

Cuestionario - Agentes no estatales

AGUAS TÉRMINO DE CALVIÀ, S.A. (ATERCA)

1. Sírvase describir brevemente la función y responsabilidades de su organización en el sector del agua y el saneamiento, en particular en lo que respecta a la evaluación y promoción de la prestación de servicios privados

ATERCA es la empresa gestora del servicio municipal de aguas de los núcleos de Santa Ponça, Nova Santa Ponça, El Toro, Costa de la Calma y Ses Rotes Velles, en el término municipal de Calvià. Inició su actividad el año 1975, y sigue actualmente dando un servicio de calidad a sus clientes.

ATERCA contribuye a mejorar la calidad de vida de los núcleos que abastece, haciendo posible que accedan a un recurso esencial como es el agua, y asegurando la máxima garantía de calidad y seguridad, empleando la tecnología más avanzada.

Situación y tendencias actuales

2. En su opinión, ¿cuál ha sido el papel del sector privado en la provisión de agua y saneamiento en los países en los que trabaja su organización (o a nivel mundial)? ¿Cómo ha evolucionado este papel en las últimas décadas? Sírvanse proporcionar ejemplos

Entendemos que el sector privado ha tenido un papel que se ha basado en relacionarse y cooperar con el sector público en la provisión de agua y saneamiento en España. Es por ello que consideramos claro que el sector privado y el sector público no se excluyen entre los ellos. Podemos encontrar multitud de casos en los que la autoridad pública presta directamente estos servicios, así como otros en los que la provisión de los mismos es llevada a cabo por parte de entidades de naturaleza privada, existiendo en este último supuesto un control y fiscalización por parte del sector público.

En cuanto a cómo ha evolucionado este en las últimas décadas, cabe mencionar que antiguamente los contratos que regulaban las relaciones entre la autoridad pública y la entidad privada encargada de la provisión del servicio contaban con un clausulado y un contenido que se puede calificar como reducido. Esto se puede explicar por la regulación y los conocimientos técnicos vigentes en el momento.

Sin embargo, con el paso del tiempo se ha ido llevando a cabo una evolución que ha tenido como resultado un incremento importante de la regulación de carácter técnico, en aspectos como las condiciones de prestación del servicio, calidad del agua, medidas medioambientales, por ejemplo, así como de la regulación correspondiente a la contratación pública, lo que ha conllevado

que en la actualidad los contratos que regulan este tipo de prestaciones tengan un contenido mucho más extenso y particularmente complejo.

También consideramos destacable indicar que el mencionado incremento de la regulación ha tenido como consecuencia que las autoridades públicas de carácter local han establecido unos criterios regulatorios y de control más rigurosos. Es por esto que la participación de las entidades del sector privado en este ámbito se encuentra bajo un fuerte control de tipo administrativo, habiendo aumentado en consecuencia considerablemente los requerimientos sobre cuestiones como las obligaciones relativas a la transparencia, por ejemplo

Es conveniente exponer asimismo que existen herramientas de control y dirección que varían en función de si la participación privado se manifiesta mediante una concesión o si se lleva a cabo con una sociedad de economía de naturaleza mixta. Así, en el caso de las concesiones, es frecuente la existencia de comisiones mixtas, comisiones de seguimiento, o información, que permiten una interlocución constante y fluida entre el privado y la Entidad pública. En cambio, en las sociedades de economía mixta, los concejales del propio Ayuntamiento son miembros del Consejo de Administración de la sociedad, al que también acuden técnicos municipales. Por tanto, en este último ámbito el control es más intenso y cercano.

3. ¿Porque las autoridades públicas permiten o incluso atraen la privatización de los servicios de agua y saneamiento? ¿Cuáles serían las alternativas para las autoridades públicas?

Antes de entrar en el fondo de esta cuestión, creemos que es conveniente señalar que en España no se ha llevado a cabo una privatización del servicio como tal. Y es que la participación de una entidad de naturaleza privada en la provisión de los servicios de agua y saneamiento no conlleva una desaparición del sector público en estos. En consecuencia, no ha existido una privatización de los servicios por la que las entidades privadas puedan llevar a cabo libremente estas actividades al margen del control correspondiente por parte del sector público.

Según las disposiciones de legislación española, las entidades privadas únicamente pueden llevar a cabo la provisión de los citados servicios cuando se ha producido un encargo por parte del sector público. Dicho encargo se debe materializar a través de un procedimiento de licitación, de conformidad con las directivas europeas que son de aplicación en materia de contratación pública.

Es por ello que en España el concepto de privatización se debe entender como la gestión de un servicio público de agua o saneamiento por parte entidad en la que el sector público no ostenta la propiedad exclusiva de su capital.

La entrada del sector privado en la prestación de este tipo de servicios está motivada por varios aspectos. En primer lugar, cabría destacar las mayores exigencias en materia de calidad del agua, los requisitos técnicos

correspondientes, y en general de las responsabilidades en materia de suministro y depuración. Esto ha conllevado que las administraciones públicas han buscado la participación de un socio privado con conocimiento y el soporte tecnológico adecuado y con capacidad para asumir los riesgos asociados.

También ha influido en la entrada del sector privado la necesidad de financiación que el sector público en ocasiones no puede asumir, debido a la situación económica y las restricciones presupuestarias a las que se debe adaptarse.

En consecuencia, es habitual que el sector público acuda al sector privado cuando se deben asumir ciertas inversiones en los servicios relacionados con el agua y el saneamiento. Así, la entidad privada correspondiente ejecuta, a su riesgo y ventura, las inversiones, pudiendo posteriormente recuperarse de estas mediante su explotación.

Las alternativas existentes para las autoridades públicas, bajo nuestro punto de vista, y siempre y cuando no tengan restricciones presupuestarias ni problemas de financiación serían optar por gestionar de forma directa el servicio, mediante un organismo público, una sociedad mercantil con un capital totalmente público, o con los funcionarios que se encuentran al servicio de las propias autoridades públicas.

Es importante poner de manifiesto que, incluso en aquellos casos donde el sector público opta por la gestión de forma directa el servicio, es recurrente que se recurra a la externalización de servicios. Hay actividades que las autoridades públicas no han podido gestionar de forma directa como, por ejemplo, las relativas a sistemas informáticos, gestión de cobro de los recibos del servicio, ejecución de obras, nuevas tecnologías, mejoras medioambientales, laboratorios de analítica, control de contadores, sensorización de la red, entre otras, llegándose en algunos casos a externalizar incluso la dirección técnica de los servicios.

4. En su opinión, ¿las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) han fomentado recientemente la privatización? ¿Podría darnos ejemplos concretos?

No tenemos ninguna constancia de que las Instituciones Financieras Internacionales fomentasen la privatización de ningún servicio de agua. En Baleares el sector del agua es una actividad local que depende exclusivamente de cada ayuntamiento o mancomunidad. Hasta lo que conocemos, ha sido la propia administración local la que ha decidido su mejor forma de gestión, sea directa o indirecta.

Es conocida la existencia de fondos europeos FEDER, de gran importancia principalmente en lo relativo a la construcción de depuradoras y desaladoras. Debido a que estas instalaciones son propiedad de la Administración, fue esta quien debió gestionar los fondos europeos. A nuestro entender con estos fondos no se buscaba la privatización, sino que la intención era cumplir la ley

en cuanto al saneamiento y contar con la preparación necesaria para afrontar la escasez de agua.

Este tipo de ayudas europeas se otorgaron a todo el sector, sin distinguir la gestión directa de la indirecta.

Las actuaciones más representativas en los últimos años en materia de agua y saneamiento en la comunidad de las Islas Baleares, fueron las siguientes:

Desaladoras de agua marina en las Islas Baleares: Bahía de Alcudia (Mallorca), Andratx (Mallorca), Santa Eulalia (Ibiza) y Ciutadella (Menorca).

5. En caso de crisis económica, ¿ha aumentado la promoción de la privatización?

No consideramos que durante la crisis económica mundial, que también afectó de forma muy considerable a España, se haya producido un incremento de la participación del sector privado en el ámbito del agua y el saneamiento.

Provisión privada

6. Según su experiencia, si el sector privado está involucrado en la provisión de servicios de agua y saneamiento, ¿qué proceso se llevó a cabo antes de la decisión de adoptar este modelo de provisión? ¿Qué tipo de preocupaciones se han tenido en cuenta en esas decisiones?

Basándonos en nuestra experiencia, consideramos que la participación del sector privado en la prestación de servicios de agua y saneamiento se ha debido a que el sector público estaba encontrando dificultades para afrontar las exigencias derivadas de los derechos humanos al agua y al saneamiento.

A causa de lo anterior, el sector público optó por la colaboración de entidades privadas especializadas en la prestación de servicios en este ámbito, pudiendo las mismas asumir las inversiones necesarias.

7. ¿Cómo podrían las autoridades públicas utilizar las características de los proveedores privados para fomentar la realización de los derechos humanos al agua y al saneamiento? ¿Es positiva la provisión privada para la realización progresiva de los derechos humanos al agua y al saneamiento? En caso afirmativo, ¿en qué circunstancias?

Siguiendo el sentido de lo expuesto anteriormente, entendemos que la provisión privada en este ámbito ofrece la ventaja de afrontar situaciones en las que se considera que los derechos humanos al agua y el saneamiento pueden estar en riesgo de cumplimiento.

Los contratos de colaboración del sector privado en la prestación de este tipo de servicios habitualmente incluyen obligaciones que van enfocadas a asegurar la realización de los derechos humanos al agua y al saneamiento.

Algunas de las medidas que permiten garantizar la realización de los derechos humanos al agua y el saneamiento son la renovación de las redes al respecto dada la obsolescencia de las redes y la necesidad de una inversión mucho mayor, para garantizar la disponibilidad de este recurso, evitando las fugas y pérdidas de aguas que malgastan un recurso escaso; la construcción de nuevas infraestructuras, promoción de proyectos de depuración que reduzcan o eviten la contaminación del medio ambiente; el establecimiento de sistemas de saneamiento que eviten fugas en el nivel freático; el control y eliminación de vertidos al medio, la promoción de la regeneración de agua para garantizar la disponibilidad del recurso; y el establecimiento de tarifas sociales o fondos de solidaridad con los que poder hacer frente a los recibos de las familias que se encuentren en situación de vulnerabilidad económica.

8. ¿Cómo se han utilizado los instrumentos y mecanismos existentes para que las personas usuarias (y las no usuarias) se quejen y obtengan remedios de los proveedores privados?

Cabe indicar en este ámbito que hay un fuerte régimen de responsabilidad frente a las autoridades públicas responsables por el cual un usuario que entienda que han sido vulnerados sus derechos relativos a la prestación de estos servicios puede acudir frente a estas autoridades públicas y comunicarles la posible infracción o eventual incumplimiento.

Además, en relación con los contratos que regulan la relación entre un operador privado y la autoridad pública correspondiente, estos incluyen la obligación del operador privado aquel de establecer Oficinas de atención al cliente, u otros sistemas de comunicación (online, telefónicos, etc.), a través de los cuales el usuario pueda plantear sus quejas directamente ante el operador privado. Este es el caso de ATERCA.

Mencionar también que algunas empresas, como ésta, disponen de una figura de apoyo y orientación al cliente (denominada "customer counsel", que tiene como objetivo defender los derechos del cliente, en el caso de que éstos creen que se han vulnerado por parte de la empresa.

9. ¿Los proveedores privados abogan por una regulación más fuerte? Si es así, ¿por qué?

En nuestra opinión lo que desean los proveedores privados es disponer de una regulación que aporte la seguridad jurídica necesaria y que, con ello, sea posible mejorar la calidad de la provisión de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento.

10. ¿Cómo ha sido la relación entre los proveedores privados y las autoridades públicas a nivel local? ¿Cuáles son las preocupaciones potenciales que enfrentan las autoridades públicas y las personas usuarias frente a los proveedores privados?

A nuestro entender la relación entre los proveedores privados y las autoridades públicas a nivel local es constante, fluida, intensa y puede considerarse como muy positiva. Las autoridades públicas cuentan con técnicos responsables de llevar a cabo el control, inspección y coordinación de la actuación del proveedor privado, además de comisiones de seguimiento, comisiones mixtas, y presencia de responsables públicos en los consejos de Administración de las sociedades de economía mixta.

Consideramos conveniente hacer mención en este punto que el régimen jurídico español otorga a las autoridades públicas una serie de prerrogativas en su relación con los proveedores privados que las sitúan en una clara posición de preeminencia. Las autoridades públicas, además de ostentar la prerrogativa de interpretar el contrato, también tienen la de modificarlo, de dictar instrucciones para su cumplimiento, controlar y dirigir la prestación del servicio, imponer sanciones y resolver anticipadamente el contrato, incluso en aquellos supuestos en los que el proveedor privado no haya cometido ninguna infracción.

En cuanto a las preocupaciones potenciales de las autoridades públicas con respecto a los proveedores privados que actúan en el ámbito del agua y el saneamiento son las mismas que mantienen frente a cualquier contratista de la Administración: la autoridad pública cuida de que el contrato se ejecute según sus términos, de que se cumplan los requisitos legales exigibles, de que la actuación del operador privado se ajuste a las instrucciones dictadas por la autoridad pública, de que se suministre la información necesaria para llevar a cabo un correcto seguimiento del contrato, etc.

En cuanto a las preocupaciones de los usuarios frente a los proveedores privados, cabe indicar que en base a nuestra experiencia el usuario desea un buen servicio a un precio razonable, sin plantearse si la prestación del servicio en cuestión la está llevando a cabo una empresa de naturaleza pública, privada o mixta.

11. ¿Cómo han contribuido o perjudicado los proveedores privados a la realización de los derechos humanos al agua? Sírvase dar ejemplos

Aplicando conocimiento y experiencia de los profesionales de la empresa privada en la gestión del día a día y sobre todo en la resolución de incidencias

Garantizando el servicio de agua potable, alcantarillado y depuración, en caso de incidencias, y adelantando inversiones que eran a cargo de las entidades públicas

Promoviendo la ejecución de mejoras en las instalaciones a partir del conocimiento y experiencia en la gestión de estas

Optimizando energéticamente el servicio de explotación de los sistemas de potabilización, alcantarillado y depuración: auditorías energéticas, ISO 50001, reducción huella de carbono...

Asegurando el cumplimiento legal en la ejecución de los contratos, contando con las ISOs 9001, 14001 y 22000

Financiando a través inversiones asociadas a la concesión de aguas infraestructuras de agua potable, alcantarillado y saneamiento

Formando a los profesionales en todas las áreas de actuación y servicio de la entidad: acreditaciones profesionales

Mejorando la prevención de riesgos laborales en todas las instalaciones: reducción constante de los índices de siniestralidad, contando con la ISO 45001 (antigua OHSAS 18000).

Fomentando y proponiendo acciones sociales con el objetivo de garantizar el acceso de todas las personas a los servicios de agua potable.

12. ¿Cuál es la naturaleza de la información disponible sobre la prestación de servicios? ¿Permite esta información la adecuada rendición de cuentas de los proveedores privados y las autoridades públicas?

La información tiene la naturaleza de pública, sin perjuicio de aquellos aspectos sujetos a restricción por la legislación correspondiente, como el secreto industrial, know how y protección de datos de carácter personal, cuya no revelación no supone un impedimento a que se produzca una adecuada rendición de cuentas de los servicios prestados por los proveedores privados.

A modo de ejemplo, indicar que en la tramitación de las tarifas correspondientes por parte de la compañía se facilita a la autoridad pública el desglose de los gastos e ingresos de la explotación.

13. ¿Quién y de qué modo supervisa el desempeño de los proveedores privados con respecto al contenido normativo de los derechos humanos al agua y el saneamiento y cómo? ¿Quién interviene cuándo hay riesgo de violaciones de los derechos humanos y de qué modo? ¿Quién impone sanciones en caso de que se produzcan violaciones?

Las administraciones públicas tienen la potestad de inspeccionar y sancionar a los proveedores privados en aquellos supuestos en los que estos no garanticen el derecho humano al agua y al saneamiento y/o incumplan la normativa aplicable.

14. ¿Cuáles son los principales desafíos a los que se enfrentan las autoridades públicas en cuanto disponibilidad, accesibilidad, calidad y asequibilidad cuando los actores privados prestan servicios de agua y saneamiento? Sírvase dar ejemplos

Disponibilidad: el estrés hídrico es el mayor reto que deben afrontar los actores, tanto públicos como privados. Por ello es necesario asegurar que la disponibilidad del agua esté garantizada en situaciones de sequía y escasez. Existen medidas novedosas como la utilización de agua regenerada que podrían constituir herramientas útiles para garantizar esta disponibilidad, fomentando así un auténtico ciclo integral del agua y la reutilización sostenible del recurso.

Accesibilidad: en España la totalidad de los hogares tienen acceso al agua potable, por lo que actualmente entendemos que no supone un desafío.

Calidad: la normativa, tanto a nivel europeo como español, impone fuertes requisitos en materia de calidad del agua. También se ha producido un importante incremento de los estándares de calidad en el sector. Es necesario por tanto la aplicación de toda la normativa vigente, así como la implementación de medidas que permitan conseguir mejorar la calidad del agua. Ejemplos: mecanismos para la detección y eliminación de antibióticos en el agua y el tratamiento de contaminantes emergentes.

Asequibilidad: en este ámbito consideramos muy importante que se establezcan mínimos vitales ya que estos sirven para que personas en riesgo de exclusión social puedan seguir teniendo acceso al agua y saneamiento. Los fondos sociales también juegan un papel importante en este ámbito.

15. ¿Conoce algún caso de corrupción que involucre la provisión privada de servicios de agua y saneamiento? Por favor, facilite los detalles necesarios

No conocemos casos de corrupción como el descrito.

Tampoco tenemos constancia de resoluciones firmes condenatorias, y además se han implementado intensos mecanismos de compliance penal para evitar este tipo de responsabilidades.

En este ámbito mencionar que, desde diciembre de 2016, ATERCA ha adoptado, elaborado y desarrollado un "*Modelo de Prevención de Delitos*" que refuerza su compromiso con el ámbito de la ética empresarial y, además se ha nombrado un Compliance Officer, como órgano de seguimiento en materia de prevención, detección y gestión de riesgos penales.

Dicho Modelo cumple con los requisitos recogidos en la normativa penal aplicable (CP, FGE Circular 1/2016): a) *actualmente se está elaborando un análisis y evaluación de los riesgos penales (Mapa de Riesgos); b) se han desarrollado políticas, procedimientos y manuales, que permiten prevenir y mitigar el riesgo penal (entre otras: políticas de relación con autoridades y funcionarios públicos y de relación con el sector privado); c) existen medidas internas de control financiero; d) se procedió a la habilitación de un canal de comunicaciones/denuncias; e) se ha realizado formación y continuas acciones de concienciación y sensibilización a todos los niveles de la organización; f) se ha establecido un régimen disciplinario que sanciona adecuadamente los incumplimientos de las medidas que establece el Modelo y, finalmente, g) se lleva a cabo una verificación periódica del Modelo.*

16. ¿Ha demostrado el sector privado más capacidad para movilizar fondos del sector público? ¿Podría darnos ejemplos concretos?

Con carácter general, el sector privado ha demostrado una capacidad óptima para movilizar recursos financieros.

Por el contrario, en ocasiones el sector público ha demostrado incapacidad, bien para captar estos recursos (debido a sus limitaciones presupuestarias o falta de acceso a los mercados financieros), o bien para movilizarlos (existen Administraciones Públicas que, a pesar de disponer de fondos para la construcción de infraestructuras hídricas, no han sido capaces de construirlas y ponerlas en funcionamiento).

Como ejemplo de fondos de administraciones locales, uno sería el caso de la canalización de agua en alta por parte de ABAQUA (empresa pública del gobierno de la comunidad autónoma de las Islas Baleares) a diferentes municipios de la isla de Mallorca.

17. En su opinión, ¿existe un desequilibrio de poder en una asociación público-privada? ¿Podría dar ejemplos concretos de los efectos de esta relación?

Consideramos que efectivamente sí existe un importante desequilibrio de poder, en concreto a favor de la parte pública.

Tal y como se ha expuesto con anterioridad en este documento, el régimen jurídico español proporciona una serie de prerrogativas a las autoridades públicas. Entre dichas prerrogativas se encuentran la de interpretar el contrato, la de modificarlo, dictar instrucciones para su cumplimiento, controlar y dirigir la prestación del servicio, imponer sanciones y resolver anticipadamente el contrato, incluso en aquellos supuestos en los que el proveedor privado no haya cometido ninguna infracción.

18. Cuando hay participación privada en el sector del agua y saneamiento, ¿en qué medida el actor privado aporta sus propios recursos financieros al servicio?

En estos casos el actor privado aporta sus propios recursos financieros. Cuando en la gestión hay participación privada, actor el privado se encarga de encontrar los recursos necesarios para el desarrollo de la actividad, ya sea buscando en sus recursos propios dentro de su caja y/o salir al mercado a buscar financiación. Para obtener esta financiación, deberá acreditar una solvencia, un patrimonio y una capacidad para devolver dicha financiación, por lo que siempre de forma directa o indirecta el actor privado aporta sus propios recursos financieros.

Remunicipalización

19. ¿Ha estudiado algún caso de remunicipalización? ¿Por qué y cómo ha ocurrido? ¿A qué tipo de dificultades se ha enfrentado la autoridad pública para establecer el nuevo proveedor municipal? Sírvase proporcionar detalles de esos procesos

No se ha estudiado ningún caso de remunicipalización.

Calvià a 30 de enero de 2020