat	Universidad de Granada

## **ACLARACIONES PREVIAS**

Con carácter previo a la celebración de los talleres temáticos, se delimitó el ámbito de regulación que va a tener el Reglamento, dado que algunas cuestiones (importantes e interesantes, sin duda), no podrán abordarse en el seno del mismo por diversos motivos.

Entre esas cuestiones, se encuentran las siguientes:

- Los Sistemas de Gestión del Agua de Uso urbano, o lo que es lo mismo, las relaciones entre las distintas administraciones con competencia en el ciclo de uso urbano del agua en Andalucía. Todos los colectivos que han participado en este proceso han coincidido en señalar que las cuestiones relacionadas con la supramunicipalidad requieren de un amplio consenso político que nos obligan a madurar esta fase y aplazar su inicio para la próxima legislatura. Por ello, una vez finalizados los trabajos de redacción del primer reglamento, y de forma inmediata, se abordará la redacción del Reglamento de los Sistemas de Gestión del Agua de Uso urbano.
- Los Modelos de Gestión de los Servicios de Gestión del Agua de Uso urbano, que están definidos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, por lo que no pueden modificarse en una reglamentación sectorial de ámbito autonómico. Así, y aun conociendo que la mayoría los colectivos que han participado en este proceso han coincidido en señalar que debería tenderse hacia modelos de gestión pública directa, no podemos olvidar que estamos ante una competencia de carácter municipal.
- Los aspectos que deben regularse mediante ordenanzas municipales. Como se acaba de señalar, hay que tener presente que el ámbito objetivo del Reglamento esta constituido por la prestación de unos servicios que son competencia de las entidades locales. Por ello, y aunque todos coincidimos en que es necesario que un servicio tan básico y esencial como éste se garantice y se preste de un modo homogéneo en el ámbito de la comunidad autónoma, la realidad andaluza es muy diversa y heterogénea, por lo que hay aspectos del servicio que responden a las características específicas de cada municipio y, por tanto, se deben regular mediante ordenanzas. Por consiguiente, serán objeto de regulación por el Reglamento del Ciclo Integral de Uso Urbano aquellas cuestiones en las que la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio puede establecer un marco regulador común para todo su ámbito geográfico.
- La regulación de los instrumentos precisos para poder garantizar la protección de los trabajadores y trabajadoras, en caso de cambios en empresas prestatarias del servicio, así como asegurar la cantidad y calidad en el empleo y la formación permanente de dichos trabajadores y trabajadoras. Siendo esta cuestión clave y fundamental, no es menos cierto que no es posible abordarla mediante una norma de carácter reglamentario de una comunidad autónoma, tal y como incluso se esta viendo reflejado en algunas sentencias de lo social del Tribunal Supremo.

Por tanto, y una vez delimitado el ámbito de regulación del reglamento, hay que subrayar que este documento constituirá el marco de referencia para la redacción de texto legal, de tal forma que el equipo redactor de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio tratará de trasladar a dicho texto, en la medida de lo posible, todas las propuestas consensuadas en los talleres; obviamente, y como no podía ser de otra manera, dentro del ámbito competencial de esta administración y de los límites que nos marca la normativa vigente.

## **I.- TALLER SOBRE TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

### OBJETO DEL TALLER

Se pretende llegar a la definición de un sistema de comunicación con la ciudadanía en un doble sentido, tanto de informar al público como de escuchar y reconocer sus preocupaciones. Por tanto, resulta fundamental el establecimiento de procesos informativos y consultivos para la definición de la norma, que a su vez debe regular la participación de la ciudadanía en la gestión, la transparencia y la rendición de cuentas de los titulares de estos servicios públicos.

La finalidad de este taller era la de obtener una batería única de conclusiones y/o propuestas que fuesen fruto del consenso de los participantes, y que permitiesen clarificar:

- Cómo se debe recoger en un Reglamento de ámbito andaluz los mecanismos que garanticen la transparencia en la gestión de los servicios relacionados con el ciclo integral del agua de uso urbano.
- Determinar cuáles han de ser las vías que permitan una participación efectiva de la sociedad en la toma de decisiones relativas a este recurso vital.
- Que información se debe facilitar a la ciudadanía en relación con la administración de estos servicios, cómo y cuales han de ser los canales.

### **1.- INFORMACIÓN**

Tras el análisis de la situación actual, los participantes decidieron establecer las siguientes hipótesis de partida:

- La información es la base de la transparencia, de la participación ciudadana y de la rendición de cuentas.
- La información que se suministra actualmente es heterogénea, errática y reactiva. Cada entidad suministradora la elabora de una forma diferente tanto en forma como en contenido.
- Los ciudadanos no tienen claro donde buscar la información ni qué tipo de información tienen a su alcance.

### CONCLUSIONES

1. Las Entidades Locales como titulares de estos servicios, deben ser los responsables de facilitar la información.
2. Se debe consensuar entre las Administraciones la información que se ha de dar a la ciudadanía y los criterios objetivos que serán la clave para elaborar la información.
3. Tanto los criterios de elaboración como la información que se facilita deben ser homogéneos para todo el territorio andaluz, de forma que la información sea comparable, con independencia de la forma de gestión.
4. El Reglamento debe establecer indicadores de gestión que permitan conocer la realidad de los servicios municipales de agua, homogeneizar las metodologías de cálculo, comparar e interpretar los distintos análisis de costes y justificar adecuadamente los expedientes tarifarios.
5. La información ha de estar estructurada.

6. Debe ser factible y viable, sostenible en el tiempo, comprensible.
7. La información la debe hacer pública cada Entidad local, y, además, debe estar centralizada en algún lugar de fácil acceso público.
8. Tipo de información que preceptivamente se deberá facilitar:
  - presupuesto anual
  - balance económico
  - plan de inversiones
  - informes de calidad del agua (potabilización y depuración)
  - tarifas (suministro, alcantarillado, saneamiento y cánones)
  - planificación estratégica
  - recursos humanos
  - materiales...
9. Para un eficaz ejercicio del derecho de información de los ciudadanos se necesita, que la información sea veraz, actualizada y comparable.
10. Debe definirse quien ostenta la potestad de supervisar y, en su caso, sancionar, esta obligación.

## PROPUESTAS

A) El nuevo reglamento debería incorporar un anexo en el que se recoja la información que debe ser suministrada para un periodo de tiempo determinado (trimestral, semestral, anual): descripción de la planificación estratégica del ciclo integral del agua urbana, indicadores establecidos para la evaluación de la Planificación estratégica, datos de calidad agua de consumo, fuentes de abastecimiento, tratamientos de potabilización, tratamiento de aguas residuales urbanas, reutilización del agua tratada, presupuestos, datos de costes de suministro, estado de la red, mantenimientos previstos, etc...

B) Del mismo modo, las entidades locales deben ejercer una función difusora y formadora de la información. Se debe dar a conocer la herramienta y se debe formar a la población acerca de esta información, con la finalidad de que la población tome conciencia de la importancia de este recurso, haga uso de la herramienta y permita mantener unos elevados estándares de calidad tanto de la herramienta como del suministro.

La difusión se debe hacer desde el portal de la administración competente en el ámbito autonómico, sin perjuicio de que cada Entidad local pudiese exponer también la citada información en su web u otros canales de información de los que disponga. El portal único de la Junta de Andalucía debe facilitar, el acceso de todas las informaciones municipales, de forma comparable y conjunta, de forma similar a la REDIAM.

## **2.- PARTICIPACIÓN**

### CONCLUSIONES

- Consideran que existe escasa participación ciudadana en la planificación estratégica por lo que este reglamento debe recoger fórmulas que permitan incorporar participación pública (administración y ciudadanía)

en la Planificación Estratégica del Ciclo Integral del Agua Urbana para un periodo que debe estar determinado.

- Se contemplan diferentes posibilidades que deben quedar recogidas en el reglamento, entre las que se encuentran:
  - Grupos de ciudadanos en los Consejos de administración de las empresas
  - Creación de comisiones de control municipales, etc.
- Por último, se contempla la posibilidad de que el Observatorio de Agua, sea la entidad que asegure el cumplimiento de todos estos requisitos del reglamento.

#### PROPUESTAS

A) El Reglamento debe otorgar derechos de participación a los agentes sociales, entendiendo que hay que implicar a los agentes sociales y ciudadanía en la toma de decisiones del Ciclo Integral del Agua de uso urbano.

B) La mejor manera de velar por el cumplimiento del derecho humano al agua y el saneamiento es con la participación directa en los órganos de gestión en las sociedades mercantiles públicas o mixtas o en su caso, en los órganos de control de la administración local en la prestación directa.

### **3.- RENDICIÓN DE CUENTAS**

#### CONCLUSIONES

- Se comparte la idea de la importancia de tener procesos transparentes y participativos de manera activa en la rendición de cuentas, que permitan la identificación de los costes objeto de recuperación.
- La asunción de responsabilidad por parte de los titulares de los servicios debe estar facilitada por el Reglamento, que debería articular mecanismos (tanto legales, como técnicos o materiales –página web, formularios, etc.) para que dicho titular pudiera tener la información del gestor del servicio (teniendo también obligación éstos de reportarla).
- El reglamento debe realizar la identificación de áreas del ciclo urbano integral del agua sobre los que es preciso realizar la rendición de cuentas. Estas áreas deben cubrir tanto aspectos técnicos como generales, tantos económicos, como medioambientales, como sociales. Asimismo, debe establecer la periodicidad y el formato de presentación.

#### PROPUESTAS

A) El Titular del servicio (ayuntamiento, mancomunidad, ente supramunicipal, etc.), debe ser el responsable de la rendición de cuentas.

B) Es necesario definir un sistema fácil de reporte para la administración. Podría establecerse a modo de anexo un inventario de indicadores o información mínima a cumplimentar, estableciendo instrucciones que faciliten la comparabilidad.

C) Una periodicidad anual sería suficiente.

D) Sería conveniente el establecimiento de un repositorio de esta información. Se pone de ejemplo el SINAC respecto a la calidad de agua.

#### RECOMENDACIÓN

Se debe indagar sobre la regulación de esta materia en otras comunidades o países (como Inglaterra o Portugal que tienen ya sistemas muy consolidados).

## **II.- TALLER SOBRE EL DERECHO HUMANO AL AGUA**

### OBJETO DEL TALLER

Tras el compromiso de la Presidenta de la Junta de Andalucía y del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio sobre la necesidad y oportunidad de regular el Derecho Humano al Agua para toda la ciudadanía andaluza en el nuevo Reglamento, al ser necesario el establecimiento de un mínimo vital que permita, de forma accesible y asequible, que todos los ciudadanos y ciudadanas en Andalucía puedan cubrir sus necesidades básicas, y que la regulación de los cortes de suministro por impago prevea las situaciones de vulnerabilidad como excepciones a la norma, este II taller celebrado en Granada se centró en este asunto.

La finalidad de este taller era obtener una batería única de conclusiones y/ó propuestas que fuesen fruto del consenso de los participantes, y que permitiesen clarificar:

- Cómo se debe recoger en un Reglamento de ámbito andaluz el reconocimiento del Der-echo Humano al Agua, dado que la accesibilidad es prácticamente del 100% en toda la Comunidad Autónoma.
- Cuáles podrían ser las diferentes alternativas que permitirían garantizar este derecho.
- La conveniencia del establecimiento de un sistema de control que evitase distorsiones del sistema.
- Quién y cómo debería financiar este derecho.

En concreto, se plantearon las siguientes cuestiones para debatir en el taller:

1º) A pesar de su reconocimiento por Naciones Unidas, nuestro marco jurídico interno no reconoce de manera expresa el derecho de acceso al agua, siendo las entidades locales las que ostentan las competencias tanto del abastecimiento como del saneamiento. En un Reglamento de ámbito andaluz:

a) ¿Cómo ha de garantizarse este derecho en términos de asequibilidad?

b) ¿Y en relación con la suficiencia?

c) ¿Se tendrían que definir las condiciones bajo las cuales el usuario vulnerable tendría acceso al servicio de manera total o parcialmente gratuito?

d) ¿Se debería establecer un sistema de control que permitiese verificar que dichas condiciones se cumplen en todos los casos?

2º) Por otro lado, la Directiva Marco de Aguas incorpora, como novedad, la necesaria recuperación de los costes de inversión realizados -a lo que dedicaremos el taller de Málaga del 20 de septiembre-, estableciendo para ello la estructura conocida de tasas y tarifas de consumo. El coste de los consumos gratuitos o bonificados, más los derivados del control de los mismos, supondría un incremento de los gastos del servicio. Actualmente se pueden recuperar por dos vías: la primera, a través de los presupuestos generales de cada institución competente (mediante las tasas) o bien a través del pago del servicio por prestación de un tercero (privado), mediante la aplicación de tarifas.

e) ¿Quién debería financiar este derecho?.

- f) Dado que en todos los casos la financiación del derecho en casos de vulnerabilidad repercutiría en el coste del agua del resto de usuarios ¿Hay límites a tener en cuenta?.

## CONCLUSIONES

1. El Reglamento debe recoger de forma expresa este derecho, para que sea reclamable por cualquier ciudadano o ciudadana.
2. La dotación reconocida como mínimo vital debe fijarse en 100 litros/persona/día.
3. El alcance del derecho debe ir más allá de que se tenga o no un contrato, de forma que todos los ciudadanos y ciudadanas tengan reconocido el derecho.
4. Hay que diferenciar entre:
  - El derecho a la accesibilidad física, legal y social del recurso, general para la ciudadanía (reconocido por la ONU) y
  - El derecho a la asequibilidad, más concreto y fundamentado en un contrato con la entidad prestadora.
  - El Reglamento debe definir y regular ambos.
5. Se deben regular los criterios para reconocer la vulnerabilidad y para conceder las ayudas que permitan el ejercicio de ese derecho.
6. Deben ser los servicios sociales locales los que gestionen los casos de vulnerabilidad.
7. El Reglamento debe determinar la forma de financiación del derecho para que este quede garantizado. Se ha de tener en cuenta así mismo que la gestión de la vulnerabilidad lleva aparejados gastos de gestión.
8. La financiación, en principio, debe ser vía tarifas, con un sistema basado en el consumo por persona y unas tarifas progresivas que graven el exceso de consumo. No obstante, la repercusión en tarifas debe estar limitada. Se barajaron límites entre el 1 y el 2% como máximo de la facturación tarifaria.
9. El resto, en su caso, se podría atender con un “Fondo de Solidaridad”.
10. Así mismo se han de establecer medios de control para el efectivo cumplimiento del mismo.
11. Se debe definir el concepto de mínimo vital, y que a ese consumo se le asigne un precio asequible por debajo del precio medio.
12. La regulación debe ser de ámbito autonómico para que el alcance del derecho sea igual en toda la Comunidad Autónoma.
13. Las entidades locales, titulares de los servicios, son los que se deben de responsabilizar de garantizar el derecho, controlar su ejercicio y asegurar la financiación, ya que disponen de la competencia y de la información.
14. La administración autonómica también debe establecer sus propios mecanismos de control y de contribución al Fondo de Solidaridad, así como la exención del Canon de Mejora Autonómico en estos supuestos.

15. Se habría de evitar la repercusión del IVA y del Canon de Mejora Autonómico en las facturas a financiar con los fondos para atender la vulnerabilidad.

16. El Reglamento debe reflejar claramente los derechos y las obligaciones de las personas a las que se les faciliten ayudas, ya que son el resto de los usuarios los que van a soportarlo.

### **III.- TALLER SOBRE FINANCIACIÓN DE SERVICIOS Y RECUPERACIÓN DE COSTES**

#### OBJETO DEL TALLER

La finalidad de este taller era obtener una batería única de conclusiones y/o propuestas que fuesen fruto del consenso de los participantes, y que permitiesen clarificar:

- Cómo se debe recoger en un Reglamento de ámbito andaluz la definición del sistema tarifario y el mínimo vital, relacionado con el Derecho Humano al Agua que se va a garantizar y regular en dicho reglamento.
- Cuáles son los conceptos de coste que se han de recuperar y que conforman el precio final del servicio.
- Qué requisitos habría de reunir el modelo de financiación más justo y equilibrado que permita alcanzar todos los objetivos, sin que se repercuta directamente a los usuarios.

#### CUESTIONES ABORDADAS EN EL TALLER

1º) El nuevo Reglamento regulará en los conceptos tarifarios, que constituyen los principales instrumentos de financiación del Ciclo. Tomando como base los principios de:

- a) Autosuficiencia o de equilibrio económico-financiero en la prestación del servicio.
- b) Reparto de cargas y solidaridad, de forma que se asegure el bienestar social, especialmente en cuanto a las situaciones de vulnerabilidad y se garantice el Derecho Humano al Agua.
- c) Progresividad o aplicación de estructuras tarifarias incentivadoras, para los diferentes usos, del uso eficaz del agua y dirigidas a la consecución de los objetivos medioambientales.
- d) Transparencia, simplicidad y participación de las personas consumidoras y usuarias.
- e) Fomento de nuevas tecnologías y, en especial, el de utilización de dispositivos de medición en todos los usos del agua.
- f) Mejor conocimiento científico y tecnología disponible y de economía circular (reutilización, drenaje sostenible, aguas grises, y todas las actuaciones susceptibles de reducir el impacto ambiental de los servicios).
- g) Reconocimiento de la importancia de los modelos de producción sostenibles, y en particular el modelo de producción agrícola y ganadero ecológicos, como sistemas que contribuyen a la salud de los ecosistemas acuáticos de los que dependen los abastecimientos de agua.
- h) Recuperación de costes en todas las fases del ciclo.

En base a todo ello, se debe reflexionar sobre cuál sería el modelo tarifario óptimo a implantar para el ámbito andaluz.

2º) También es necesario que el sistema facilite la recuperación de todos los costes. Nuestro marco jurídico reconoce diversos conceptos para la financiación del Ciclo:

- Tarifas del servicio (ya sean tasas o precios)
- Cánones de mejora local
- Canon de Mejora Autonómico
- Canon de Regulación y Tarifa de Utilización del Agua
- Canon de Servicios Generales

En este ámbito nos encontramos con dos áreas temáticas claves:

Por un lado, establecer la relación entre los tipos de costes a recuperar y los instrumentos financieros disponibles.

Por otro, determinar cuáles serían los elementos de coste que se deben tener en cuenta para el cálculo de la tarifa

Otras cuestiones que se plantearon fueron las siguientes:

- Posibles excepciones a la recuperación de costes.
- Sugerencias sobre mejoras regulatorias de los mecanismos de control de la formación del precio,
- Posible eliminación de la estructura de bloques decrecientes.
- Introducción de la tarificación por persona.
- Posible regulación de situaciones no pacíficas, como la tarifa de saneamiento de agua de riego de comunidades de propietarios que pudieran no verter a la red.
- Exigencias de un régimen transitorio.

## **RECUPERACIÓN DE COSTES**

El debate quedó enmarcado, como no podía ser de otra forma, por la Directiva 200/60 Marco de Aguas, que consagra entre sus principios el de la recuperación de costes en los servicios del agua, sobre la base de que una política de precios adecuada sea un incentivo para el uso eficiente de los recursos hídricos. Por otra parte, unos servicios de calidad, valorados mediante indicadores objetivos, requieren de medios e infraestructuras adecuadas, cuyos costes deben recuperarse íntegramente como garantía de sostenibilidad futura.

Se establecieron como hipótesis de partida las siguientes:

- En la actualidad no se recupera la totalidad de los costes. El cumplimiento de este principio implicaría un importante incremento de los precios finales del ciclo integral del agua en Andalucía, ya que actualmente se recuperan los del servicio, y no siempre al 100%, y parte de los de infraestructura; algunos medioambientales y muy pocos de los del recurso.
- El sistema de financiación tampoco facilita la recuperación de la totalidad de los costes; básicamente se cubren, si acaso los costes del servicio, pero la financiación de las infraestructuras, de los costes ambientales y los del recurso no está resuelta.
- A través de la tarifa se repercuten los costes de amortización según valores históricos, pero no a valor de reposición, lo que dificulta la renovación y ampliación del inmovilizado.
- Las nuevas inversiones son difícilmente repercutibles en la tarifa, y los cánones de mejora local carecen de la agilidad necesaria para hacer de ellos una utilización habitual.

- La situación actual dificulta la previsión de nuevas inversiones y está provocando la descapitalización de los servicios.

## CONCLUSIONES

1. A través de las tarifas y los cánones solo se deben recuperar costes del ciclo integral del agua, lo que define la Ley como costes de explotación, de las inversiones, ambientales y del recurso.

2. El Reglamento debe definir cuáles son los conceptos de costes repercutibles con los que se debe alcanzar el equilibrio económico financiero de los servicios. La tarifas y cánones deben estar debidamente justificadas en base a la mencionada reglamentación.

3. Se han de establecer los mecanismos de control suficientes para que se cumplan estos principios.

4. La Orden de 10 de enero de 1984, por la que se establecen las normas a que han de ajustarse los expedientes de solicitud de revisión de tarifas de suministro de aguas potables, necesita una actualización y reforma, ya que dicha Orden no contempla la posibilidad de incluir gastos de reposición, ni siquiera los de amortización. Debería incluir todas inversiones en renovaciones de activos o fondos de reposición, que eviten la progresiva obsolescencia de las infraestructuras, fondos sociales y coste de nuevas infraestructuras siempre que no existan otros mecanismos de financiación para ellas

5. Se propone la inclusión de un nuevo parámetro, similar a los actuales A y B de los derechos de acometida, para financiar las inversiones inherentes al crecimiento y mejora del servicio.

6. Es necesario asumir la doble realidad andaluza en relación con la capacidad de recuperación de costes. Hay que diferenciar lo urbano (con grandes aglomeraciones con sistemas maduros de infraestructuras) de lo rural (con pequeños municipios que no pueden en muchos casos hacer frente a las inversiones que deben afrontar sólo con criterios de recuperación de costes). Para la construcción y el mantenimiento de infraestructuras en los pequeños municipios se debería contar con el apoyo técnico y económico, tanto de las diputaciones provinciales como de la administración autonómica. Es necesario potenciar los entes supramunicipales, desarrollando el concepto de Entidades Supramunicipales del Agua como agentes catalizadores de las inversiones para municipios pequeños.

7. Los consumos institucionales, básicamente de instalaciones municipales, deben ser objeto de facturación como se hace con cualquier otro tipo de uso urbano (doméstico, industrial, comercial, etc.), de forma que estos contribuyan igualmente a la cobertura de costes.

8. Es fundamental que se reduzcan las pérdidas en las redes y que se realicen campañas de sensibilización para reducir los costes del recurso.

9. La cuestión que generó un mayor nivel de debate y que alcanzó un menor grado de consenso fue la de la financiación de los mecanismos de acción social. Se defendieron tres posturas:

- Por una parte, se defendía que la bonificación de las tarifas por riesgo de exclusión, no se debe repercutir en la tarifa del resto de los usuarios, y que esas situaciones debían ser atendidas dentro de los presupuestos del área de servicios sociales de la administración correspondiente. Es lo que se denominó la financiación vía impuestos, haciéndose el conjunto de la sociedad responsable económicamente de esta cuestión.
- La segunda opción es que esos costes se repercutiesen vía tarifa, con lo que sería asumido por el conjunto de consumidores del servicio en un sistema concreto.

- La tercera posibilidad, que en algún municipio se está llevando a cabo, es que la entidad prestadora del servicio dote un fondo para que los servicios sociales del Ayuntamiento gestionen los casos de vulnerabilidad. En este caso se ha de fijar un límite máximo a repercutir en la tarifa. Si las necesidades superen este fondo, el resto se ha de sufragar con cargo al presupuesto municipal. Es lo que se definió como vía mixta.
10. Es necesario un control de la gestión del agua, para lo que hay que asociar los costes y los precios a sistemas de indicadores y ratios sobre la calidad de la gestión y de los servicios. Los controles deben ser anuales.
  11. Los métodos de cálculo y los indicadores debieran ser homogéneos en la Comunidad Autónoma, de forma que los usuarios pueden establecer comparaciones.
  12. Los municipios turísticos o con un alto porcentaje de segundas residencias, con el objetivo de no gravar en exceso a los residentes permanentes en dichos municipios, podrían cubrir un mayor porcentaje de los costes fijos mediante la cuota de servicio, por lo que se propone la flexibilización o aumento del límite actual del 30% hasta el 50%
  13. El canon concesional es una figura, legal en España, por lo que no se cuestiona en este taller su existencia. En cualquier caso, se propone que la recaudación de este canon únicamente pueda dedicarse a cubrir los costes de infraestructuras y servicios directamente relacionados con el ciclo integral del agua. En todo caso, mientras subsistan, es necesario regular estos cánones.
  14. El canon concesional se ha regular un régimen transitorio y que aparezca fielmente reflejado en la factura.

## **TARIFAS**

Se debatieron algunas cuestiones sobre las que no hubo consenso:

- Posibilidad de que los recibos del agua y otros servicios, como la basura, se puedan pagar de forma independiente al agua.
- Se debate sobre la posibilidad de que los límites de los bloques se igualen en toda Andalucía pero no hay consenso. Las disparidades entre los diferentes usos parece que aconsejan que los límites de cada bloque los fijen las corporaciones locales.

## **CONCLUSIONES**

1. La implantación o modificación de las tarifas debe ser aprobada en los Plenos Municipales de las EELL correspondientes, previo informe favorable de la Intervención Municipal, lo que debe reflejarse expresamente en el Reglamento, estableciéndose un régimen sancionador específico para el caso de incumplimiento de esta obligación.
2. Conveniencia de mantener la homogeneización del sistema tarifario en cuanto a los tipos de usos y número de bloques.
3. La tarificación se debe establecer en función del número de personas que habitan en la vivienda. No es posible actualmente la implantación de este criterio en todo el territorio, por lo que se propone que la implantación sea progresiva.

4. Eliminación de los bloques de precios decrecientes del actual Reglamento
5. Mayor adaptación de cuotas fijas a costes fijos (cuota fija "variable" en función de los consumos). Se debe revisar el actual límite del 30%
6. Obligatoriedad de revisión anual de tarifas con participación proactiva de la sociedad. Remisión al Taller de La Rábida
7. El agua de riego debe pagar por el saneamiento y la depuración obligatoriamente.
8. Las tarifas no deben tener la consideración de precio privado y debe ser requisito previo a su implantación la aprobación del pleno municipales y el informe favorable de la intervención.
9. El reglamento establecer mecanismos que permitan a los gestores proteger a los ciudadanos de los "freeriders" o "gorrones". Para ello se debe de fomentar explícitamente la instalación de contadores accesibles y castigar la manipulación de los contadores, especialmente los de interior.
10. Establecer unos indicadores de gestión que se tengan en cuenta para valorar las tarifas, ya que el nivel de costes, y por tanto de precios, debe ir ligado a la calidad de la prestación.
11. El Reglamento debería definir un sistema plurianual de tarifas que se apruebe mediante un debate social y político.
12. El reglamento debe de impulsar y regular la participación de los usuarios en la gestión del ciclo urbano del agua, especialmente para el establecimiento de las tarifas y la elaboración de los planes de inversión. La participación nunca debe de estar fomentada por el operador "indirecto" sino por el titular del servicio, es decir, la Entidad Local competente.



CONCLUSIONES FINALES  
DEL PROCESO PARTICIPATIVO  
PARA LA ELABORACIÓN DE

**EL REGLAMENTO  
DEL CICLO INTEGRAL  
DEL AGUA DE USO  
URBANO EN ANDALUCÍA**

[www.juntadeandalucia.es/medioambienteordenaciondelterritorio](http://www.juntadeandalucia.es/medioambienteordenaciondelterritorio)