

Mandato del Relator Especial sobre los derechos al agua potable y el saneamiento

Informe para el 75º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2020

El informe temático del Relator Especial a la Asamblea General que se presentará en octubre de 2020 se centrará en la privatización y los derechos humanos al agua potable y el saneamiento. A modo de orientación general, la siguiente tabla resume el alcance del informe, aclarando qué situaciones se incluirán en él y cuáles no:

El alcance de este informe incluye	El alcance de este informe NO incluye
<input checked="" type="checkbox"/> Actores del sector privado (organizaciones con ánimo de lucro)	<input checked="" type="checkbox"/> Organizaciones sin ánimo de lucro que se dedican a la prestación de servicios <input checked="" type="checkbox"/> Proveedores informales de servicios <input checked="" type="checkbox"/> Prestación comunitaria de servicios <input checked="" type="checkbox"/> Empresas estatales
<input checked="" type="checkbox"/> Empresas de las que el gobierno posee capital y acciones, pero en las que una gran proporción de las acciones son propiedad de inversores privados	<input checked="" type="checkbox"/> Empresas estatales, es decir, cualquier entidad corporativa en la que el gobierno posea casi todo el capital o las acciones con derecho a voto
<input checked="" type="checkbox"/> Participación del sector privado, con especial atención a la prestación de servicios	<input checked="" type="checkbox"/> Participación del sector privado en actividades subsidiarias a lo largo de todo el ciclo del agua y el saneamiento mediante, entre otros, el suministro de materiales y equipo, el desarrollo de diseños de ingeniería y la construcción de infraestructura
<input checked="" type="checkbox"/> Impacto de la remunicipalización y riesgos de la participación del sector privado	<input checked="" type="checkbox"/> Análisis comparativo de los riesgos y ventajas de la provisión de agua y saneamiento por parte de entidades públicas y privadas
<input checked="" type="checkbox"/> Servicios de agua y saneamiento	
<input checked="" type="checkbox"/> Evaluar el nivel de riesgos, y las razones que subyacen a los riesgos, que conlleva la participación del sector privado cuando las organizaciones con ánimo de lucro están muy involucradas en la prestación de servicios	<input checked="" type="checkbox"/> Si los derechos humanos dictan un tipo específico de modelo o prestación de servicios

Cuestionario - agentes no estatales

El Relator Especial agradecería recibir respuestas a las siguientes preguntas:

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

La Cámara de Concesionarios de Infraestructuras, Equipamientos y Servicios Públicos (CCIES) es una organización no gubernamental, sin ánimo de lucro, que aglutina a los operadores privados titulares de concesiones y otros títulos habilitantes para la gestión de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, entre ellos, los de suministro y saneamiento de agua potable.

La Cámara tiene por finalidad el desarrollo, difusión y el fomento del modelo concesional como alianza estable y colaborativa entre los poderes públicos y las empresas privadas para la gestión eficiente y sostenible de esas infraestructuras y servicios mencionados. A su vez, la Cámara defiende el modelo concesional y la colaboración público-privada ante cualesquiera autoridades y organismos reguladores, en el ámbito español y de la Unión Europea, impulsando y dando apoyo a iniciativas de análisis y formación sobre la forma de gestión de los servicios públicos, como las que son objeto de este cuestionario.

Asimismo, CCIES colabora activamente con las Administraciones Públicas y con los organismos reguladores en lo que respecta al desarrollo normativo del sector del agua, presentando iniciativas regulatorias y haciendo seguimiento de los procedimientos y las normas que afectan al sector.

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.**

Particularmente en España, el sector privado se ha dedicado a prestar el servicio público de abastecimiento de agua y saneamiento o bien bajo el régimen jurídico de concesión, otorgado por la Administración pública, o bien bajo el régimen jurídico de sociedad de economía mixta. En este sentido, el sector privado lo que ha hecho es seguir las indicaciones de los poderes públicos para poder prestar ese servicio, pues se trata de un tipo de servicio altamente regulado y supervisado por las administraciones públicas. En el caso de España, la administración titular y competente sobre del servicio de provisión de agua y saneamiento son los Ayuntamientos, u otros organismos públicos de ámbito local debidamente autorizados por la ley.

Este papel se ha venido desarrollando con normalidad según lo previsto en la ley. Para dar una respuesta concreta habría que ver caso por caso, esto es, municipio a municipio, para ver cómo

ha ido evolucionando la prestación del servicio, dado que cada Ayuntamiento es libre de optar por la gestión directa (el servicio lo presta el Ayuntamiento con sus medios) o la indirecta (el Ayuntamiento contrata a una empresa especializada para dar el servicio). Por tanto, la evolución va a depender principalmente de cómo se ha gestionado el servicio y de si el Ayuntamiento en concreto dispone de medios suficientes y experiencia para prestarlo.

Por lo general, los resultados son buenos. Todo el mundo en España tiene acceso al agua potable y particularmente el sector privado dispone de una amplia experiencia y de recursos técnicos y humanos más que suficientes para prestar un servicio de alta calidad. Pero es que si no fuera así, las empresas privadas no podrían tener ni la opción de prestar el servicio, porque no cumplirían con los requisitos que les marca la normativa europea para poder optar a ese contrato (deben demostrar una alta solvencia técnica y económica). Y obviamente, no podrían ser adjudicatarios del servicio si no fueran los que mejor cumplen con los requisitos que establece la Administración, todo ello de acuerdo con lo que establecen las Directivas europeas sobre contratación pública.

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

En primer lugar, debe aclararse que el servicio de agua y saneamiento es un servicio público regulado por Ley, por lo que los Ayuntamientos (que son la autoridad pública a tener en cuenta en la prestación de este servicio) no pueden privatizar este servicio en ningún caso.

Por tanto, debe quedar claro que el único titular del servicio público de agua y saneamiento es la administración pública.

Otro aspecto es el tema de la gestión de ese servicio público, que puede ser gestión directa o indirecta. La gestión directa implica que la administración preste el servicio con sus propios recursos y la gestión indirecta hace que la administración contrate a una empresa especializada que preste el servicio con los recursos de que dispone ésta y a su propio riesgo y ventura. Y aun así, la gestión indirecta no implica libertad absoluta de gestión, pues esas empresas están altamente controladas y supervisadas por la administración autorizante.

Estas serían pues las dos alternativas para las autoridades públicas: gestión directa o gestión indirecta. A nuestro parecer, deberían optar por aquella forma de gestión que más recursos y experiencia garantiza, que menos coste tiene para el contribuyente y aquella, en definitiva, que presta un servicio de acuerdo con los principios de eficiencia y calidad en la prestación del servicio. Y estas son las razones principales por las cuales la administración opta por la gestión indirecta, muchas veces condicionada por no disponer de recursos suficientes y por tanto, no pueden prestar el servicio de acuerdo con los estándares adecuados de calidad y otras para evitar la responsabilidad y los riesgos que genera la gestión de un servicio público.

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

Las Instituciones Financieras Internacionales no han fomentado la privatización del servicio, porque se sienten cómodas en un Estado como el español en que este tipo de servicios continúe siendo de titularidad pública y esté controlado por la Administración. Los apoyos financieros de estas instituciones en España por medio del Banco Europeo de Inversiones, tienen por finalidad anticipar la tesorería necesaria para acometer inversiones de infraestructuras públicas del ciclo del agua, fundamentalmente de depuración, y esta financiación suele estar garantizada a su vez con los fondos europeos para el desarrollo regional (FEDER). Es una garantía para las entidades financieras que la Administraciones sean las titulares y controladoras del servicio que ejecuta un operador privado. La tecnología que aporta el operador privado, es una garantía del éxito de la construcción de la infraestructura, y de la correcta explotación por su parte, a su vez garantiza a las instituciones financieras el recobro de la financiación.

Por ejemplo, Aigües de Barcelona, empresa asociada a esta Cámara, gestiona las grandes depuradoras del Baix Llobregat y del Besòs, que son titularidad del Área Metropolitana de Barcelona (AMB). En la comunidad autónoma de Cataluña, el gobierno autonómico obtuvo fondos europeos para la construcción de la desalinizadora del Baix Llobregat (Barcelona) y la interconexión Ter-Llobregat, explotada por una empresa pública llamada ATL.

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

Aunque como ya hemos advertido, en España no se ha privatizado el servicio, que es de titularidad pública, en general tampoco ha variado el régimen de gestión, principalmente porque los contratos celebrados tienen una duración larga y no se vieron afectados por ninguna circunstancia económica concreta durante esos años. Hay Ayuntamientos que tienen gestión directa y otros indirecta, depende de su caso concreto y esas circunstancias en general se mantienen.

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?

Para decidir el tipo de gestión, las autoridades públicas competentes estudian su caso particular, con un estudio de viabilidad que analiza las opciones de gestión del servicio. Las autoridades públicas optan o deberían optar por la gestión más eficiente y menos onerosa para el ciudadano.

Las principales preocupaciones han sido no disponer de recursos económicos, técnicos y humanos suficientes, de experiencia técnica de gestión del servicio, ausencia de alta tecnología, peor calidad del servicio etc.

- 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?**

Las autoridades públicas pueden colaborar con el sector privado para garantizar los derechos humanos al agua y al saneamiento. En este sentido, creemos que es importante que se aúnen esfuerzos de los dos sectores (público y privado) para poder combatir la privación y la vulneración de esos derechos. Las fórmulas de colaboración público-privadas son varias. La normativa europea de contratación pública no solo permite sino que fomenta esa colaboración. Entendemos muy positiva esa colaboración en todas las circunstancias que impliquen la construcción y gestión de nuevas infraestructuras, de tuberías, de sistemas de saneamiento y de lucha contra la contaminación de las aguas y el cambio climático. Son importantes también los acuerdos entre la Administración y los operadores privados que permitan garantizar un consumo mínimo vital a las personas que estén en situación de vulnerabilidad económica. Para ello, en defecto de una legislación estatal que garantice el consumo mínimo vital, es fundamental que las Administraciones titulares del servicio acuerden junto con los operadores los mecanismos necesarios para garantizar la sostenibilidad del sistema solidarizando los costes que no puedan ser asumidos por las personas en situación de vulnerabilidad.

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

Debido al alto control y supervisión a que están sometidas estas empresas por parte de la Administración, los usuarios del servicio pueden dirigirse por un lado a la empresa prestadora del servicio y por otro a la administración titular y por tanto, responsable del servicio, de forma que las quejas pueden dirigirse a ambos interlocutores.

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

Desde nuestra óptica, los proveedores privados abogan por una mejor regulación, que no sea malinterpretable y que genere seguridad jurídica. Fundamentalmente, porque la seguridad jurídica es imprescindible para acometer las inversiones necesarias que van a garantizar que el servicio se preste con estándares de alta calidad.

En la actualidad, los operadores privados están fuertemente concienciados y dispuestos a cumplir con los objetivos de la Agenda 2030 sobre desarrollo sostenible.

- 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?**

La relación entre los proveedores privados y las autoridades públicas a nivel local es, por lo general, muy positiva. Tanto las autoridades como las empresas están en constante comunicación por lo que respecta a la mejor prestación del servicio. La relación se basa en la confianza y en los acuerdos y compromisos asumidos por ambas partes para que el servicio salga adelante en las mejores condiciones. No obstante, la Administración siempre va a actuar desde una posición de control con respecto a la actividad de la empresa, pudiendo sancionarla si no cumple con los objetivos marcados.

No observamos preocupaciones potenciales que enfrenten las autoridades públicas y las personas usuarias frente a los proveedores privados. El servicio que prestan los proveedores es un servicio de calidad y el usuario está satisfecho con él, en España todo el mundo tiene acceso al agua de forma continuada y los ciudadanos no se preocupan por esa disponibilidad del servicio (y tampoco las autoridades públicas).

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

Las empresas privadas que prestan el servicio de abastecimiento y saneamiento de aguas han contribuido a la realización del derecho humano al agua y al saneamiento porque han prestado ese servicio con la colaboración de la Administración y el beneficiario último y principal de todo ello ha sido el ciudadano, que en todo el territorio del Estado tiene acceso al agua potable en condiciones óptimas, sin interrupciones ni cortes en la prestación del servicio, puramente a demanda.

Por ejemplo, nuestra empresa asociada Aigües de Barcelona, además de prestar el servicio, ofrece determinadas ayudas a los consumidores en sus facturas, principalmente a personas en situación de vulnerabilidad económica. En estos casos de vulnerabilidad económica, la empresa no corta el suministro de agua aunque hayan impagos. La empresa ha bonificado a 41.627 familias en situación de vulnerabilidad, 22.592 de ellas en la ciudad de Barcelona según datos actualizados de 2020. En estos casos los usuarios no pagan la parte del recibo referente al consumo de agua sino que esa cuantía la asume la empresa. Además, la empresa ofrece bonificaciones para los hogares con más de tres personas, que permiten descuentos de 56 euros anuales de media por hogar y que han beneficiado a un total de 161.130 unidades familiares desde su aplicación. Y por último, la empresa dispone de un programa de flexibilidad en cuanto a los pagos, al cual se han apuntado ya 7.236 familias.

Por otra parte, también debemos destacar que Aigües de Barcelona cumple con la ISO 22.000 sobre calidad alimentaria.

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 naturaleza de la información disponible sobre la prestación del servicio es fundamentalmente una información de carácter público que se rige bajo los principios de

nuestra normativa sobre transparencia, protegiéndose en su caso, aquella información debidamente acreditada como confidencial.

Esta información está debidamente tratada por las autoridades públicas de control y por tanto permite la adecuada rendición de cuentas.

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 cuando hay riesgo de violaciones de los derechos humanos y de qué modo? ¿Quién impone sanciones en caso de que se produzcan violaciones?

Todas estas preguntas tienen una única respuesta: la Administración Pública. Existen diferentes administraciones con diferentes competencias sobre el servicio (estatal, autonómica y local). La Administración del Estado se encarga de la regulación básica sobre el servicio. La Administración local interviene normativamente en el desarrollo de la regulación del Estado, sin que pueda contradecirla o extralimitarse en ningún caso. La Administración autonómica también interviene, por ejemplo, en materia de fijación de precios. En definitiva, todas las administraciones tienen un cometido particular, pero es la Administración en su conjunto, debiendo actuar bajo los principios de cooperación y coordinación, la que interviene normativamente y en defensa de las violaciones de los derechos humanos, imponiendo las sanciones oportunas a los infractores o incluso denunciando criminalmente a quienes considere que hayan cometido un delito.

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

En cuanto a la disponibilidad, las autoridades públicas españolas tienen un desafío importante en periodos de sequía y de calor extremo, frecuentemente durante los periodos estivales cuando los embalses se encuentran en niveles muy bajos de agua.

En cuanto a la accesibilidad, quizá en determinadas zonas de España sea más difícil el suministro de agua que en otras, pero ciertamente, todo el territorio español tiene acceso al agua potable.

En cuanto a la calidad, las autoridades públicas están sujetas a la normativa europea y del Estado por lo que el cumplimiento de la normativa en vigor es de por sí garantía de la calidad. Otra cosa es que los operadores privados, y uno de ellos es Aguas de Barcelona, decidan mejorar incluso los parámetros de calidad del agua, incorporando tecnología que mejora el sabor del agua, o que permita cumplir en una red de más de 4.000 kilómetros la ISO 22.000 sobre calidad alimentaria.

Y finalmente, en cuanto a la asequibilidad, las autoridades públicas ven un desafío en que el servicio llegue a todo tipo de personas, independientemente de su poder adquisitivo. Para ello es importante contar con ayudas públicas que garanticen que todas las personas tienen acceso al suministro y saneamiento de agua.

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 ningún caso de corrupción que haya implicado alguna condena penal de los operadores privados. Los operadores, han incorporado códigos éticos, y políticas para que todo su personal cumpla con altos estándares éticos en sus relaciones con la Administración pública.

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

Por lo general, el sector privado tiene más facilidad para movilizar fondos puesto que son imprescindibles para poder gestionar los recursos de una empresa. El problema del sector público en este sentido es que debe dar respuestas a otras muchas necesidades de la ciudadanía y puede tener un presupuesto limitado. Por otra parte, el sector privado está acostumbrado a competir por los recursos y la financiación, mientras que el sector público no tiene, por lo general, esa necesidad.

Por ejemplo, nuestra empresa asociada Aigües de Barcelona que ha podido refinanciar la deuda realizando una emisión de bonos en el mercado de valores a un interés muy bajo - actualmente está por debajo del Euribor- lo que le ha permitido reducir los costes financieros y todo ello ha redundado en beneficio de los ciudadanos porque han visto reducido el coste del agua.

Otro ejemplo es Teidagua, que realizó las obras de búsqueda y explotación de agua subterránea con una inversión de 988.052 euros sin que el Ayuntamiento de La Laguna tuviera que aportar dinero público en esas obras.

Debe citarse también Cassa Aigües i Depuració en Catalunya y EMUASA en Murcia, las cuales han demostrado gran facilidad para captar fondos FEDER y otras subvenciones públicas por importes que superan el millón y medio de euros al año.

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

Dada la idiosincrasia de la Administración Pública, en una asociación público-privada siempre va a existir un desequilibrio de poder en favor de la Administración, puesto que es esta la que debe controlar, supervisar o incluso sancionar al operador privado durante todo el plazo de duración del contrato y por tanto de prestación del servicio. Esto es así porque como ya hemos dicho, el servicio es de titularidad pública y por tanto el poder, así como la responsabilidad del servicio, recaen desde el primer momento en la Administración.

Ejemplos de ello puede ser la fijación de precios, la potestad sancionadora que tiene la Administración, las Comisiones de seguimiento etc.

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

Dependerá del caso concreto, como ya hemos dicho, existen muchos tipos de casos y de modelos de colaboración público-privada. Por lo general, hay una gran cantidad de casos en los cuales el actor privado aporta sus propios recursos financieros al servicio.

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.

Con respecto a esta pregunta, debemos aclarar que el servicio no puede en ningún caso remunicipalizarse, puesto que nunca ha dejado de ser municipal o de titularidad pública.

Otra cosa son los cambios en la forma de gestión del servicio (directa e indirecta), sobre las cuales no podemos aportar ejemplos concretos. Sin embargo, nuestro parecer, como ya hemos indicado más arriba, debería optarse por aquella forma de gestión que garantiza una mejor prestación del servicio, de acuerdo con los principios de eficiencia, calidad y menor onerosidad para los ciudadanos.

Barcelona, 31 de enero de 2020.

Cámara de Concesionarios de Infraestructuras, Equipamientos y Servicios Públicos (CCIES)