

Los servicios urbanos del agua en España. Problemas actuales

Urban water services in Spain. Current issues

Joaquín TORNOS MAS*

RESUMEN: El trabajo analiza los principales problemas que tiene en la actualidad el ciclo del agua en España, lo que incluye la recogida, tratamiento, suministro y depuración del agua. El suministro de agua es un servicio público lo que supone que todos los ciudadanos tienen derecho a recibir el servicio del agua a un precio asequible y con calidad. Los principales problemas son los relativos al debate sobre el modo de prestación del servicio, el precio del agua, la depuración y reutilización y la necesidad de crear un ente regulador independiente.

PALABRAS CLAVE: ciclo urbano del agua; suministro de agua; precio del agua depuración del agua; autoridad independiente.

ABSTRACT: The work analyzes the main problems that the water cycle currently has in Spain, which includes the collection, treatment, supply and purification of water. The water supply

* Licenciado en derecho por la Universidad de Barcelona con Premio Extraordinario, Licenciado en ciencias económicas por la Universidad de Barcelona, Doctor en derecho por la Universidad de Bolonia, Italia. Catedrático jubilado de derecho administrativo de la Universidad de Barcelona. Ex decano de la facultad de derecho de la Universidad de Barcelona. Miembro de la Academia de jurisprudencia y legislación de Cataluña. Contacto: <jtornos@tornosabogados.com>. Fecha de recepción: 05/12/2022. Fecha de aprobación: 25/12/2022.

is a public service, which means that all citizens have the right to receive water service at an affordable price and with quality. The main problems are those related to the debate on the way the service is provided, the price of water, purification and reuse, and the need to create an independent regulatory entity.

KEYWORDS: Urban water cycle; Water supply; Price of water; Purification of water; Independent regulatory entity.

I. INTRODUCCIÓN. EL SUMINISTRO DE AGUA A POBLACIONES COMO SERVICIO PÚBLICO Y DERECHO DE LOS CIUDADANOS

El agua es un bien esencial y escaso, necesario para la vida de los ciudadanos y para la actividad económica. El acceso de los ciudadanos al agua se ha configurado como un derecho humano¹. Pero como me gusta recordar, “water is a god, is gift, but he forgot to lie de pipes”. Por ello, es necesario la actividad de los poderes públicos para hacer realidad este derecho, para recoger el agua, tratarla, y llevarla hasta los domicilios de los ciudadanos.

En España el agua, todas las aguas, están configuradas como bien de dominio público. Así lo establecen en la actualidad el artículo 1,3 y el artículo 2 del Real Decreto legislativo 1/2001 de 20 de julio. En concreto el artículo 2 establece que “Constituyen el dominio público hidráulico del Estado, con las salvedades expresamente establecidas en esta Ley:

- a) Las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación.
- b) Los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas.
- c) Los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos.
- d) Los acuíferos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos.
- e) Las aguas procedentes de la desalación de agua de mar”.

Por otro lado, el suministro de agua a poblaciones y el saneamiento del agua están configurados como servicios públicos de ti-

¹ CALVETE, Ana, “El derecho humano al agua”, en Tornos Mas, Joaquín (coord.), *El servicio de suministro de agua en España, Francia e Italia*, Madrid, Iustel, 2018, pp.59-93, y la obra colectiva *El dret humà a l'accés a l'aigua potable i al sanejament*, Institut de drets humans de Catalunya, Barcelona, 2008.

tularidad local en el artículo, 86,2 de la ley de bases de régimen local 7/1985 de 2 de abril (LBRL), precepto que reserva a favor de las entidades locales el abastecimiento domiciliario y la depuración de aguas. Por su parte, el artículo 25, c, de la misma ley afirma que es competencia municipal el abastecimiento de agua potable y evacuación y tratamiento de aguas residuales, y el artículo 26 establece que todos los municipios deberán prestar en todo caso los servicios de abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado.

El suministro de agua a poblaciones está, pues, configurado, como un servicio público de responsabilidad local. Esto significa que este servicio debe prestarse en condiciones de precio asequible, calidad y continuidad, y que los ciudadanos podrán exigir a la administración local la prestación del servicio en estas condiciones. El artículo 18 de la LBRL establece los derechos de los vecinos, y entre ellos se incluye el derecho de exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio, lo que es el caso del suministro de agua a las poblaciones. Ello implica que los ciudadanos pueden exigir esta prestación y en caso de que no se lleve a cabo podrán acudir ante los tribunales ejerciendo una acción por inactividad para que el tribunal dicte sentencia de condena imponiendo la prestación².

² La acción por inactividad está prevista en el artículo 29 de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, ley 29/1998. El citado precepto establece que “cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración”.

A su vez esta obligación municipal comporta que su cobertura financiera debe estar prevista en los presupuestos municipales, pudiendo los ciudadanos impugnar los presupuestos si no consta esta cobertura.

Podemos concluir, por tanto, que en España el derecho de los ciudadanos al acceso al agua está garantizado normativamente. Pero la concreción de este mandato legal está sujeta a múltiples problemas. Paso a continuación a describir los rasgos básicos del ciclo del agua en España (almacenamiento, potabilización, distribución y depuración), para tratar a continuación alguno de los principales problemas que se plantean en la actualidad en relación con esta actividad pública.

II. EL CICLO INTEGRAL DEL AGUA. RASGOS GENERALES

El conjunto de infraestructuras que permiten almacenar, potabilizar, distribuir y depurar el agua conforman lo que se denomina el ciclo integral del agua.

La primera fase del ciclo integral se corresponde con las actividades de abstracción, almacenamiento en embalses y transporte del agua hasta los municipios³. Esta fase se denomina “agua en alta” y es gestionada y regulada fundamentalmente por las Confederaciones Hidrográficas, organismos públicos autónomos, que gestionan los cauces de los ríos de las cuencas que circulan por más de una Comunidad Autónoma, planificando las inversiones y operando las infraestructuras. En el caso de cuencas intracomunitarias (cuencas de aguas que circulan por una única Comunidad Autónoma), este cometido lo llevan a cabo entidades similares de

³ Una reciente descripción del ciclo del agua en España puede verse en el completo Informe de PWC, La gestión del agua en España. Análisis y retos del ciclo urbano del agua, Madrid 2018, al que nos remitimos.

la respectiva Comunidad Autónoma⁴. En esta fase del ciclo se gestiona el consumo agrícola y el de grandes industrias, ya que estos consumidores toman directamente el agua de los cauces.

Los municipios son los responsables de recibir el agua, potabilizarla, distribuirla a los consumidores, recogerla a través de la red de alcantarillado, tratarla en plantas de depuración y devolverla a los cauces naturales. Las Comunidades Autónomas establecen la regulación e intervienen en la fijación de las tarifas, y los municipios son los responsables de la gestión, que pueden llevar a cabo de forma directa o indirecta mediante la creación de una sociedad de economía mixta o la concesión del servicio a un tercero. Las infraestructuras, plantas de potabilización, redes de distribución y alcantarillado, y plantas de depuración suelen ser propias de las Comunidades Autónomas o de los municipios. El consumo en baja, o mercado urbano del agua, supone el 14% del total, mientras que el uso agrícola supone el 67 %.

Si bien en España el derecho al agua está, en términos generales, garantizado, la prestación de este servicio se enfrenta a una serie de problemas importantes. La crisis climática ha agravado la tradicional falta de agua, las exigencias de calidad que impone la Unión Europea son cada vez mayores, existe una falta de inversión en materia de depuración y se exige avanzar en la reutilización de las aguas. La gobernanza del servicio sigue planteando el debate entre la gestión directa e indirecta, y se reclama desde algunos sectores la conveniencia de crear un ente regulador. Estas cuestiones serán analizadas a continuación.

⁴ En España las competencias en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos están repartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas en base al criterio de si las aguas discurren o no por más de una Comunidad Autónoma. Así lo establece el artículo 149,1-22 de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre “legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma”.

III. PÚBLICO Y PRIVADO EN LA GESTIÓN DEL CICLO URBANO DEL AGUA

Como ya hemos dicho el acceso al agua por parte de los ciudadanos es un derecho humano, que en España garantiza la ley de aguas y la legislación local. Pero debe señalarse que las referencias al derecho fundamental al agua no deben incidir en la determinación del modo de prestación del servicio. En este caso lo relevante es encontrar cuál es el modo de prestación más eficaz y eficiente. Si lo que importa es que todos los ciudadanos puedan acceder a este bien escaso en las condiciones de precio asequible y calidad, lo importante es analizar qué tipo de gestión es la más eficaz y eficiente, teniendo en cuenta que en todo caso la administración es la titular de este bien y de este servicio, por tanto, es la entidad que determina las condiciones de prestación, el precio del servicio, y es quién controla que el servicio se preste en las condiciones que ella establece.

El debate sobre la forma de prestación del servicio es muy vivo en España⁵. En los últimos años hemos asistido a una fuerte reivindicación a favor de la gestión directa del servicio, a su prestación por la administración titular del servicio, recuperando para ello la gestión directa mediante lo que se ha denominado la “remunicipalización del servicio”. De forma general se afirma que el agua es un derecho humano y que por tanto con su prestación no se puede hacer negocio dando entrada al sector privado.

En relación con este tema creo que en primer lugar deben hacerse algunas precisiones conceptuales. El recurso al término “remunicipalización” para definir este proceso de regreso a la gestión directa no es correcto y encierra, de hecho, un claro componente ideológico que debería tratar de abandonarse. En efecto, cuando

⁵ El Informe de AEAS y AGA, Datos sobre los servicios del agua urbana en España de 2022, concluye que en España el 35% de la población es abastecida por entidades públicas, el 33% por empresas privadas, el 22 % por empresas mixtas y el 10% restante por servicios municipales.

se opta por recuperar la gestión directa no se re-municipaliza el servicio del agua, ya que el servicio está municipalizado. Lo que ocurre es que la gestión vuelve a ser directa y, por tanto, lo que se lleva a cabo es la “reinternalización” del servicio.

La opción por una forma de gestión directa o indirecta debe alejarse de todo planteamiento ideológico y apriorístico (la gestión directa es siempre mejor, o por el contrario, la gestión privada es siempre mejor) para pasar a analizarse en cada caso atendiendo a criterios de eficacia y eficiencia⁶.

En este sentido debe señalarse que en España esta decisión ha perdido su carácter marcadamente discrecional para someterse a un marco regulador articulado en base a conceptos jurídicos indeterminados como los de eficiencia y sostenibilidad. La ley de bases de régimen local establece con carácter general, en su artículo 85,2, que los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente entre los modos de gestión directa o indirecta⁷.

Dentro de los modos de gestión indirecta podemos situar la creación de empresas mixtas, que en la actualidad deben ser de capital mayoritariamente público, y la modalidad contractual mediante el contrato de concesión de servicios (antes de la ley de 9/2017 de contratos del sector público el contrato era el de gestión de servicios públicos). El contrato de concesión de servicios supone que el concesionario asume el riesgo operacional⁸. En el caso del

⁶ En este sentido, ver mi trabajo TORNOS MAS, Joaquín, *La remunicipalización de los servicios locales*. Algunas precisiones conceptuales en “El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho”, núm. 58-59, 2016, pp. 32-49.

⁷ Vid. Al respecto, MARTÍN FERREIRA, Pilar, “La potestad de autoorganización de los servicios locales: la sostenibilidad y eficiencia como límite a la decisión sobre su forma de gestión”, en *La gestión de los servicios públicos locales en el marco de la LCSP, la LRJSP y la LRSAL*, Madrid, Wolters Kluwer, 2018.

⁸ La nueva figura del contrato de concesión de servicios se debe a lo establecido en las Directivas de contratación de la unión europea del año 2014, en concreto las directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE. El artículo 15 de la ley de

suministro de agua el riesgo operacional es un riesgo de demanda, ya que los ingresos del concesionario –la tarifa que cobra al usuario– dependen del consumo del agua y del éxito en su cobro.

En el caso en que se opte por la gestión indirecta mediante un contrato de concesión de servicios hay dos cuestiones que deben tenerse en cuenta de forma especial. En primer lugar, al acudir a la gestión indirecta se debe asegurar que existe una verdadera concurrencia entre los posibles licitadores. Si bien no existe concurrencia en el mercado, ya que estamos ante un servicio público y por tanto es necesario contar con una concesión para poder actuar, si debe asegurarse que existe una verdadera concurrencia por el mercado, esto es, que los posibles licitadores pueden concurrir en condiciones de igualdad para obtener la concesión. Por ello el respeto de las reglas del proceso de licitación es fundamental. Pero además, hay que atender a la cuestión del plazo de las concesiones. Si se establecen plazos muy largos se limita la concurrencia, pues otorgada la concesión este concreto mercado queda cerrado por muchos años. Por ello el plazo debe ponderar el interés del concesionario en obtener la amortización de su inversión y una razonable retribución por su gestión del servicio, junto con el interés en favorecer la concurrencia y no crear un mercado cerrado en el que el concesionario acaba por ser el señor del servicio.

En segundo lugar, cuando se lleva a cabo la concesión del servicio la administración titular del mismo, y responsable por tanto de su correcta prestación, debe asumir el control de la actividad

contratos del sector público 9/2017 establece que “1. El contrato de concesión de servicios es aquel en cuya virtud uno o varios poderes adjudicadores encomiendan a título oneroso a una o varias personas, naturales o jurídicas, la gestión de un servicio cuya prestación sea de su titularidad o competencia, y cuya contrapartida venga constituida bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato o bien por dicho derecho acompañado del de percibir un precio.

2. El derecho de explotación de los servicios implicará la transferencia al concesionario del riesgo operacional, en los términos señalados en el apartado cuarto del artículo anterior”.

que lleva a cabo el concesionario. Esta actividad de control, de seguimiento de la fase de ejecución del contrato, no siempre se ha llevado a cabo en España con el rigor exigible. El control de la actividad de prestación del servicio no sólo debe llevarse a cabo cuando el servicio se presta directamente, también es una obligación del titular del servicio cuando se ha encomendado la gestión del servicio a un tercero. En la contratación administrativa es muy importante la fase de selección del contratista, pero también es muy importante el seguimiento de la ejecución del contrato. La falta de control puede dar lugar a una menor calidad en la prestación del servicio. Este hecho está en la base de muchas de las críticas a la gestión indirecta en la prestación del servicio del agua⁹. Es preciso, pues, prestar una especial atención a la fase de ejecución del contrato de concesión, lo que requiere tener personal capacitado para llevar a cabo este cometido (el servicio del agua es un servicio de gran complejidad técnica) y utilizar las prerrogativas propias de la administración para hacer un seguimiento eficaz de la prestación del servicio.

En los últimos años parece que los procesos de reinternalización se han moderado¹⁰, si bien como hemos dicho el debate sigue vivo.

⁹ Así lo afirma ARANA, Estanislao (dir.), *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios del agua. Hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, p. 17. “gran parte de las críticas que se vierten sobre los incumplimientos o irregularidades de los agentes privados que intervienen en el sector del agua se deben, principalmente, a la absoluta falta de control o connivencia con aquellas irregularidades por parte de las Administraciones públicas titulares de los servicios urbanos del agua”. Diversos trabajos que se incluyen en esta obra colectiva se ocupan de la cuestión relativa al control de la ejecución de los contratos.

¹⁰ En este sentido comparto las palabras de ARANA, Estanislao, *op. cit.*, p. 15, cuando afirma que “el debate público/privado en la gestión de los servicios públicos es muy viejo ya y está marcado en exceso por condicionantes ideológicos que, en muchas ocasiones, no dan paso a la razón. Considero ab-

Así, por poner algún ejemplo, la defensa de la colaboración público-privada la encontramos, por ejemplo, en unas declaraciones de la alcaldesa de Santander de 19 de febrero de 2020 en *Ágora*, Diario del agua. La alcaldesa dice: “gracias a la gestión indirecta del agua mantenemos el control sobre la tarifa y el servicio, pero contamos con empresas especializadas y pioneras que nos aportan toda la tecnología y el conocimiento para garantizar la mejor calidad del servicio de abastecimiento y depuración del ciclo del agua en la ciudad de Santander”. Se afirma que la colaboración entre el consistorio y la empresa gestora del ciclo integral del agua ha permitido modernizar y renovar toda la red de abastecimiento y garantizar un servicio de calidad.

En un artículo de fecha 5 de julio, publicado también en la revista “*El Ágora*, diario del agua”, con el título ¿Quién es quién en la gestión del agua urbana en España?, se ofrece una abundante información sobre las mejoras que se han producido en la prestación de estos servicios en los últimos años en España, así como sobre los medios de gestión de estos servicios destacando la importante cuota del sector privado. Y sobre este tema en concreto, gestión pública versus gestión privada, se afirma: “la realidad, a pesar de la defensa a ultranza de la gestión pública que hacen ciertas asociaciones minoritarias, es tozuda: el papel de la empresa privada, con su capacidad tecnológica y conocimiento, es fundamental para la gestión del agua urbana en España”.

En este artículo se citan también las palabras de Manuel Marchena, presidente de la Asociación Española de Empresas de Agua

surdo reabrir ese debate volviendo a esgrimir argumentos en favor y en contra de un modelo u otro. Parece evidente que no se pueden establecer categorías generales o dogmas de fe respecto a las formas de gestión de un servicio público como el del ciclo urbano del agua que depende de muchos y variados factores que van a condicionar esta decisión. El tamaño de la población a abastecer, el estado de las infraestructuras afectadas y, por supuesto, la mayor o menor facilidad en el acceso a la materia prima, condicionarán la decisión sobre la mejor forma de prestación del servicio urbano del agua”.

Urbana, AGA, según el cual “el tema del control público o privado no es más que un falso debate que mueve el foco de los principales retos del sector, como la falta de inversión en infraestructuras o la atomización existente sobre los pequeños municipios. Se trata de una pura línea ideológica de élites que se proclaman defensores de lo público al mismo tiempo que subcontratan y externalizan masivamente”.

Frente a las posturas anteriores, la postura favorable a la gestión directa la podemos encontrar en el trabajo de Planas/Marín/Babiano, La privatización y los derechos humanos al agua potable y el saneamiento, publicado en el blog Domino Público de 5 de noviembre de 2020. Trabajo en el que se afirma que al ser los servicios de suministro y saneamiento del agua monopolios rechazándose que este servicio pudiera ser financiado con los presupuestos públicos y eventualmente con el acceso a fondos europeos¹¹.

IV. EL PRECIO DEL AGUA

El acceso al agua potable por los ciudadanos plantea el problema de la fijación de su precio. Por un lado, en tanto se trata de un bien esencial para la vida, de una prestación que hemos calificado como servicio público, debe tratarse de un precio asequible. Por otro lado, la normativa comunitaria, establece que en la prestación del servicio de suministro de agua deben recuperarse los costes, rechazándose que este servicio pueda ser financiado con los presupuestos públicos o eventualmente con el acceso a fondos europeos. Se abren de este modo una serie de cuestiones complejas y de indudable interés, ¿quién determina la tarifa a pagar,

¹¹ Estas y otras referencias pueden encontrarse en mis crónicas sobre España en las ediciones del Observatorio del ciclo del agua 2020 y 2021, libros por mi dirigidos, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2021 y 2022, pp. 88 a 90 y 94 a 96.

quién debe pagar este coste, cómo se fija el coste a pagar por los usuarios, qué naturaleza jurídica tiene la tarifa?¹².

A.- Por lo que se refiere a la competencia para fijar la tarifa la misma corresponde a los municipios o entes locales titulares del servicio (por ejemplo, el área metropolitana de Barcelona). Pero esta competencia está sujeta al control de la Comisiones Regionales de Precios, que en principio deberían limitarse a controlar si los incrementos de tarifas propuestos son correctos y conformes con los procesos inflacionistas. Pero ante la disparidad de criterios, las grandes diferencias de los precios del agua entre municipios, y la falta de competencia técnica en muchos casos para fijar la tarifa, se propone en los últimos años el otorgar esta competencia a una autoridad reguladora independiente. Volveremos sobre esta cuestión.

B.- En España el precio medio del agua para uso doméstico se sitúa, sin IVA, en 1,97 euros/m³. De esta cantidad 1,09 euros m³, el 55% corresponde al servicio de abastecimiento y 0'88 euros m³ (el 45 %) al servicio de saneamiento. La factura del agua supone el 0,9% del presupuesto familiar, una de las más bajas de Europa, y ello supone que no se cumple el objetivo de recuperación de costes. La incidencia de la factura del agua en el presupuesto familiar es, de media, menor del 0'7 %, muy por debajo del 3% marcado por la ONU como cifra límite de asequibilidad del derecho humano al agua para abastecimiento a poblaciones¹³.

¹² Sobre estas cuestiones se pueden consultar los trabajos de Villar Rojas, Francisco, "Los precios de los servicios urbanos del agua" y de JIMÉNEZ COMPAIRED, Ismael, "Recuperación de costes y asequibilidad del derecho al agua, ¿Un precio integral de los servicios urbanos del agua?", ambos en NAVARRO, Teresa (dir.), *Los servicios urbanos del agua. Derecho humano al agua, asequibilidad y recuperación de costes*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor 2019, pp. 43 a 71 y 75 a 98.

¹³ Tomamos estos datos del Informe ya citado de AEAS /AGA, datos sobre los servicios del agua urbana en España 2022.

La determinación del precio del agua plantea otros problemas. La tarifa debe permitir recuperar los costes, pero a su vez debe promover un uso razonable del agua y debe garantizar el acceso a un precio asequible. En el supuesto de gestión indirecta también debe permitir un beneficio industrial razonable. Al mismo tiempo la tarifa debe generar unos ingresos que permitan llevar a cabo las inversiones necesarias en el mantenimiento de las infraestructuras tanto de suministro como de depuración y en su caso de reutilización. Por ello hay que plantearse qué costes debe integrar la tarifa. Sólo el precio del agua, o también su tratamiento, los costes ambientales, los costes de inversión. Sin duda estos otros costes pueden y suelen formar parte de la tarifa del agua, lo que debe exigir una clara política de comunicación pública, de modo que el usuario conozca en todo momento qué está pagando, y a quien lo está pagando.

C.- Los precios del agua en España ofrecen una variación muy destacada. En el Informe de AEAS/AGA ya citado se ofrecen los datos por Comunidad Autónoma. Cataluña, Murcia y Baleares tienen las tarifas más elevadas (Cataluña 1,41 euros m³ de abastecimiento y 1,33 euros m³ por saneamiento), mientras que Castilla y León tiene una tarifa por abastecimiento de 0,58 euros m³ y de 0,54 euros m³ por saneamiento.

Junto a este dato territorial, también es relevante atender a las tarifas en razón del tipo de entidad que presta el servicio. Este dato es relevante en relación a la polémica sobre los modos de gestión. En un Informe de la Organización de Consumidores y Usuarios de septiembre de 2020 se pone de manifiesto que Sevilla, que presta el servicio mediante una empresa pública, tiene la tarifa más elevada. Le siguen Murcia, Barcelona y Alicante, que gestionan el servicio con empresas mixtas, mientras que Palencia, Orense y Guadalajara, que gestionan en concesión con empresas privadas, tienen las tarifas más bajas. Pero la conclusión general del estudio es que en términos generales el precio del agua no se relaciona con el modo de gestión del servicio.

D.- El principio general es que el servicio de suministro del agua lo deben pagar los usuarios. Pero en tanto se trata de un bien esencial también se ha planteado la necesidad de establecer un régimen especial para las personas vulnerables, ya sea estableciendo un bono a su favor o impidiendo que se lleve a cabo el corte del suministro en caso de impago. Estas excepciones al abono de la tarifa se han hecho especialmente necesarias durante la pandemia Covid 19, ya que como consecuencia de la misma se incrementaron el número de personas e instituciones familiares en riesgo de exclusión social, dada la pérdida del trabajo o la reducción de ingresos.

Esta realidad llevó a que se impusiera un régimen de protección consistente en la prohibición de cortes de suministro. Así, el RD Ley 8/2020 de 17 de marzo, cuyo objetivo general fue reforzar la protección de los trabajadores, las familias y los colectivos vulnerables, apoyar la continuidad en la actividad productiva y el mantenimiento del empleo reforzando la lucha contra la enfermedad, en su exposición de motivos manifestó que “el servicio de suministro domiciliario de agua potable para consumo humano es un servicio esencial que debe quedar garantizado, especialmente en las actuales circunstancias. Con este fin se imposibilita el corte de suministro de agua por incumplimiento de contrato a los consumidores que tengan la condición de vulnerables, entendiendo por tales los que tienen esa condición conforme a la normativa en materia del sector eléctrico”¹⁴. Por tanto, la imposibilidad de corte del suministro se vincula a la situación concreta del usuario. Debe ser una persona vulnerable en los términos en los que la legislación del sector eléctrico define este concepto. Este hecho obliga a seguir un procedimiento dentro del cual la entidad suministradora ante una situación de impago debe solicitar un informe de los

¹⁴ Según el artículo 4 del RD Ley “los suministradores de energía eléctrica, gas y agua no pueden suspender el suministro a aquellos consumidores en los que concurra la condición de consumidor vulnerable, vulnerable severo o en riesgo de exclusión social definidos en los artículos 3 y 4 del RD 987/2017”.

servicios sociales municipales para saber si quien no hace frente al pago es una persona vulnerable y, por tanto, no puede proceder al corte del servicio.

La situación sufre una pequeña, pero sensible modificación, con la aprobación del RD Ley 11/2020 de 31 de marzo. El artículo 29 de este RD Ley estableció que “excepcionalmente, hasta el 30 de septiembre de 2020, no podrá suspenderse el suministro de energía eléctrica, productos derivados del petróleo, incluidos los gases manufacturados y los gases licuados del petróleo, gas natural y agua a los consumidores personas físicas en su vivienda habitual, por motivos distintos a la seguridad del suministro, de las personas y de las instalaciones, aunque conste dicha posibilidad en los contratos de suministro o acceso suscritos por los consumidores de conformidad con la normativa sectorial que les resulte aplicación en cada caso”. De este modo la prohibición de corte del suministro de agua se extiende a todos los usuarios, sin necesidad de tener que acreditar una particular situación de vulnerabilidad¹⁵.

Una vez finalizado el régimen excepcional establecido por el RD Ley 11/2020, que se prolongó hasta el primero de octubre, se volvió a la situación anterior, esto es, prohibición de corte del suministro si se acredita la condición de persona vulnerable¹⁶.

¹⁵ Este cambio motivó la reacción de la Asociación Española de Empresas Gestoras de los Servicios de Agua Urbana, que el 3 de abril de 2020 dirigió una carta a la Ministra para la transición ecológica y reto demográfico en la que pidieron volver a la situación del RD Ley 8/2020, ya que, afirmaban que lo contrario es invitar a no pagar a todos los usuarios, incrementándose de este modo la morosidad y con ello la ya muy difícil situación económica de las empresas suministradoras.

¹⁶ Me remito en relación a este tema al trabajo de RODRÍGUEZ, Iván, “Los servicios urbanos del agua durante la pandemia de la Covid-19 y los medios de protección social”, TORNOS MAS, Joaquín (dir.), *Observatorio del ciclo del agua 2020*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor 2021, pp. 329-360. También puede consultarse, en el caso de México, el trabajo de DOMÍNGUEZ SERRANO, J., “Gestión de los servicios públicos de agua y saneamiento durante la crisis

E. Una última cuestión que ha generado un amplio debate jurisprudencial y doctrinal en España es la relativa a la naturaleza jurídica que posee este precio que abona el usuario. Este debate se ha centrado en la cuestión relativa a si estas prestaciones debían ser tasas -precios públicos de naturaleza tributaria-, o debían ser tarifas-precios privados- que el usuario abona al concesionario¹⁷.

Este debate ha tenido algunos hitos fundamentales. Así la sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, la Ley General Tributaria 58/2003 de 17 de diciembre, y finalmente la ley de contratos del sector público 9/2017, que con la voluntad de precisar la cuestión, de “aclarar el tema”¹⁸, como dice su exposición de motivos, estableció en su artículo 289,2 que “el concesionario tiene derecho a las contraprestaciones económicas previstas en el con-

sanitaria por Covid-19 en México”, *Revista digital de Derecho Administrativo*, Colombia, Universidad del Externado, núm. 29, enero-junio 2023.

¹⁷ Me remito sobre esta cuestión a mis trabajos TORNOS MAS, Joaquín, “La tarifa como forma de retribución de los concesionarios. El Cronista del Estado social y democrático de derecho”, nº 24, 2011, pp. 22-29 e “Informe sobre la contraprestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua: la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2015”, “La Administración al día”, INAP, 17 de marzo de 2016.

¹⁸ La exposición de motivos dice que “La Ley en sus disposiciones finales modifica la regulación establecida en determinadas normas tributarias. Así, se aclara la naturaleza jurídica de las tarifas que abonan los usuarios por la utilización de las obras o la recepción de los servicios, tanto en los casos de gestión directa de estos, a través de la propia Administración, como en los supuestos de gestión indirecta, a través de concesionarios, como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario. A estos efectos, se le da nueva redacción a la disposición adicional primera de la Ley 58/2013, de 17 de diciembre, General Tributaria; al artículo 20 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, añadiéndole un nuevo apartado 6, y al artículo 2 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, del régimen jurídico de las tasas y los precios públicos añadiéndole una nueva letra c)”.

trato, entre las que se incluirá, para hacer efectivo su derecho a la explotación del servicio, una retribución fijada en función de su utilización que se percibirá directamente de los usuarios o de la propia Administración. 2. *Las contraprestaciones económicas pactadas, que se denominarán tarifas y tendrán la naturaleza de prestación patrimonial de carácter público no tributario*, serán revisadas, en su caso, en la forma establecida en el contrato, que se ajustará, en todo caso, a lo previsto en el Capítulo II del Título III del Libro Primero de la presente Ley, relativo a la revisión de precios en los contratos de las entidades del sector público”¹⁹. Para acabar de reforzar la voluntad del legislador las disposiciones finales novena, undécima y duodécima llevan esta categoría a la legislación tributaria, de forma que se unifiquen los conceptos de la legislación contractual y los de la normativa tributaria. De este modo ahora la normativa tributaria reconoce la figura de la tarifa como prestación patrimonial de carácter público no tributaria. En este sentido, la disposición final duodécima de la ley 9/2017 modifica la Ley de Haciendas Locales para añadir un apartado sexto a su artículo 20. Nuevo apartado que dice que

las contraprestaciones económicas establecidas coactivamente que se perciban por la prestación de los servicios públicos a que se refiere el apartado 4 de este artículo, realizada de forma directa

¹⁹ Con esta misma finalidad de reconocer la existencia de la tarifa como prestación patrimonial pública de carácter no tributario, la disposición adicional cuadragésima establece que “las contraprestaciones económicas establecidas coactivamente que se perciban por la explotación de obras públicas o la prestación de servicios públicos, de forma directa mediante personificación privada o gestión indirecta, *tendrán la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario conforme a lo previsto en el artículo 31.3 de la Constitución*.”

En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión, mediante sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de derecho privado”.

mediante personificación privada o mediante gestión indirecta, tendrán la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario conforme a lo previsto en el artículo 31.3 de la Constitución.

En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión, sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado.

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 103 de la Ley de Contratos del Sector Público, las contraprestaciones económicas a que se refiere este apartado se regularán mediante ordenanza. Durante el procedimiento de aprobación de dicha ordenanza las entidades locales solicitarán informe preceptivo de aquellas Administraciones Públicas a las que el ordenamiento jurídico les atribuyera alguna facultad de intervención sobre las mismas.

Los preceptos que hemos citado de la nueva ley contractual fueron objeto de recurso de inconstitucionalidad. El recurso fue interpuesto por más de cincuenta diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Unidos Podemos-En Común y Podem-En Marea.

El Tribunal, en una sentencia clara y contundente, dictada por unanimidad, rechaza todos los argumentos de los recurrentes y desestima en consecuencia el recurso, confirmando la constitucionalidad de los preceptos legales impugnados²⁰. El Tribunal señala que la reforma de la ley contractual lo que hace es consolidar la diferenciación entre financiación tributaria y una financiación que se denomina tarifaria de los servicios públicos, una distinción que ya estaba presente en el régimen anterior. Y añade que lo que

²⁰ Sobre esta sentencia me remito a mi trabajo La Sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de mayo de 2019 sobre las tarifas de los servicios públicos coactivos en la ley de contratos del sector público 9/2017. Punto final a un largo debate, en Observatorio de contratación Pública, blog, 24 de mayo de 2019.

ha hecho el legislador es permitir “establecer un mecanismo distinto de financiación del servicio y de aportación del usuario en función del modo de gestión y prestación del servicio público, -lo que- forma parte de su ámbito de configuración”.

En relación con la reserva de ley, que es la exigencia constitucional que se impone a las prestaciones patrimoniales de carácter público con carácter general, y por tanto también a las no tributarias, el Tribunal afirma que

la Constitución no exige que todos los elementos de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias estén delimitados en una ley, sino que sea una norma legal la que establezca los criterios a partir de los cuáles debe cuantificarse, de acuerdo con los fines y principios de la legislación sectorial en la que en cada caso se inserte [por todas, SSTC 83/2014, de 29 de mayo, FJ 3; 139/2016, de 21 de julio, FJ 6 c)]. En este caso, se establecen en la ley de contratos los criterios para su determinación, que se anudan al coste objeto del propio contrato, pudiendo lógicamente variar en función del mismo. Con carácter general, las tarifas se ajustarán al régimen general previsto en el Capítulo I del Título III del Libro Primero de la ley (arts. 99 a 102), que establece las reglas para determinar las cuantías (precios) de los contratos del sector público, siendo revisadas con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo II del mismo título (artículos 103 a 105). De acuerdo con el régimen jurídico legal, las tarifas se fijarán atendiendo al coste, y se fijarán y revisarán de manera específica por parte la Administración [arts. 267 .2; 285.1.b); 290.l y 5]. La anterior regulación colma la reserva de ley para este tipo de contraprestaciones.

Puede pues afirmarse que el debate jurídico sobre la posible financiación de servicios públicos coactivos mediante tarifas ha finalizado.

La sentencia comentada, bien construida, clara, precisa y contundente en sus argumentos y conclusiones, al declarar la constitucionalidad de los preceptos impugnados de la ley de contratos

del sector público, 9/2017, ha confirmado la distinción dogmática entre la potestad tributaria y la tarifaria, afirmando de modo rotundo que la contraprestación por la prestación de servicios públicos coactivos puede ser una tarifa, esto es, una prestación patrimonial de carácter público de naturaleza no tributaria, si el servicio lo presta una entidad de forma privada o un concesionario. Esta figura, la tarifa, es conforme con lo dispuesto en el artículo 31,3 de la Constitución. Lo único que exige la Constitución es que se respete el principio de reserva legal, pero de una reserva legal no tributaria y por ello mucho más flexible. Una reserva legal que ya se cumple con lo establecido en la ley de contratos del sector público.

V. SANEAMIENTO Y REUTILIZACIÓN

Dentro del ciclo integral del agua debe tenerse en cuenta, además del suministro de agua a las poblaciones, las fases de depuración y regeneración de las aguas residuales. Dentro de la actividad de saneamiento hay que diferenciar los conceptos técnicos que integran esta actividad. Como ha dicho el profesor Arana,²¹ por un lado el Alcantarillado incluye lo que podríamos denominar “saneamiento en baja”. Se corresponde con el conjunto de redes de captación, recogida y transporte de las aguas residuales y pluviales desde los domicilios, establecimientos e industrias conectadas a la trama urbana, así como la vía pública (pluviales), hasta la entrega de las aguas a los sistemas colectores. Como regla general, son los Ayuntamientos los responsables de la construcción, mantenimiento y operación de estas redes. Por otro lado, el Saneamiento y depuración es la fase denominada “saneamiento en alta”. Se trata

²¹ Seguimos en este punto el trabajo de Arana, Estanislao, “El saneamiento de aguas residuales en España. ¿Y tu de quien eres?”, en TORNOS MAS, Joaquín (dir.), *Observatorio del ciclo del agua 2020*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2021, pp. 247-270.

de un conjunto de infraestructuras de mayor capacidad, complejidad y coste superior a las redes ordinarias de alcantarillado, que en ocasiones dan servicio a varios municipios. Incluimos aquí dos tipos de infraestructuras, los sistemas colectores y las estaciones depuradoras de aguas residuales (EDAR)

Los sistemas colectores son redes y bombeos que recogen las aguas que entrega el alcantarillado para su transporte a la estación depuradora de aguas residuales (EDAR). Las EDAR son instalaciones que procesan el agua recibida desde los colectores para su acondicionamiento. Deben diseñarse de forma que puedan garantizar que las aguas tratadas son devueltas al medio ambiente (medio continental o marino) en condiciones apropiadas para mantener el buen estado ecológico del medio receptor, condiciones que deberán precisarse en la autorización de vertido.

Por lo que hace referencia al saneamiento el principal problema en España es el déficit de inversiones en esta materia. La obligación del saneamiento de las aguas residuales está determinada en España por la Directiva 271/1991 sobre depuración de aguas residuales. Atendiendo a sus exigencias lo cierto es que España no cumple con lo que exige la norma comunitaria y ha sido advertida y sancionada por la Comisión Europea. Este déficit de inversión en depuración se debe en buena medida a la fijación de unas tarifas que no tiene en cuenta la necesidad de acometer estas inversiones.

En el año 2021 España tenía abiertos cinco grandes procedimientos en la UE por mala depuración de las aguas urbanas residuales, y se calcula que deben llevarse a cabo unas 500-600 actuaciones en toda España con un coste de 650 millones de euros. España está pagando 20 millones de euros al año como sanciones a la UE. Se llevan pagados 53,4 millones de euros, y falta la depuración de aguas residuales en nueve aglomeraciones urbanas. Además, en diciembre de 2021 la Comisión decidió llevar a España ante el TJUE por no haber tomado medidas suficientes para controlar la contaminación por nitratos, Directiva 91/676/CEE de Consejo, Directiva que exige a los Estados miembros controlar sus

aguas e identificar las afectadas o que pueden afectarse por nitratos procedentes de fuentes agrarias.

Ante esta situación debe destacarse la aprobación, por Orden TED/801/2021 de 14 de julio, del Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización, DESEAR. La norma reconoce el retraso en la ejecución de las medidas en esta materia, y la existencia de sentencias condenatorias a España por parte de la UE al incumplir la Directiva. El Plan DSEAR se basa en un análisis crítico respecto a las dificultades con las que las administraciones se han enfrentado a los sectores de la depuración, el saneamiento y la reutilización del agua residual en España, y desarrolla propuestas de mejora para su superación con el fin último de que estos problemas no vuelvan a reproducirse con los próximos planes hidrológicos de tercer ciclo (2022-2027)²².

La regeneración supone un proceso de depuración más exigente que permita dar un nuevo uso a las aguas depuradas. Las aguas depuradas en las EDAR pueden ser reutilizadas para otros usos si cumplen con los parámetros del Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas, y con las previsiones del reciente Reglamento (UE) 2020/741 del Parlamento Europeo y ²³del Consejo de 25 de mayo de 2020 relativo a los requisitos mínimos

²² En la página web del MITECO, <<https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/planificacion-hidrologica/planes-programas-relacionados/>>, se encuentra una amplia información sobre el proceso de elaboración del Plan DSEAR con un apartado dedicado a la mejora en la financiación de las medidas.

²³ España, a pesar de ser un país pionero en la regeneración de aguas sólo reutiliza el 5-12% de sus aguas residuales. En la actualidad, según el Informe AEAS/AGA de 2022, el agua regenerada se destina a los siguientes usos: el 61,9% a la agricultura, el 18% al riego de jardines y zonas de ocio, el 17,4% a la industria, el 2% a la limpieza del alcantarillado y/o baldeo de calles y el 0,8% a la recarga de acuíferos. El reto es poder destinar el agua regenerada a uso de boca.

para la reutilización del agua. En principio este segundo uso suele ser para el riego, campos de golf, industria y limpieza de las ciudades.

Ante la situación de estrés hídrico que padece España (recursos hídricos insuficientes y deterioro de la calidad el agua) se está prestando especial atención a la reutilización de las aguas depuradas²⁴. El artículo 109 del RDlegislativo 1/2001, texto refundido de la ley de aguas, ya contemplaba esta posibilidad²⁵. El Informe de la Dirección General del Agua de octubre de 2020, Fomento de la reutilización de las aguas residuales, trata de impulsar esta técnica integrando la reutilización dentro de la planificación de los recursos hídricos, consiguiendo de este modo un nuevo uso del agua depurada, que puede llegar incluso al agua de boca. Pero el incremento de la reutilización de las aguas, en un país de gran estrés hídrico como es España, sigue siendo importante. En este sentido el Plan DSEAR aporta un análisis de los condicionantes y la casuística de la reutilización, con especial foco en la clarificación de los roles que pueden desempeñar las actuaciones de reutilización en los planes hidrológicos y los principios orientadores de las modificaciones necesarias en el marco legal e institucional.

En concreto se afirma que

²⁴ Ver NAVARRO, Teresa (coord.), *Reutilización de aguas regeneradas: aspectos tecnológicos y jurídicos*, Madrid, Instituto Euro mediterráneo del Agua, 2010.

²⁵ “El Gobierno establecerá las condiciones básicas para la reutilización de las aguas, precisando la calidad exigible a las aguas depuradas según los usos previstos.

El titular de la concesión o autorización deberá sufragar los costes necesarios para adecuar la reutilización de las aguas a las exigencias de calidad vigentes en cada momento.

La reutilización de las aguas procedentes de un aprovechamiento requerirá concesión administrativa como norma general. Sin embargo, en el caso de que la reutilización fuese solicitada por el titular de una autorización de vertido de aguas ya depuradas, se requerirá solamente una autorización administrativa, en la cual se establecerán las condiciones necesarias complementarias de las recogidas en la previa autorización de vertido”.

el uso de aguas residuales regeneradas como recurso no convencional es muy importante en algunas zonas de España, especialmente en aquellos territorios afectados por la escasez donde el vertido de las aguas residuales se dirige a las aguas costeras. La reutilización de estas aguas residuales regeneradas, en general para riego, es una clara oportunidad para resolver problemas de balance hídrico en las mencionadas zonas y, también, de reutilizar productos que se pueden liberar en el proceso de tratamiento, cuestión esta última ya avanzada al hablar de la eficiencia energética e integral de las instalaciones (OG4). La aprobación del Real Decreto 1620/2007, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas, situó a España en una posición pionera. Se trataba de una de las primeras legislaciones sobre la materia aprobadas en la UE. Su concepción y elaboración fue muy anterior a que se estableciese ningún tipo de norma comunitaria al respecto. Más de una década después de la entrada en vigor del citado Real Decreto de reutilización, y tras aprobarse recientemente el Reglamento 2020/741 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 2020, relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización PLAN DSEAR, se hace necesario revisar la situación actual de la reutilización en España desde un punto de vista técnico, económico y normativo. Todo ello al objeto de impulsar la reutilización del agua como parte de una economía circular y sinérgicamente como medida que permita avanzar en la consecución de los objetivos ambientales requeridos por la DMA. De esta forma, el Plan DSEAR incluye entre sus objetivos el fomento de la reutilización de las aguas residuales (OG6), en aquellos casos en que resulte procedente.

En todo caso debe diferenciarse la reutilización directa y la indirecta. La directa supone llevar a cabo una depuración más estricta que permita dar un nuevo uso al agua de forma directa, esto es, permitiendo por ejemplo regar con el agua regenerada, en lugar de devolver el agua depurada al mar. Importa asegurar la

calidad del agua regenerada ya que, por ejemplo, se va a utilizar en la agricultura. Esta regeneración es la que trata de impulsar el Reglamento UE 2020/741 del Parlamento y del Consejo.

La reutilización indirecta supone que el agua regenerada se devuelve al cauce de un río para que después de un determinado recorrido, en el que continúa regenerándose, vuelva a pasar por una estación de tratamiento del agua y pueda destinarse al consumo humano. De esta forma se podría hacer frente a las demandas de agua de boca en períodos de sequía prolongada, que dado el cambio climático, serán cada vez más prolongados y continuos. Esta solución es por otro lado menos costosa que el recurso a instalaciones desaladoras²⁶.

VI. ¿UN ENTE REGULADOR DEL CICLO INTEGRAL DEL AGUA?

Como consecuencia de algunos de los problemas a los que hemos hecho referencia, diversidad de tarifas, falta de inversión, necesidad de potenciar la regeneración de las aguas, se ha planteado en los últimos años el debate sobre la conveniencia de crear un ente regulador del ciclo del agua urbano como autoridad independiente, a la que se pudieran atribuir determinadas competencias reguladoras, de apoyo a los titulares del servicio y de supervisión de la prestación de los servicios de suministro y saneamiento. El principal problema que plantea la creación de un ente de esta naturaleza, que se legitimaría por su independencia y conocimientos técnicos, es su afectación a las competencias de los entes locales, titulares de la competencia en materia del servicio del suministro

²⁶ El trabajo de FONTANA, Jordi, “Agua resiliente y sostenible: un reto necesario para el equilibrio territorial en Cataluña, TORNOS MAS, Joaquín (dir.), *Observatorio del ciclo del agua 2021*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor 2022, pp. 375-404, da cuenta de una iniciativa de gran interés para llevar a cabo un proceso de reutilización en el área metropolitana de Barcelona.

del agua. Debe tenerse en cuenta que se trata de crear un ente regulador en un sector no liberalizado, que sigue siendo un servicio público de titularidad local, lo que es diverso de los supuestos tradicionales de creación de entes reguladores independientes que se refieren a sectores liberalizados (transportes, energía, telefonía, servicios postales). Por otro lado, se debería determinar si este ente debe ser estatal o autonómico, ya que las Comunidades Autónomas también reclamarían la posibilidad de crear un ente de esta naturaleza para su Comunidad Autónoma.

Sobre esta cuestión me remito al trabajo de Rodríguez. Las entidades de regulación sobre los servicios urbanos del agua y su encaje en el ordenamiento jurídico español²⁷. En este trabajo, tras unas referencias al derecho comparado, con especial referencia al Reino Unido y Portugal, se da cuenta del debate en el caso español. En dicho trabajo el citado autor afirma que “en definitiva, cabe afirmar que el Estado tiene competencias para la regulación de los servicios urbanos por medio de una ley, en la cual se podría plantear crear una figura administrativa regulatoria que asuma determinadas funciones de carácter básico, sin menoscabar las competencias autonómicas y locales existentes. Una reforma del régimen de los servicios urbanos del agua puede operar sobre diversos aspectos. Todos ellos deberían ir encaminados a superar los retos actuales del sector y, tal y como han puesto de manifiesto AEAS y la FEMP²⁸, un nuevo marco regulatorio debe tener entre sus cometidos:

²⁷ RODRÍGUEZ, Iván, “Los servicios urbanos del agua durante la pandemia de la Covid-19 y los medios de protección social”, TORNOS MAS, Joaquín (dir.), *Observatorio del ciclo del agua 2020*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor 2021, pp. 505-583.

²⁸ Ver AEAS-FEMP, *Agua, Derecho y Responsabilidad: Guía para la aplicación de mecanismos de acción social en el sector del agua urbana (...) op. cit.*, pp. 11-12, donde se afirma que “la definición de una serie de indicadores de gestión para efectuar comparativas homogéneas entre los diferentes gestores (benchmarking), permitirían correlacionar la eficiencia en la gestión con el ser-

- La capacidad de trasladar, en las aprobaciones de tarifas, las políticas que las Administraciones central y autonómicas tengan establecidas con respecto a la utilización del recurso,
- La mejora de la transparencia de la tarifa para el usuario final que incluya la puesta a disposición de todos los intervinientes en el proceso de decisión de aprobación de una tarifa, los argumentos, razones, explicaciones, etc. con el fin de facilitar el consenso en el órgano de aprobación,
- El ejercicio como regulador entre la Administración local y la entidad gestora de servicio,
- La garantía de la homogeneidad tarifaria y la posibilidad de comparar servicios (*benchmarking*), con datos e indicadores agregados del sector y homogéneos,
- El permiso para adecuar los sistemas tarifarios a las exigencias de la Comisión Europea de una forma más rápida y eficaz (garantías de cumplimiento de los plazos de la Directiva Marco del Agua),
- La garantía de la revisión de tarifas anual (automática o no) de acuerdo con la evolución de los costes,
- La incidencia en la necesidad de correlacionar los costes fijos y variables con ingresos fijos y variables para que la economía de los servicios de aguas sea menos sensible a las variaciones de demanda y evitar o paliar situaciones de desequilibrios económicos en los casos de reducción de consumo (sequía, crisis, deslocalización de consumidores, etc.).

En este contexto de cambios normativos es donde surge la posibilidad de crear un regulador que, dentro de un nuevo marco jurídico-administrativo de distribución de competencias sobre los

vicio prestado y el precio del mismo; ya existen experiencias en otros países de nuestro entorno. Una regulación como la expuesta permitiría un mejor análisis de la aprobación de las tarifas a aplicar por las Administraciones Locales, así como una mayor capacidad de supervisión del cumplimiento de los objetivos establecidos en las propias tarifas”.

servicios urbanos, ejerza sus competencias sobre algunas materias de interés general”.

VII. A MODO DE CONCLUSIONES

El presente trabajo da cuenta de los principales retos actuales del servicio de suministro de agua a poblaciones en España. Una actividad prestacional que se fundamenta en dos principios jurídicos básicos: todas las aguas, superficiales y subterráneas, son bienes de dominio público, y el suministro de agua a poblaciones está calificado como un servicio público de titularidad local, lo que significa que los entes locales son los responsables de llevar el agua a todos los domicilios y que los ciudadanos tiene el derecho a exigir que esta prestación se lleve a cabo en condiciones de precio asequible, calidad y continuidad.

Establecida la responsabilidad de los entes locales de llevar a cabo esta prestación, el trabajo hace referencia al vivo debate sobre el modo de prestación del servicio, ya que esta prestación puede llevarse a cabo de forma directa por la propia administración, por medio de una sociedad de economía mixta o por una entidad privada mediante un título concesional. La administración, por tanto, es la garante de la prestación según los principios propios del servicio público, pero no debe ser necesariamente la entidad que presta el servicio.

Otro de los problemas analizados es el relativo al precio del agua. El derecho comunitario exige que en la prestación del servicio deben recuperarse los costes, pero por otro lado no puede olvidarse que al tratarse de un bien esencial para el ser humano el precio debe ser asequible. Por ello surgen una serie de preguntas: ¿quién determina la tarifa a pagar, quién debe pagar este coste, cómo se fija el coste a pagar por los usuarios, qué naturaleza jurídica tiene la tarifa? A estas preguntas damos respuesta en el trabajo.

También se presta especial atención a algunos de los problemas actuales vinculados a la crisis climática y a la situación de estrés hídrico que se vive en España. Esto es, la falta de recursos hídricos y la creciente desertización. Por ello las medidas de saneamiento y reutilización han adquirido una especial importancia, en particular la reutilización como forma de dar una nueva utilización a las aguas depuradas, tanto en agricultura como incluso para agua de consumo humano.

Por último se da cuenta del debate sobre la conveniencia de crear un ente regulador independiente en materia del ciclo integral del agua, siguiendo el modelo de algunos países que ya cuentan con un ente de esta naturaleza. Se apuntan las posibles competencias que podrían atribuirse a este ente y los problemas competenciales que plantea en España su creación, ya que los entes locales se resisten a la creación de un ente (estatal o autonómico) que asumiría parte de sus competencias.