

Sostenibilidad social en el sector del agua urbana: situación y recomendaciones

Hacia la elaboración de un manual de Buenas Prácticas,
la armonización de criterios y su generalización
en los diferentes ámbitos de gestión

Enero 2016



Dado el carácter vital y esencial del agua, y por el sentido de servicio público, desde hace años los operadores de los servicios del agua urbana encargados de su gestión –entidades locales y empresas públicas, privadas y mixtas– han mostrado su preocupación por responder adecuadamente a las necesidades socioeconómicas de los usuarios, y vienen aplicando mecanismos para ayudar a colectivos con dificultades para atender sus obligaciones en el pago de los servicios. En ese sentido, la actual coyuntura económica ha incrementado el afán sectorial por mejorar y profundizar en su sensibilidad con los colectivos más desfavorecidos, y con ello se ha colaborado a que se hayan ido extendiendo y generalizando dichos mecanismos.

En este contexto, a finales del año 2014, la Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento (AEAS) y la Asociación Española de Empresas Gestoras de Servicios de Agua Urbana (AGA) firmaron un Convenio con la Fundación Ecología y Desarrollo (ECODES), con el objeto de analizar la situación sectorial en relación con las acciones de ayuda social aplicadas en el sector del agua urbana y proponer nuevas actuaciones que permitieran consolidar y optimizar las prácticas existentes.

El Convenio contempla, en primer lugar, la realización de un informe de asesoría sobre las encuestas realizadas por AEAS y AGA sobre mecanismos de acción social. Para ello, las asociaciones pusieron a disposición de ECODES toda la información disponible (modelo de cuestionario, recopilación de respuestas, análisis de respuestas y conclusiones). ECODES revisó la información aportada para, posteriormente, elaborar un informe de “recomendaciones sobre la metodología de obtención de información” y aportó comentarios y recomendaciones al cuestionario utilizado y al procedimiento de análisis de información empleado.

En segundo lugar, se trabajó en la redacción de unas recomendaciones sobre la estrategia de sostenibilidad social en los servicios de agua urbana. Para realizar este informe, AEAS y AGA facilitaron toda la información disponible, a nivel nacional, sobre mecanismos de acción social, así como las experiencias internacionales disponibles a través de la Federación Europea de Operadores de Servicios de Agua (EurEau). Por su parte, ECODES analizó la información aportada, añadió sus propias fuentes de información, organizó dos talleres de contraste, de las conclusiones preliminares, con los actores más relevantes y aportó unas recomendaciones finales.

Los talleres se realizaron en Zaragoza, el 17 de Marzo, y en Madrid, el 8 de Abril de 2015. Así, tuvieron la oportunidad de participar entidades operadoras (servicios municipales y empresas públicas, privadas y mixtas), servicios sociales de algunos ayuntamientos, asociaciones de consumidores, entidades de carácter social, organizaciones no gubernamentales y terceros interesados. Se adjunta un listado en el ANEJO 1. Nos gustaría agradecer, a todo ellos, su participación y su contribución al debate.



Participantes taller Zaragoza.



Intervención Joaquín García Lucea
(Ayuntamiento de Zaragoza).



Presentación de Guillermo Cao
(EMASA).



Presentación de Carmen Piñán
(Grupo Agbar).



Víctor Viñuales (Ecodes) presentando
el taller.

Desde AEAS, AGA y ECODES hemos tratado de tener en cuenta en el proceso de elaboración de este documento, todas las consideraciones expuestas en los talleres.

Este documento presenta el trabajo final de reflexión por parte de AEAS y AGA de todo este proceso. Trabajo que no hubiera sido posible sin la contribución de ECODES que, de manera notoria, ha aportado su visión más social y cercana a la problemática de los ciudadanos. Además, ECODES ha presentado sus comentarios y recomendaciones al cuestionario de mecanismos de acción social utilizado por AEAS y AGA en su “Encuesta bienal de Suministro de Abastecimiento de Agua y Saneamiento”. Estas recomendaciones se incorporarán a la siguiente edición de la mencionada encuesta.

*** Nota de los autores**

Los datos y ejemplos recogidos en este documento están actualizados con fecha del primer trimestre de 2015. Debido a las acciones de optimización, tanto de las entidades operadoras como de las administraciones públicas, éstos han podido evolucionar desde entonces.

ÍNDICE

PRÓLOGO	2
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	5
ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO	6
1. CONSIDERACIONES SOBRE EL AGUA URBANA EN ESPAÑA	7
2. INFORMACIÓN DEL SECTOR DEL AGUA URBANA EN ESPAÑA	8
2.1. Información General	8
2.2. Estado actual de las acciones sociales aplicadas al agua urbana	9
3. EQUILIBRIO ENTRE ASEQUIBILIDAD Y SOSTENIBILIDAD DEL SERVICIO	10
4. LÍNEAS BÁSICAS DE ACCIÓN SOCIAL EN LOS SERVICIOS DE AGUA URBANA	11
- Marco Competencial	11
- Derecho Humano al Agua	12
- Asequibilidad	13
- Comunicación	14
- Regulación	15
5. RECOMENDACIONES DE ECODES SOBRE LAS ACCIONES DE SOSTENIBILIDAD SOCIAL EN EL SECTOR DEL AGUA URBANA	16
- La situación en España	16
- Principios Básicos	16
- Recomendaciones	17
6. CONCLUSIONES	19
ANEJO 1. ENTIDADES INVITADAS A LOS TALLERES DE CONTRASTE	22
ANEJO 2. EJEMPLOS DE MECANISMOS DE ACCIÓN SOCIAL	24
- Zaragoza	24
- Barcelona	24
- Málaga	25
- Madrid	26
ANEJO 3. PROCEDIMIENTO DE INTERRUPCIÓN DEL SUMINISTRO	27
ANEJO 4. VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LOS MÉTODOS DE SOPORTE ECONÓMICO QUE SE EMPLEAN ACTUALMENTE	29
ANEJO 5. ARGUMENTARIO DE ECODES	30
BIBLIOGRAFÍA	32

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La crisis económica ha provocado un empeoramiento de las condiciones de vida de muchos ciudadanos y ha aumentado el número de personas en situación de necesidad. Aunque el agua en España no está identificada por los especialistas sociales como un problema real, diversos sectores de la opinión pública han acuñado los términos “desahucio hídrico” y “pobreza hídrica”, haciendo referencia a hipotéticos o puntuales casos de falta de suministro de este bien esencial para la vida, utilizando un claro símil con los sectores bancario y energético, respectivamente.

La realidad del agua urbana es bien distinta a dichos sectores. Ya sea por su idiosincrasia o por su cualidad de recurso vital, el agua y los servicios de agua urbana han tenido y tienen una naturaleza diferente. Así, las autoridades locales y las entidades operadoras de dichos servicios (abastecimiento, alcantarillado y depuración) vienen contemplando, desde hace años, la realidad socioeconómica de los lugares donde operan. No obstante, esta nueva situación coyuntural de crisis, ha motivado el interés de entidades y ayuntamientos en incrementar y mejorar la incorporación de esta realidad a las tarifas y a la gestión de los servicios de agua urbana.

Este documento, fruto del trabajo realizado como consecuencia del Convenio entre AEAS-AGA y ECODES, tiene el objetivo de representar la situación del sector, exponer unos criterios o líneas básicas y elaborar unas conclusiones sobre el futuro de las políticas sociales en el sector del agua urbana. Resultado de un proceso de reflexión, este trabajo incorpora las aportaciones de numerosos actores de diferentes grupos de interés que han sido invitados a trasladar su experiencia y conocimiento (Ver ANEJO 1). Por ello, desde AEAS y AGA queremos mostrar nuestro más sincero agradecimiento a las asociaciones, empresas, administraciones públicas, organizaciones no gubernamentales y fundaciones que han colaborado en el debate.

El sector del agua quiere seguir siendo proactivo y actualizándose constantemente. Pese a que este sector es claramente diferente al energético o al bancario, las entidades operadoras (servicios municipales, y empresas públicas, privadas y mixtas) consideran necesario mantener la iniciativa en el proceso de adaptación al continuo cambio de la realidad socioeconómica, optimizando así, tanto el servicio como la relación con el usuario y a la vez propietario último del servicio, es decir, el ciudadano.

ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

En primer lugar, se establecen las consideraciones básicas del agua urbana en España. Después, se expone la información más relevante del sector y la situación actual de las acciones de ayuda social aplicadas en la realidad operativa, a los que denominamos mecanismos de acción social. Seguidamente, se justifica el necesario equilibrio entre la asequibilidad del servicio y la sostenibilidad económica del sector. Tras ello, se publican los 15 criterios considerados por AEAS y AGA como líneas básicas de las acciones de carácter social en el sector del agua urbana. Después, se exponen las recomendaciones elaboradas por ECODES fruto del Convenio de colaboración con AEAS-AGA. Y, finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo.

1

CONSIDERACIONES SOBRE EL AGUA URBANA EN ESPAÑA

- El agua es un bien básico esencial para la vida y un Derecho Humano reconocido¹.
- Es un recurso escaso y heterogéneamente distribuido en el territorio y en el tiempo.
- El agua en España es de titularidad pública y su uso y consumo están subordinados al interés general².
- El abastecimiento de agua urbana tiene el máximo orden de preferencia respecto de otros usos³.
- La competencia del servicio de agua urbana es municipal (distribución del abastecimiento, alcantarillado y depuración)⁴.
- El establecimiento de la forma de gestión de los servicios de agua urbana es competencia municipal y debe basarse en criterios de sostenibilidad y eficiencia⁵.
- En general, los servicios de agua urbana disponen de tarifas binómicas (una parte fija y otra variable condicionada al consumo) y progresivas (según bloques o tramos de consumo con precios crecientes), para fomentar el consumo racional del recurso.

¹ Artículo 1 de la Resolución 64/292 del 2010 de la Asamblea General de las Naciones Unidas suscrita y apoyada por España.

² Artículo 3. del RD 1/2001, Texto Refundido de la Ley de Aguas.

³ Artículo 60 del RD 1/2001, Texto Refundido de la Ley de Aguas.

⁴ Artículo 8 de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

⁵ Artículo 21 de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

2

INFORMACIÓN DEL SECTOR DEL AGUA URBANA EN ESPAÑA

2.1. INFORMACIÓN GENERAL

En España, los servicios de agua urbana son gestionados en un 50% por empresas públicas y entidades locales y en otro 50% por empresas privadas y mixtas⁶. Desde AEAS y AGA se constata que esta situación refleja un sano equilibrio público-privado que repercute en importantes beneficios mutuos (intercambiando el interés en innovación, eficiencia y nuevas tecnologías con la concienciación ciudadana y de servicio público). Así, el sector del agua urbana cuenta con empresas españolas –tanto públicas como privadas– consideradas entre las líderes mundiales del sector y que gozan de una gran reputación internacional.

El gasto en agua en España representa, de media, un 0,9% de los ingresos del hogar⁷. Teniendo en cuenta la capacidad adquisitiva de cada país, el esfuerzo económico de los ciudadanos españoles para pagar la factura del agua supone, en general, un 37% menos que el esfuerzo de la media europea⁸. No ocurre así con otros servicios urbanos como la electricidad y la telefonía, que suponen un esfuerzo económico mayor para los españoles (un 23% y un 25% respectivamente) que el medio de los europeos. Así, según el INE, el gasto de los hogares españoles en los servicios de electricidad y de telefonía supone, cada uno individualmente, cuatro veces el gasto en el servicio de agua urbana⁹.

El acceso a los servicios de abastecimiento y saneamiento en España es universal y la calidad del agua de abastecimiento es alta, cumpliendo con los parámetros establecidos legalmente¹⁰. Actualmente los principales incumplimientos en materia de agua se deben a la ausencia de depuración en algunas pequeñas poblaciones y bajos rendimientos en la eliminación de nutrientes en depuradoras situadas en zonas calificadas como sensibles.

⁶ (AEAS-AGA, 2014). XIII Encuesta Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento en España.

⁷ (INE, 2014). Encuesta de presupuestos familiares.

⁸ (AQUAPAPERS N°1, 2013). Estudio sobre el precio del agua en España.

⁹ (INE, 2011). Encuesta de presupuestos familiares. En: AQUAPAPERSN°1, 2013. Estudio sobre el precio del agua en España.

¹⁰ RD 140/2003, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano.

2.2. ESTADO ACTUAL DE LAS ACCIONES SOCIALES APLICADAS AL AGUA URBANA

Las acciones de ayuda social en el sector del agua urbana se ejecutan a través de los denominados Mecanismos de Acción Social. Estos mecanismos son aquellos procesos o herramientas administrativas a través de los cuales se ofrecen condiciones especiales, más favorables, a determinados colectivos u hogares para tratar de solventar situaciones de pobreza, desigualdad o exclusión social.

Las ayudas y subvenciones a la factura del agua existen, en nuestros servicios, desde hace años. Sin embargo, en el pasado, consistían en bonificaciones orientadas mayoritariamente a atender a colectivos específicos (jubilados, familias numerosas o similares). Con motivo de la crisis económica de los últimos años, se han incrementado las ayudas motivadas por razones, fundamentalmente, de renta económica. Estas ayudas se han contemplado tanto en las estructuras tarifarias fijadas en ordenanzas municipales o reglamentos normativos (mecanismo de acción social clásico), como a través de mecanismos de nueva creación, los denominados Fondos de Solidaridad. Estos Fondos son un mecanismo de acción social alternativo, no asociado a la propia estructura tarifaria, que responde fundamentalmente a criterios de renta, que puede nutrirse de diferentes fuentes presupuestarias y que puede funcionar por sí solo o complementando a la tradicional bonificación contemplada en la estructura tarifaria.

La Administración pública local es, mayoritariamente, la responsable de determinar los beneficiarios de estos mecanismos de acción social. Así pues, como corresponde a su responsabilidad legal, son los ayuntamientos y las Comunidades Autónomas los competentes en la determinación de los beneficiarios.

Al ser competencia municipal, los mecanismos de acción social son muy heterogéneos. Por ello, tanto los criterios de acceso, como la cuantía y el método de aplicación de las ayudas son establecidos siguiendo los criterios de cada municipio. En general, los criterios de acceso a estos mecanismos corresponden fundamentalmente a viviendas o familias numerosas, colectivos específicos (jubilados, parados, discapacitados etc.) y aquellos otros con bajos niveles de renta (incorporados especialmente en las iniciativas más actualizadas).

Los dos mecanismos de acción social actuales (bonificaciones contempladas en la tarifa y los fondos de solidaridad) están muy extendidos. Según una Encuesta de AEAS-AGA, que abarcó una muestra de servicios de agua que comprenden una cifra algo superior a 15 millones de personas, más del 90% de dicha población residía en municipios que poseían algún tipo de mecanismo de acción social. De ellos, el 63% residía en municipios con bonificaciones fijadas en la propia estructura tarifaria, el 13% en municipios con implantación de Fondos de Solidaridad y el 24% en municipios que contemplaban ambos mecanismos¹¹.

En total, según los datos de la encuesta, alrededor del 1,2% de los usuarios estaban beneficiándose de alguno de estos mecanismos de ayuda. Se pueden ver ejemplos de ciudades concretas en ANEJO 2.

¹¹ (AEAS-AGA, 2014). Encuesta de Mecanismos de Acción Social.

3

EQUILIBRIO ENTRE ASEQUIBILIDAD Y SOSTENIBILIDAD DEL SERVICIO

Los servicios de agua urbana conllevan unos costes de operación en sus diferentes etapas (captación, tratamiento, distribución, alcantarillado y depuración). Estos costes dependen de muchos factores: origen y calidad del agua, distancia a la fuente, exigencias de tratamiento para conseguir la aptitud para consumo humano, depuración de aguas residuales, drenaje urbano, orografía del terreno o antigüedad y estado de la red, por ejemplo. A éstos hay que añadir los de inversión para obra nueva y renovación, así como los costes del recurso y los ambientales (establecidos por la Directiva Marco del Agua¹²), estos dos últimos escasamente cuantificados hoy en día.

La sostenibilidad del servicio depende de la recuperación de estos costes según el principio establecido en la Directiva Marco del Agua; recuperación que se realiza a través de tres tipos de contribución de los usuarios y de la sociedad: tarifa del agua, impuestos (estatales, autonómicos y locales) y fondos europeos.

Todo ciudadano tiene la obligación de contribuir al pago de una factura que sea asequible, siempre que haga un consumo racional. Los mecanismos de acción social son las herramientas concebidas para asegurar esa asequibilidad del servicio para aquellos colectivos más desfavorecidos económicamente. La ONU recomienda que el gasto de un hogar en la tarifa del agua no debiera superar el 3% de sus ingresos¹³.

Las bonificaciones a familias o viviendas numerosas no pueden considerarse en sí mismas mecanismos de acción social. Cuando la tarifa del agua se estructura en bloques de consumo con precios progresivos, tener en cuenta el número de personas que vive en un mismo hogar responde a un criterio de equidad. Si no fuera así, se estaría aplicando tarifas del agua más caras a los hogares numerosos.

Se requiere alcanzar un equilibrio entre la asequibilidad del servicio y su sostenibilidad.

¹² DIRECTIVA 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

¹³ (PNUD, 2006). Informe de Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis global del agua, PNUD". Disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2006_es_completo.pdf

4

LÍNEAS BÁSICAS DE ACCIÓN SOCIAL EN LOS SERVICIOS DE AGUA URBANA

A EAS y AGA, a través del proceso realizado junto a ECODES, han recogido, tras un proceso de reflexión con otros actores y partes interesadas, 15 líneas básicas de acción social del agua urbana. Para su mejor comprensión, se organizan en los siguientes ámbitos: Marco competencial, Derecho humano al agua, Asequibilidad, Comunicación y Regulación.

MARCO COMPETENCIAL

- 1. Los poderes públicos son los responsables de asegurar la protección social de los ciudadanos.** La Constitución Española establece que son los poderes públicos los encargados de asegurar la protección social y económica de los ciudadanos¹⁴ y los encargados de favorecer el progreso social y económico de los españoles¹⁵. Dar solución a las personas que están en situación de necesidad es una prioridad del Estado, que debe ser desarrollada a nivel nacional, autonómico y local.
- 2. Los servicios sociales y las distintas entidades sociales son los encargados de determinar los beneficiarios de las políticas sociales en el agua urbana.** Los servicios sociales y las distintas entidades sociales trabajan día a día en la erradicación de la pobreza (son los especialistas). Por ello, deben ser los encargados de determinar qué colectivos, hogares o personas necesitan ayuda a través de los mecanismos de acción social. Asimismo, son los más preparados para orientar y coordinar su ejecución.

Además, hay que tener en cuenta, y destacar, el papel que tienen las distintas entidades sociales en la asistencia a personas u hogares con necesidades económicas a consecuencia de la actual coyuntura económica. Estos ciudadanos, los denominados “nuevos pobres”, requieren nuevas estrategias y formas de comunicación que sean efectivas y eviten su estigmatización.

¹⁴ Artículo 39.1. Constitución Española. BOE núm. 311, de 29/12/1978.

¹⁵ Artículo 40.1. Constitución Española. BOE núm. 311, de 29/12/1978.

3. Las entidades operadoras deben mantener y profundizar su colaboración con los servicios sociales y entidades sociales en la búsqueda de soluciones a los usuarios en situación de pobreza. Las entidades operadoras (servicios municipales, entidades locales y empresas públicas, mixtas y privadas), son organizaciones profesionales dedicadas, exclusivamente, a los servicios de agua urbana. En la coyuntura actual, sería deseable que se intensificara el apoyo, de distintas maneras, al trabajo de los servicios sociales y de las entidades sociales (aportando su conocimiento del servicio, a través de análisis económicos, de la dotación complementaria de medios y recursos, mediante sus técnicas de gestión, esquemas de RSE, etc.).

DERECHO HUMANO AL AGUA

4. No se debe dejar a ningún hogar sin suministro de agua o con caudales restringidos, por razones de carácter económico. La tarifa del agua debe ser asequible para todos y ningún hogar debe ser privado de este servicio por incapacidad de pago justificada. Cuando el pago (parcial o total) de dicho servicio no pueda ser asumido por el usuario, los mecanismos de acción social son una de las herramientas que los poderes públicos pueden utilizar para asegurar dicha asequibilidad.

5. El agua debe ser asequible, no gratuita. Los servicios de agua urbana conllevan unos costes de operación como son la captación, tratamiento, distribución, alcantarillado y depuración. A estos hay que añadir los de inversión para obra nueva y renovación, los del recurso y los ambientales. Garantizar la sostenibilidad del servicio para las siguientes generaciones requiere del esfuerzo de todos. No obstante, la contribución a la tarifa del agua de los ciudadanos con necesidades económicas debe estar acorde con sus ingresos, no superando un determinado umbral¹⁶.

6. El procedimiento de interrupción del suministro es una herramienta para asegurar el pago de aquellos ciudadanos que sí que pueden pagar. El acceso al agua es un Derecho Humano reconocido y, por ello, el procedimiento de interrupción de suministro o corte no debe implicar dejar sin agua a quien no puede pagar. Sin embargo, el procedimiento actual es una herramienta eficaz para asegurar el pago de los ciudadanos que sí pueden pagar, es decir, la inmensa mayoría.

Asegurar el acceso universal al agua no está reñido con la existencia del procedimiento de interrupción de suministro. Este procedimiento, muy garantista con el usuario ya que requiere aprobación por parte de la administración pública competente, se ha venido aplicando tradicionalmente por su eficacia y simplicidad. La apertura de procedimientos judiciales con el objetivo de instar al pago de aquellos usuarios que sí tienen capacidad económica es una alternativa. Sin embargo, estas vías de apremio son más lentas y costosas para la ciudadanía en general, aumentando los costes burocráticos, financieros y los correspondientes a la administración de la justicia. Más información en ANEJO 3.

¹⁶ La ONU recomienda a nivel mundial que la tarifa del agua no supere el umbral del 3% de los ingresos del hogar (PNUD, 2006).

ASEQUIBILIDAD

7. Los mecanismos de acción social deberían tener en cuenta fundamentalmente criterios de renta. Algunos de los mecanismos de acción social actuales, principalmente aquellos contemplados en la estructura tarifaria, no responden a criterios estrictamente económicos, sino a bonificaciones a colectivos específicos (parados, jubilados, discapacitados etc.). Los esfuerzos de la sociedad en erradicar la pobreza deberían focalizarse en aquellos hogares que se encuentran en situación de necesidad.

Las bonificaciones por número de personas en la vivienda responden a un criterio de equidad cuando la tarifa se estructura en bloques progresivos de consumo. Por lo tanto, son una medida que no se puede considerar en sí misma como un mecanismo de acción social.

8. Los mecanismos de acción social actuales tienen el objetivo de asegurar la asequibilidad del servicio. Actualmente existen dos tipos de soporte económico de los mecanismos de acción social: bonificaciones contempladas en la estructura tarifaria y Fondos de Solidaridad. El primero, consiste en precios bonificados de la tarifa del agua para colectivos específicos. En este caso, la propia tarifa subvenciona esas bonificaciones a través de la contribución del resto de usuarios. El segundo, consiste en ayudas al pago a hogares con necesidades económicas debidamente justificadas. En este caso, el operador y los propios ayuntamientos, e incluso terceros donantes, contribuyen a la dotación del fondo a través de una mezcla de recursos de presupuestos (principalmente municipales), la propia tarifa del agua y otras fuentes financieras (entidades sociales). A su vez, ambos mecanismos pueden contemplarse solos o en combinación.

Estos mecanismos tienen el objetivo de asegurar la asequibilidad del servicio del agua a los hogares con necesidades económicas debidamente justificadas. Dado que la competencia es municipal, no existe una solución general para todos los municipios. Por ello, este documento se limita a exponer un breve análisis de las ventajas e inconvenientes de cada mecanismo que han sido identificadas durante este trabajo. Ver ANEJO 4.

9. Del análisis de los datos reales se deduce que la alternativa de la aplicación de un criterio de “mínimo vital” totalmente bonificado no supone, en sí mismo, una mejora generalizada. En caso de utilizar este criterio, el mismo debería ir dirigido a aquellos hogares con necesidades económicas extremas y justificadas. Hay que tener en cuenta que, en muchos municipios y para consumos medios, los mecanismos actuales pueden ser más favorables que la aplicación del mencionado criterio.

10. La cobertura de acción social, para los colectivos identificados como susceptibles de ayuda, podría extenderse a medidas de racionalización y eficiencia en el consumo. Una fracción de los fondos dedicados a la acción social podría aplicarse a estrategias de eficiencia doméstica en el uso y consumo del agua para que, cuando sea útil y necesario, se favorezca un uso más racional y eficiente que facilite la asequibilidad del servicio. Se podría tratar de incorporar estas estrategias a los próximos programas de rehabilitación que se vayan a producir en España impulsados por distintos fondos europeos y nacionales.

COMUNICACIÓN

- 11. Las estrategias de comunicación al usuario de los mecanismos de acción social tienen un potencial de mejora significativo.** Resulta fundamental continuar mejorando las estrategias de comunicación por parte de las autoridades y las entidades operadoras. Es esencial que los usuarios con necesidades económicas conozcan la disponibilidad de los mecanismos de acción social. Por ello, se debe continuar siendo proactivos y ampliar horizontes. Ya no es suficiente con dirigirse únicamente a los clientes, sino que también tiene que llegar la información a los servicios sociales y a las entidades sociales. Ellos son los que trabajan con las personas que necesitan hacer uso de estas herramientas y, por lo tanto, resulta fundamental que conozcan su existencia.

De la misma manera, hay que tener en cuenta las necesidades de los denominados “nuevos pobres”. Esta nueva situación coyuntural requiere nuevas estrategias y formas de comunicación que sean efectivas y eviten la estigmatización de estos ciudadanos. Por eso, en este caso, las estrategias de comunicación deben buscar, especialmente, la colaboración de las distintas entidades sociales que trabajan complementando a las estructuras de ayuda social tradicionales.

- 12. Las entidades operadoras, servicios sociales, entidades sociales y administraciones competentes deberían optimizar la cooperación para continuar mejorando la agilidad y accesibilidad de los mecanismos de acción social.** La cooperación entre las partes involucradas es necesaria para identificar los problemas de asequibilidad del servicio, identificar a los potenciales beneficiarios de los mecanismos de acción social, así como para aprobar y administrar estas ayudas. La optimización de esta cooperación permitiría facilitar los procedimientos para que, aquel hogar que no pueda pagar la factura, reciba la ayuda de forma ágil, evitando avisos de corte o de apremio judicial.

Resulta fundamental continuar minimizando los requisitos formales necesarios para acceder a las solicitudes de ayuda de estos mecanismos de acción social. Deberían facilitarse todos los procedimientos para que, garantizando la asequibilidad del servicio y siguiendo los criterios de solidaridad, igualdad y equidad, cualquier hogar permanezca dentro del sistema de pago por el uso del agua. Para ello, sería aconsejable que se generalizaran los apoyos y ayudas, por parte de las entidades operadoras de los servicios de agua, a los servicios sociales y a las entidades sociales, en la facilitación de los trámites necesarios, a través de la aportación de conocimiento, recursos, medios y/o experiencia.

- 13. La transparencia y la disponibilidad de información son aspectos claves que se deben seguir mejorando para facilitar la participación ciudadana.** La transparencia y la disponibilidad de información van asociados a la buena gobernanza en la gestión de los servicios de agua. Por ello, la dotación económica de los mecanismos de acción social, su forma de financiación o los criterios de acceso deberían ser información pública y transparente, basada en rigurosos y accesibles estudios socioeconómicos.

Además, es aconsejable que las entidades operadoras continúen esforzándose en mejorar la recopilación de datos y su posterior accesibilidad y disponibilidad como información. Para ello, sería útil realizar un ejercicio previo de armonización de ciertos criterios a nivel del sector de agua urbana (ej. asequibilidad, procedimiento de interrupción, indicadores económicos, etc.).

Especial debería ser el esfuerzo dedicado a informar y explicar las causas y objetivos de medidas y herramientas de gestión particularmente conflictivas o impopulares, como es el caso del procedimiento de interrupción o corte del suministro. La comunicación eficaz resulta esencial para que la sociedad entienda estas medidas como necesarias para una gestión eficiente del servicio.

REGULACIÓN

14. Homogeneización de los mecanismos de acción social dentro de los servicios del ciclo integral del agua.

En general, las distintas actividades (abastecimiento y saneamiento) no siempre están integradas y pueden ser diversos los gestores involucrados. Idealmente, los mecanismos de acción social deberían aplicarse a todo el ciclo urbano del agua con los mismos criterios de acceso, independientemente de cuál sea la administración que fija la tarifa y la entidad que opera o recauda. Para ello, se requiere voluntad de coordinación y consenso entre las distintas administraciones competentes y entidades operadoras.

La factura del ciclo completo del agua debe ser asequible, no solo una parte de la misma. Por ello, se debería instar hacia una necesaria armonización dentro de todo el ciclo urbano del agua. Armonización tanto de los criterios de acceso como de su forma de aplicación.

15. Necesidad de un ente regulador. La creación de un ente u organismo regulador independiente, con potestad para establecer un rango de criterios en la estructura tarifaria y los mecanismos de acción social, ayudaría a armonizar el sector del agua urbana en España. Respetando la competencia municipal, sería necesaria una cierta homogeneización tanto en la determinación de los mecanismos de acción social como en la estructura tarifaria. Dichos criterios deberían tener en cuenta las particularidades y los niveles socioeconómicos de cada municipio o ámbito de gestión.

5

RECOMENDACIONES DE ECODES SOBRE LAS ACCIONES DE SOSTENIBILIDAD SOCIAL EN EL SECTOR DEL AGUA URBANA

Fruto del trabajo realizado con motivo del Convenio firmado a finales de 2014, ECODES ha presentado a AEAS y AGA una serie de recomendaciones sobre las actuaciones de carácter social y los mecanismos de acción social aplicados en el sector del agua urbana. A continuación, se exponen las conclusiones de este trabajo realizado por ECODES, incluyéndose un argumentario en el ANEJO 5.



LA SITUACIÓN EN ESPAÑA

El precio del agua en España supone, de media, el 0,9% de los presupuestos familiares, muy por debajo de la electricidad (2,6%) y la telefonía (2,7%).

- La tarifa actual del agua no cubre todos los costes.
- La crisis ha provocado que aumente el número de familias con problemas para hacer frente a la factura del agua: no hay datos oficiales.
- Las medidas adoptadas en los municipios son muy dispares.

PRINCIPIOS BÁSICOS

- Garantizar el Derecho Humano al agua: el agua debe ser asequible, no gratuita.
- Mantener el principio establecido por la Directiva Marco del Agua de la recuperación de costes.
- Asegurar, mediante los mecanismos de acción social, la asequibilidad de la tarifa del ciclo integral del agua.
- Aplicar estrategias de eficiencia.
- Mejorar la estrategia de comunicación con los agentes sociales y principales stakeholders de la política del agua municipal y nacional.

RECOMENDACIONES

Garantizar el Derecho humano al agua: el agua debe ser asequible, no gratuita

1. Todos los ciudadanos deben responsabilizarse por el abastecimiento y saneamiento del agua.
2. No se debe dejar a ningún hogar sin suministro de agua o con caudales restringidos por razones de carácter económico.

Mantener el principio establecido por la Directiva Marco del Agua de la recuperación de costes

3. No establecer cantidades mínimas de consumo sin coste.
4. Tomar medidas para cubrir los costes que no pueden aportar las familias con menos recursos económicos: redistribuir entre el resto de los usuarios los costes del servicio, teniendo en cuenta la aplicación de tarifas sociales o crear un fondo social de carácter residual para cubrir los impagos justificados.

Asegurar mediante los mecanismos de acción social la asequibilidad de la tarifa del ciclo integral del agua

5. Establecer criterios objetivos de acceso a la bonificación de la factura para familias de rentas bajas: establecer bonificaciones en función de la renta per cápita, en contraposición a las bonificaciones por categorías (jubilados, parados etc.).
6. Establecer bonificaciones a la factura del abastecimiento y saneamiento de manera que, dicho gasto, tenga una repercusión en la renta disponible de las familias similar a la de un hogar medio español.
7. Facilitar el acceso a las bonificaciones: evitar la burocratización y dar carácter residual a las medidas asistenciales.
8. Incluir reducción en cuotas fijas y cuotas variables.
9. Aplicarlo a todo el ciclo del agua: abastecimiento y saneamiento.
10. Aplicarlo a las cuotas previas para el alta del servicio (acometidas, fianzas etc.).
11. Incluir en las tarifas un porcentaje para constituir un fondo de solidaridad: definir ese porcentaje en función de las necesidades de cada municipio (número de personas afectadas y el importe que implica en costes). El importe recaudado a través de este porcentaje se destinaría a:
 - a. Evitar los cortes de agua para familias en casos extremos.
 - b. Ayudar a hacer frente a las familias a través de facilidades de pago o entrega de cheques para pago de factura de agua.
 - c. Ayudar a través de la modernización de las instalaciones al ahorro y eficiencia en el consumo de las familias de rentas bajas.
 - d. Poner en marcha programas de solidaridad para apoyar el acceso universal al agua potable y saneamiento en el ámbito internacional.

Aplicar estrategias de eficiencia

12. Ayudar a las familias que reciban bonificaciones en la factura a reducir su consumo, con medidas tecnológicas y cambio de hábitos, reforzando las campañas habituales de gestión de la demanda y realizando campañas específicas para estas familias.
13. No bonificar consumos suntuarios, fomentar la eficiencia.

Mejorar la estrategia de comunicación con los agentes sociales y principales stakeholders de la política del agua municipal y nacional

14. Las empresas abastecedoras deben mejorar sus medidas de difusión de la existencia de estos mecanismos de acción social, para que los usuarios los conozcan.
15. Las empresas abastecedoras deben ampliar su comunicación y cooperación con entidades sociales públicas y privadas, para facilitar el acceso a estas medidas e identificar adecuadamente a los beneficiarios.
16. Elaboración de una base de datos con los principales stakeholders en la política municipal y estatal del agua.
17. Desarrollo de estructuras de diálogo con los agentes sociales y principales stakeholders
18. Mejora de la transparencia, comunicación y disponibilidad de información.

6

CONCLUSIONES

- **El agua es un Derecho Humano del que no se debe privar a ningún hogar por incapacidad de pago debidamente justificada. Sin embargo, este Derecho Humano al agua conlleva la necesidad de contribuir al mantenimiento de los servicios a través del pago de un precio asequible del agua¹⁷.** Los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración conllevan unos costes. La sostenibilidad de estos servicios depende de la recuperación de esos costes según el principio establecido en la Directiva Marco del Agua. Así, todo ciudadano tiene la obligación de contribuir al pago de una factura del agua que sea asequible, por tratarse de un bien básico esencial. Los mecanismos de acción social son las herramientas concebidas para asegurar la asequibilidad a colectivos desfavorecidos.
- **La amplia cobertura de los mecanismos de acción social constata la sensibilidad de los responsables de los servicios de agua urbana con los colectivos más desfavorecidos.** Por el carácter vital y esencial del agua, y por la titularidad pública de la misma, las autoridades y los operadores de los servicios de agua urbana encargados de su gestión –entidades locales y empresas públicas, privadas o mixtas– han contemplado mecanismos de acción social desde hace años. Estos mecanismos, que tienen por objetivo la equidad y solidaridad social, consisten, actualmente, en bonificaciones contempladas en la tarifa del agua y/o Fondos de Solidaridad. Según una encuesta de AEAS-AGA, que abarcó una muestra de servicios que atienden a una población superior a 15 millones de personas, más del 90% de dicha población residía en municipios que poseían uno o ambos de estos mecanismos, alcanzando el número de beneficiados el 1,2% de los usuarios.
- **La situación económica de los últimos años y el incremento de familias con dificultades para atender el pago de la factura del agua, aconseja mejorar y homogeneizar las ayudas de carácter social en materia de agua.** Pese a la amplia cobertura de los mecanismos de acción social existentes, la difícil coyuntura económica hace que sea necesario seguir mejorando las iniciativas sociales de los servicios de agua urbana. Los ayuntamientos y las entidades operadoras deberían continuar optimizando el diseño, administración y ejecución de los mecanismos de acción social, ya que son la mejor alternativa.

¹⁷ La ONU recomienda a nivel mundial que la tarifa del agua no supere el umbral del 3% de los ingresos del hogar. (PNUD, 2006).

- **Los mecanismos de acción social deberían considerar fundamentalmente criterios de renta y su elección, diseño y aplicación debería basarse en análisis socioeconómicos que consideren las particularidades de cada municipio o ámbito de gestión.** Los mecanismos de acción social deberían considerar principalmente criterios de renta, con el objetivo único de garantizar la asequibilidad del servicio. Todos los mecanismos de acción social presentan ventajas e inconvenientes, por lo que su elección, diseño y aplicación debería basarse en análisis socioeconómicos que consideren las particularidades de cada municipio o ámbito de gestión. Además, la aplicación de estos mecanismos podría llevar asociadas estrategias de eficiencia en los hogares como medida complementaria y pedagógica.
- **Aunque los servicios sociales y las entidades sociales son los encargados de determinar los beneficiarios de las ayudas sociales en el agua urbana, sería aconsejable que las entidades operadoras mantuvieran e incrementaran la colaboración en la búsqueda de soluciones para los usuarios en situación de pobreza.** Para ello, sería aconsejable que se generalizaran los apoyos y ayudas, por parte de las entidades operadoras de los servicios de agua, a los servicios sociales y a las entidades sociales en la facilitación de los trámites necesarios, a través de la aportación de conocimiento, recursos, medios y/o experiencia.
- **Las entidades operadoras deberían continuar mejorando la transparencia, la eficacia de la comunicación y la disponibilidad de información.** La sociedad española ya no sólo demanda un agua de calidad 24 horas al día, 365 días al año. También demanda transparencia e información. Por ello, las entidades operadoras deberían continuar mejorando la comunicación y optimizando su eficacia. La nueva coyuntura económica requiere nuevas estrategias comunicativas que complementen a las actuales. Además, resulta esencial realizar un esfuerzo de armonización de criterios y de homogeneización de datos para conseguir información válida y útil a nivel sectorial. La disponibilidad de información debería ser complementada con pedagogía en temas conflictivos como son, por ejemplo, los cortes de suministro. Por ello, las entidades operadoras del agua urbana deben seguir siendo proactivas y adaptarse al ritmo de la sociedad, proporcionando información y comunicación con transparencia.
- **El procedimiento de corte o de interrupción del suministro es una herramienta que busca asegurar el pago de aquellos usuarios que sí pueden pagar el agua. Se considera el instrumento más adecuado para garantizar la sostenibilidad en la gestión del servicio.** El acceso al agua es un Derecho Humano reconocido y, por ello, el procedimiento de interrupción de suministro o corte no debe implicar dejar sin agua a quien justifique su incapacidad de pago. Sin embargo, el procedimiento actual, muy garantista con el usuario, ya que requiere aprobación por parte de la administración pública competente, es una herramienta eficaz para asegurar el pago de los ciudadanos que sí pueden pagar el agua, es decir, la inmensa mayoría. Debe ser un objetivo de los mecanismos de acción social evitar los posibles errores administrativos, con el objetivo de que ningún hogar, con problemas justificados para atender al pago, se quede sin suministro de agua.

- **Las entidades operadoras, servicios sociales, entidades sociales y administraciones competentes deberían optimizar la cooperación para continuar mejorando la implantación, adaptación y accesibilidad a los mecanismos de acción social.** Los mecanismos de acción social deberían aplicarse a todo el ciclo del agua con los mismos criterios de acceso, independientemente de cuál sea la administración que fije la tarifa y la entidad que opere. Se requiere coordinación y consenso entre las distintas administraciones competentes y entidades operadoras.
- **Se considera necesaria la armonización de criterios en el sector del agua urbana en España. Para ello, ayudaría a conseguirlo la creación de un ente u organismo regulador independiente, con potestad para establecer un rango de criterios en la estructura tarifaria y los mecanismos de acción social.** Aunque la figura de un regulador general para los servicios de agua urbana tendría unos cometidos de mayor cobertura estratégica, sin duda favorecería la armonización tanto de criterios como de procedimientos en lo relativo a los mecanismos de acción social y las estructuras tarifarias.
- **Sería muy recomendable la elaboración de una Guía de Buenas Prácticas para el diseño, administración y ejecución de los mecanismos de acción social en el sector del agua urbana.** Este documento podría servir de base para la elaboración de un manual que profundice en el análisis de la elección, diseño, administración y ejecución de estos mecanismos. El objetivo sería establecer un marco flexible que sea útil para las administraciones competentes y las entidades operadoras y que avance en la optimización de las estrategias de ayuda social en el sector del agua urbana.

Los elementos clave para el desarrollo de esta Guía deberían centrarse básicamente en:

- Criterios para determinar los potenciales beneficiarios (fundamentalmente renta y valorando otros)
- Procedimientos (ágiles, simples y eficientes) de validación individualizada del beneficiario
- Cuantía de bonificación o ayuda (basada en condiciones de asequibilidad)
- Métodos de soporte económico (estructura tarifaria, fondos de solidaridad u otros)
- Fijación de objetivos sostenibles y seguimiento de su cumplimiento

Desde AEAS y AGA animamos a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), a las Comunidades Autónomas y al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad a trabajar junto con las entidades operadoras y las distintas entidades sociales en la elaboración de un Guía de Buenas Prácticas.

ENTIDADES INVITADAS A LOS TALLERES DE CONTRASTE

Para disponer de la mayor cobertura y universalidad posible, se invitó a múltiples colectivos (entidades sociales, asociaciones de consumidores, cátedras universitarias especializadas, ONG, y diferentes administraciones públicas), aunque, obviamente, por razones de agenda y de oportunidad, algunas excusaron su asistencia.

Se exponen por orden alfabético las entidades participantes en alguno de los dos talleres, a los cuales queremos agradecer su inestimable colaboración.

PARTICIPANTES

Aigües de Mataró



Aguas de Jávea (AMJASA)



Aguas del Añarbe



Anna Bolaños (Consultora Independiente)

Asociación de Ciencias Ambientales (ACA)



Ayuntamiento de Zaragoza



Canal de Isabel II Gestión



Cruz Roja Española



Empresa Municipal de Aguas de Córdoba (EMACSA)



Empresa Municipal de Aguas de Málaga (EMASA)



FACUA



FCC Aqualia



Federación Aragonesa de Barrios (FABZ)



Fundación Nueva Cultura del Agua (FNCA)



Gobierno de Aragón



Grupo Agbar



Instituto Aragonés del Agua (IAA)



Unión de Consumidores de Aragón (UCA)



Universidad de Zaragoza (UNIZAR)



EJEMPLOS DE MECANISMOS DE ACCIÓN SOCIAL

A continuación, se presentan esquemáticamente los mecanismos de acción social existentes, a principios del año 2015, en cuatro ciudades españolas. Se ha seguido el orden de las presentaciones en los talleres celebrados en marzo y abril de 2015. Es necesario considerar que estos mecanismos han podido evolucionar, y de hecho así ha ocurrido en algún caso, desde su fecha de presentación.

ZARAGOZA

La ciudad de Zaragoza contempla el mecanismo de acción social tipo “bonificación contemplada en la estructura tarifaria”. Dentro de este mecanismo identifica dos criterios diferentes (renta y eficiencia energética) según se indica:

1. Por motivos de renta. Hay 2 tipos de bonificación (Tipo 1 y Tipo 2) aplicados tanto a la cuota fija como a la variable en las tarifas de abastecimiento y saneamiento. Siempre que los bienes, activos o propiedades (exceptuando la vivienda habitual) no superen un valor de 3,5 veces el Sueldo Mínimo Interprofesional (SMI).

Tipo 1. Viviendas de hasta 4 personas, con unos ingresos totales inferiores al SMI x 1,10.

Tipo 2. Viviendas de hasta 5 personas con unos ingresos superiores al tipo 1 e inferiores al SMI x 1,66.

En ambos casos, a partir de 5 personas los ingresos se computan en términos de “renta per cápita”.

2. Por motivos de ahorro o uso eficiente. Descuento del 10% automático aplicado a la cuota variable. También contempla una tarifa por número de personas, a partir de 6 miembros, para solventar la problemática de equidad en las tarifas estructuradas según bloques de consumo progresivos.

BARCELONA

La ciudad de Barcelona contempla ambos tipos de mecanismos de acción social “fondo de solidaridad” y “bonificación contemplada en la estructura tarifaria”. Dentro del segundo identifica criterios de renta (tanto en abastecimiento –tarifa social- como en depuración –canon social–).

1. Por Fondo de Solidaridad de Aigües de Barcelona: La ayuda del Fondo de Solidaridad contempla tanto la garantía de suministro de agua a los beneficiarios como una bonificación económica directamente aplicada en la factura (sobre la cuota de servicio y el consumo de agua). Los beneficiarios se designan

por parte de los Servicios Sociales de los Ayuntamientos y de Entidades de Acción Social (Cáritas, Cruz Roja, etc.). El mecanismo de concesión de las ayudas ha sido evaluado por parte de Ivalua (Instituto de Evaluación de Políticas Públicas de Cataluña).

2. Por Tarifa Social. Descuento en la cuota del servicio y en la cuota de consumo del primer tramo. No se aplica si el consumo alcanza el tercer bloque ($>9\text{m}^3/\text{mes}$). Los beneficiarios son los jubilados mayores de 60 años con pensión mínima, incapacidad permanente o viudedad, y las familias con todos los miembros en paro.

3. Por Canon Social. Descuento en el primer bloque de consumo ($>9\text{m}^3/\text{mes}$). No se aplica si el consumo alcanza el tercer bloque ($>9\text{m}^3/\text{mes}$). Los beneficiarios son los jubilados mayores de 60 años con pensión mínima, incapacidad permanente o viudedad, y las familias con todos los miembros en paro.

También contempla una bonificación por número de personas para solventar la problemática de equidad en tarifas estructuradas según bloques de consumo progresivos. Así, existe una ampliación de los bloques de consumo de la tarifa, del canon del agua y de la tasa de alcantarillado.

MÁLAGA

La ciudad de Málaga contempla el mecanismo de acción social tipo “fondo de solidaridad”:

1. Por motivos de renta disponible. EMASA ha creado y dotado un Fondo de Solidaridad para familias en riesgo de exclusión social por problemas económicos, destinado a resolver deudas. Las ayudas, cuyos beneficiarios determinan los Servicios Sociales, consisten, por un lado, en una ayuda directa a fondo perdido de hasta 1.000 € por familia para atender al pago completo de las facturas adeudadas (pudiendo liquidarse con cargo a esta ayuda todos los conceptos de las facturas propios de la empresa suministradora así como los de terceros como impuestos o cánones nacionales o autonómicos) y, por otra parte, para aquellas deudas remanentes que no puedan ser cubiertas con la ayuda directa, dispone también de un mecanismo de financiación en condiciones muy preferentes (sin intereses y adecuadas a su capacidad de pago de la familia según los informes de los Servicios Sociales) con el que se garantiza a las familias en un plan de pagos personalizados adecuado a su capacidad de pago.

Para el año 2016 el Fondo Social (las ayudas directas a fondo perdido) se dota con una partida de 500.000 euros y además se amplían los créditos susceptibles de ser compensados con cargo al mismo para poder atender además de las deudas también las facturas corrientes.

Además, la nueva tarifa de Málaga asocia los bloques de consumo al número de habitantes. Esta nueva metodología resuelve la problemática de equidad en tarifas estructuradas según bloques de consumo progresivos, evitando así la necesidad de una bonificación por familia numerosa.

MADRID

La Comunidad de Madrid incorpora como mecanismo de acción social la “bonificación contemplada en la estructura tarifaria”. Dentro de este mecanismo identifica dos criterios diferentes (renta y ahorro de consumo) según se indica:

- 1. Por ahorro de consumo.** Descuento en la parte variable de aducción y distribución si se produce un ahorro del consumo sobre el año anterior.
- 2. Por exención social.** Se bonifica totalmente la parte variable de la tarifa para consumos menores de 12,5 m³/mes y el 50 % de la parte fija o cuota de servicio. En Madrid las personas que reciben esta bonificación pagan menos de 4 €/mes (IVA incluido) por el servicio de abastecimiento y saneamiento.

Los beneficiarios son los titulares de contratos que acrediten, mediante certificado por escrito emitido por su asistente social y aprobado por la Consejería competente en la materia, no poder hacer frente al pago de los importes de sus facturas de consumo de agua. Igualmente son beneficiarios de bonificación por exención social todas las familias que sean perceptoras de la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid (alrededor de 25.000 familias en 2015).

También contempla una bonificación **por número de personas** para solventar la problemática de equidad en tarifas de bloques de consumo progresivos. Esta bonificación consiste en la extensión del precio del primer boque al segundo y un descuento sobre la parte variable bonificada tanto para familias como para viviendas numerosas.

PROCEDIMIENTO DE INTERRUPCIÓN DEL SUMINISTRO

El procedimiento de interrupción del suministro de agua o corte no es una medida que en sí misma signifique impedir o limitar el Derecho Humano al agua. El corte de suministro es una herramienta que permite una gestión eficaz del servicio al servir como garantía de pago de quienes sí pueden pagar el agua, que son la inmensa mayoría de los ciudadanos.

Se pueden diferenciar tres tipos de usuarios:

- El que paga
- El que no puede pagar
- El que no quiere pagar

Para garantizar la sostenibilidad y la calidad del servicio resulta fundamental tener una herramienta para que “el que no quiere pagar” pague. Si no se aplicara el procedimiento de corte, tendría que ser a través de la vía judicial o procedimientos de apremio, que es más lenta y costosa para la ciudadanía en general, ya que aumenta los costes burocráticos, financieros y los correspondientes a la administración de la justicia.

Según se ha expuesto durante este trabajo, las entidades operadoras (ya sean servicios municipales, entidades locales o empresas públicas, mixtas o privadas) ven el proceso actual como un sistema muy garantista para el ciudadano que, a la vez, permite preservar la sostenibilidad económica del servicio. Cabe recordar que la aprobación de los procedimientos de interrupción del suministro corresponde siempre en última instancia a la administración pública competente, generalmente el municipio.

Obviamente, los mecanismos de acción social y la eficiencia y agilidad de los procesos administrativos deben ser tales que ningún usuario “que no pueda pagar” reciba avisos de corte o de apremio judicial. El objetivo ha sido, es y debe seguir siendo, mejorar y optimizar los procesos para dar soluciones a las personas u hogares con necesidades económicas. Sean aplazamientos de pagos, ayudas al pago parcial, ayudas al pago total etc., toda persona en situación de necesidad debe disponer de estos mecanismos con la celeridad necesaria.

Es necesario contextualizar los datos sobre cortes de suministro. Los cortes de suministro no deberían ser identificados con dejar a hogares sin agua. Cuando se publican o difunden datos sobre cortes de suministro, existe una tendencia generalizada a pensar que son personas o familias (hogares) que se

quedan sin agua. Sin embargo, no es así. Los cortes de suministro existen ya que son una herramienta dentro de la gestión del servicio, pero son debidos a muchos otros motivos. Por ejemplo:

- Negocios con contratos de agua domésticos que cierran y, por tanto, dejan de pagar el agua.
- Finalización de contratos de alquiler y no renovación.
- Cambios de titularidad o de cuenta bancaria no notificadas.
- Segundas residencias o viviendas vacías que no pagan el agua.
- Fraudes
- Otros

Debe ser un objetivo de los mecanismos de acción social evitar los potenciales errores administrativos, con el objetivo de que ningún hogar, con problemas justificados para atender al pago, se quede sin suministro de agua.

VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LOS MÉTODOS DE SOPORTE ECONÓMICO QUE SE EMPLEAN ACTUALMENTE

	BONIFICACIONES CONTEMPLADAS EN LA ESTRUCTURA TARIFARIA	FONDO DE SOLIDARIDAD
VENTAJAS	<ul style="list-style-type: none"> • La entidad operadora dispone de una regulación clara y podría aplicar directamente la medida, lo que facilita la agilidad y la practicidad. • Se evidencia que las bonificaciones aplicadas se soportan en incrementos tarifarios para el resto de usuarios 	<ul style="list-style-type: none"> • La tarifa del agua es la misma para todos los usuarios • Pueden constituirse de forma más inmediata y flexible, bien unilateralmente o con terceras partes especializadas. • Posibilidades de obtener financiación externa (ej. presupuestos públicos, donaciones privadas). • Puede considerarse como un coste más del servicio • Permite sufragar la tarifa completa del agua, no solo una determinada tarifa específica y parcial de alguno de los diferentes servicios del agua. • Más fácil de comunicar. Más visual. Puede resultar más transparente. • Posibilidad de englobar diversos servicios (ej. agua, luz) reduciendo burocracia
INCONVENIENTES	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultad de coordinación entre todas las administraciones y entidades operadoras del ciclo integral del agua (ej. cánones de saneamiento). • La estructura tarifaria se vuelve compleja para el consumidor. • Podría darse la imagen de que existen precios diferentes de los servicios por razones sociales o por pertenencia a grupos. • Más difícil de comunicar. Menor visibilidad • Los precios bonificados pueden distorsionar el valor del agua. • Cualquier variación de las condiciones de acción social requiere la modificación y aprobación de una norma legal u ordenanza. 	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de suscribir posibles convenios con terceras partes. • Mayores cargas de administración del propio fondo y de su seguimiento operativo • Podría generar condiciones disuasorias por razones subjetivas de estigmatización (identificación como sujeto de bonificación). • En caso de Fondo Común para más servicios (agua, energía, etc.), podría acabar atendiendo a las problemáticas de mayor impacto (que no son los servicios de agua).

ARGUMENTARIO DE ECODES

1. El sector del agua urbana en España es muy singular, y no tiene comparación con otros suministros de bienes básicos por tres razones fundamentales:

- Por la cultura popular del agua que existe en la población española.
- Por la consideración que tiene el agua en la legislación española como un bien común.
- Por las competencias plenas que tienen los ayuntamientos en su gestión (los más de 7.000 ayuntamientos de nuestro país, que aprueban las tarifas y las políticas a implementar).

2. La aprobación por Naciones Unidas en el año 2010 del Derecho Humano al agua y al saneamiento refuerza esa cultura del agua que ya estaba presente en la sociedad española. “El agua no se le niega a nadie” se decía y se dice. Sin la existencia de Derecho de forma mayoritaria los actores institucionales y sociales claves en la gestión del agua, sustancialmente, han actuado con el espíritu que inspira la aprobación por NNUU de ese derecho.

3. El 28 de julio de 2010, a través de la Resolución 64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el Derecho Humano al agua y al saneamiento, reafirmando que un agua potable limpia y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos. La Resolución exhorta a los Estados a proporcionar un suministro de agua potable y saneamiento saludable, limpio, accesible y asequible para todos.

4. La garantía de que ese Derecho Humano se puede ejercer a lo largo del tiempo, es que los servicios de agua y saneamiento en los municipios españoles estén bien financiados y pueden acometer, tanto los gastos de funcionamiento de esos servicios, como las inversiones necesarias para garantizar la eficacia del servicio el día de mañana. Por eso, como establece la Directiva Marco del Agua, es necesario garantizar la recuperación de los costes. Este principio, por otro lado, permite incentivar el uso eficiente del agua, disminuir las emisiones de carbono, menguar en lo posible la huella ecológica de nuestras ciudades y de sus ciudadanos y disminuir la presión que realizamos sobre la biosfera que nos mantiene.

5. Con la crisis se han incrementado notablemente las familias con problemas económicos, sin apenas ingresos en el hogar para atender los grandes gastos y los pequeños gastos (el agua representa, en general no más de 0,9% de los gastos de una familia). Por tanto es preciso aumentar y mejorar los instrumentos que ya existían para garantizar que no se corta el suministro a ningún hogar por incapacidad de pago

justificada. Para ello, es fundamental distinguir entre el agua utilizada como un bien económico para desarrollar negocios y el agua destinada a consumo de las familias en sus domicilios habituales.

6. Para garantizar ese derecho humano al agua y evitar esos cortes del suministro a los domicilios, se están desarrollando diversas estrategias en distintos municipios españoles. Unas, poniendo el acento en bonificaciones de la factura en función de la renta per cápita; en otras ocasiones, se han constituido fondos de solidaridad específicos dirigidos a subvencionar los costes del agua para las familias con problemas... Todo vale, si es eficaz y eficiente, para garantizar el gran objetivo, que formula el Derecho Humano al agua y al saneamiento, de que toda persona tiene garantizado el suministro de agua en su domicilio. Los mecanismos actuales, de forma formal o informal, están resolviendo la inmensa mayoría de las situaciones sociales que se plantean. No obstante, alentamos a los municipios y las empresas abastecedoras a que se incrementen las acciones para alcanzar el 100% de éxito en esta tarea. Ningún hogar habitual debe ser privado de agua si existe una incapacidad de pago justificada.

7. Desde nuestro punto de vista, como una forma de atender eficazmente a varios buenos propósitos al mismo tiempo, animamos a que los municipios y las empresas abastecedoras valoren la creación en las tarifas, de forma similar a como existe en otros países, de un fondo de sostenibilidad y solidaridad del servicio con varias finalidades:

- Evitar los cortes de agua en casos de insolvencia manifiesta.
- Dar facilidades de pago a las familias que atraviesen dificultades económicas.
- Ayudar a la modernización de las instalaciones para posibilitar el ahorro y la eficiencia en los hogares de rentas bajas.
- Establecer programas permanentes de uso sostenible del agua (eficiencia, no contaminación, etc.).
- Financiar proyectos de cooperación al desarrollo para posibilitar el derecho humano al agua y saneamiento en países empobrecidos.

BIBLIOGRAFÍA

Legislación básica

Constitución Española. BOE núm. 311, de 29/12/1978.

Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

RD 1/2001, Texto Refundido de la Ley de Aguas.

RD 140/2003, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano.

Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Otras fuentes

(AEAS-AGA, 2014). XIII Encuesta Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento en España.

(AEAS-AGA, 2014). Encuesta de Mecanismos de Acción Social.

(FUNDACIÓN AQUALOGY, 2013). AQUAPAPERS N°1. Estudio sobre el precio del agua en España.

(INE, 2014). Encuesta de presupuestos familiares.

(ONU, 2010). Resolución 64/292 del 2010 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

(PNUD, 2006). Informe de Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis global del agua, PNUD". Disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2006_es_completo.pdf

Varios

Ordenanzas fiscales y reglamentos recogidos en los Boletines Oficiales Provinciales y Autonómicos.