

# Fonaments de la gestió local del cicle de l'aigua

Joan Gaya  
Enginyer Consultor

Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat  
Diputació de Barcelona  
25 de febrer de 2016

# Els fonaments històrics

- Sanitari: concentració urbana (humana) i salubritat
- Urbanístic: organització de l'espai urbà i dels serveis públics
- Normatiu: de l'Estatut de Calvo Sotelo (1924) al text refós de Règim Local de Catalunya (Decret Legislatiu 2/2003):

## **Article 67.** *Serveis mínims*

*Els municipis, independentment o associats, han de prestar, com a mínim, els serveis següents:*

*a) En tots els municipis: enllumenat públic, cementiri, recollida de residus, neteja viària, **abastament domiciliari d'aigua potable**, clavegueres, accés als nuclis de població, pavimentació i conservació de les vies públiques i control d'aliments i begudes.*

# L'exercici competencial

- L'abastament d'aigua, és un servei bàsic de recepció obligatòria. Atès que és una imposició unilateral de l'Administració, té la consideració de prestació patrimonial de caràcter públic (PPCP).
- La titularitat, exercida sense més problemes per la majoria d'ajuntaments. Alguns, han fet expedients de municipalització del servei
- Conceptes associats, significats i evolució:
  - Municipalització
  - Concessió
  - Retribució
- Abastament en alta. La seva ordenació correspon a l'ACA (DL 3/2003, art 8.2.1)

# Municipalització

- El concepte polític es refereix a la recuperació del control i la gestió del servei per part dels ajuntaments.
- El prestigi social i la vigència del concepte té diverses causes entre les quals,
  - La crisi econòmica, que ha plantejat la qüestió del dret d'accés als serveis públics bàsics, el cost, i el seu finançament.
  - L'observació del poder creixent dels lobbis privats relacionats amb la prestació dels serveis públics
  - Les dificultats pràctiques de conciliar interès públic i privat
  - L'evidència del negoci privat, que es posa de manifest en la intensa judicialització dels concursos i complica els processos de privatització que s'inicien
  - Les tendències a la remunicipalització observades a nivell internacional, i en especial a Europa, en relació a l'aigua (Resum a ARA, 9/XI/2015)

# El govern del servei

- Suposa disposar de la capacitat reguladora, i dels instruments i la voluntat de prendre les decisions estratègiques que afecten a la seva prestació. És el pinyol de la qüestió i l'essència de la titularitat i del seu exercici
- La condició bàsica és disposar de la informació adient i la capacitat per a interpretar-la i gestionar-la d'acord amb les polítiques desitjades democràticament per al servei
- L'experiència mostra que el control sobre el concessionari moltes vegades ha quedat substituït per una relació de confiança que priva l'administració responsable del coneixement necessari per al bon govern del servei
- En el temps dels big data, no es pot governar amb small data

# Els instruments de govern (1)

- El reglament del servei. Estableix les obligacions mútues -drets i deures- entre els actors que intervenen en el servei: administració titular, gestor i usuaris.
- D'aquest es deriven els instruments de relació bilateral:
  - Plec de condicions, entre titular i gestor, que estableix les obligacions i garanties del servei, els drets i limitacions del gestor i el sistema d'informació i control per part del seu titular. En el cas de gestió pública se'n diu contracte-programa
  - Codi de participació i relació, entre titular i usuaris
  - Sistema de contractació i relació, entre gestor i abonats o usuaris

## Els instruments de govern (2)

- El Pla Director d'Abastament. Indica les obres, béns i instal·lacions necessàries, el cost, les prioritats i la forma de finançament prevista. Vincula l'abastament d'aigua al desenvolupament urbanístic.
- L'estudi econòmic i financer del servei, que inclou els costos directes d'explotació i amortització i els indirectes de control i direcció del servei
- La política tarifària a aplicar als usuaris, en funció de la necessitat de cobrir costos, la garantia de l'accés universal o d'estimular l'ús eficient de l'aigua
- Les memòries anuals i auditories de gestió del servei
- El sistema de participació pública en la política del servei

# L'establiment del servei

- El ROAS (Reglament d'Obres, Activitats i Serveis dels ens locals), als arts 159 i 160, indica els documents bàsics que cal elaborar i aprovar per a l'establiment del servei : *una memòria tècnica i econòmica justificativa, un projecte d'establiment i un reglament que estableixi el regim jurídic de la prestació.*



# Dificultats de la transició de model

La transició de model té diverses vessants: tècnica, econòmica i administrativa. La decisió política ve condicionada per la percepció ciutadana i l'entorn jurídic en que es puguin moure els actors interessats

- Objectives. En general estan condicionades per la manca d'informació sobre la realitat del servei en els aspectes abans indicats. La manca d'hàbit gestor dificulta la conversió de la informació disponible en coneixement orientat a la presa de decisions.
- Sobrevingudes. Degudes, en general, a conflictes de percepció o d'interessos amb algun actor relacionat.
- Aquestes dificultats solen ser poc dependents de la fórmula de gestió decidida per al futur i van més associades amb el dèficit de seguiment del gestor actual i deficiències en el plec de condicions actual

# Estructura del negoci de l'aigua

- L'aigua s'ha convertit en un negoci. Això explica el gran interès de les empreses privades del sector i la forta conflictivitat que s'observa en molts concursos. L'estructura del negoci té diversos elements:
  - Creació de mercats tancats (monopolístics) i opacs (asimetria informativa entre un món local molt fragmentat i les grans corporacions privades de serveis)
  - Contractes de llarga durada, que n'incrementen l'interès
  - Internalització dels possibles marges d'eficiència obtinguts
  - Absència de risc i predomini del criteri d'equilibri econòmic
  - El negoci té diversos centres de benefici:
    - Explotació del servei
    - Obres
    - Financer
    - Contractes vinculats amb empreses associades

# La Participació público privada

- *Els conflictes entorn a la gestió público-privada son un tema del segle passat*
- *La clau és que hi hagi una participació entre el sector público i el privat perquè estem obligats a entendre'ns*
- *És poc important si la titularitat de l'aigua depèn del sector público o del privat*

Manifestacions d'un alt responsable del sector privat. Iagua, 30/1/2015

- *Si la gestió d'abastaments tingués una retribució raonable, no hi hauria tants conflictes entre interessos privats*
- *Les transicions demostren la dificultat d'obtenir la informació necessària per garantir la continuïtat del servei*
- *És dubtós que els ens locals hagin d'afrontar els conflictes jurídics (i judicials) provocats per l'interès privat en el negoci*

# Interès públic i serveis públics

- En un règim de monopoli, el client queda a mercè del proveïdor únic, que és qui decideix les condicions de venda del bé.
- En un servei essencial en que el client no pot decidir no comprar, la relació obligada amb el proveïdor monopolista es converteix en captivitat.
- D'aquí ve l'interès de que alguns serveis siguin públics: la titularitat pública.
- En una societat democràtica, a més, els titulars públics tenen l'obligació d'acreditar l'interès públic de les seves decisions: equitat i transparència

# Govern o gestió?

- El govern és obligatori (i, per tant, irrenunciable)
- L'experiència mostra les dificultats d'un govern sense gestió en determinats serveis
- La conciliació entre l'interès públic i els interessos privats és possible però cal una gran experiència pública en la redacció dels plecs de condicions, una limitació dels terminis i les condicions contractuals i una voluntat explícita de seguiment i govern i la participació dels ciutadans.
- També cal evitar la temptació permanent d'utilitzar el servei d'aigua per finançar altres necessitats

# Municipalitzar, per a què

La decisió sobre el futur del servei pot adoptar fórmules públiques o privades. Sigui quina sigui la decisió ha de preveure

- Assegurar el govern efectiu del servei públic
- Conèixer i aplicar els costos més adients

Si la decisió és de gestió pública cal preveure, a més,

- L'aplicació dels possibles retorns –sinèrgies, economies d'escala i beneficis- a l'àmbit públic

# Municipalitzar, quan?

Si la decisió és passar a gestió pública,

- Normalment, al final del període contractual
- La decisió s'ha de prendre amb temps, doncs cal conèixer tots els antecedents, obtenir la informació i l'expertesa i preparar estratègicament el futur període

# Com definir el futur del servei?

- La decisió requereix una anàlisi de l'escenari actual i les possibles alternatives.
- Els escenaris de futur s'han de dissenyar i estudiar: condicionants, avantatges i inconvenients
- Aclarir l'encaix de l'interès públic en cada cas i estudiar les possibles dificultats a superar
- Definir les relacions del nou ens amb l'ajuntament, i en especial respecte al poder polític, els serveis econòmics i els urbanístics mitjançant un plec de condicions o un contracte programa



# La informació que cal

- Tècnica:
  - plànols, modelització de la xarxa i dels fluxes, telecontrols, cabals subministrats, règim, origen, garantia, qualitat, rendiments, consums, sistema i rutes de lectura de consums, etc
- Administrativa:
  - Abonats, dades personals, consums històrics, pòlisses d'abonament i tipus de contracte, dades bancàries,
- Econòmica i financera:
  - Costos del servei, tarifes, ingressos ordinaris i extraordinaris, estat de facturacions i règim de pagament, morositat, endeutament, previsions de reversió d'actius,

# El coneixement que cal

- La interpretació de la realitat: els marges de maniobra, modelitzacions i anàlisi d'alternatives, rutines de funcionament, relacions amb altres serveis municipals i amb l'administració hidràulica.
- L'estudi de les alternatives i la seva valoració en funció de l'interès públic
- El plantejament estratègic: objectius, seqüències, ritme
- La comunicació i les relacions entre els actors implicats

**Moltes gràcies per  
l'atenció**