

LA GESTIÓN SUPRAMUNICIPAL DEL CICLO URBANO DEL AGUA EN PEQUEÑAS POBLACIONES

Álvaro Jiménez García

PROMEDIO. Consorcio de Gestión Medioambiental de la provincia de Badajoz (Diputación de Badajoz)

La gestión del Ciclo Urbano del Agua se enfrenta, desde hace años, a retos complicados que ponen en jaque la sostenibilidad de los modelos tradicionales. Infraestructuras que llegan al final de su vida útil, contratos de muy larga duración, cánones concesionales no finalistas que gravan los recibos de los usuarios, o una escasa capacidad técnica de las entidades locales, son algunas de las barreras a superar en la lucha por mantener el control de la gestión del agua en manos públicas, ofreciendo servicios de calidad, a precios justos y reales. En la provincia de Badajoz, la Diputación Provincial ha impulsado un modelo gestión supramunicipal que está ofreciendo buenos resultados. El Consorcio PROMEDIO es un ejemplo de colaboración intermunicipal, compartición de recursos técnicos y gobernanza para la gestión del Ciclo Urbano del Agua y el Ciclo Completo de los Residuos. Consorcio, PROMEDIO, CIA, residuos, Badajoz.

El grueso de la gestión del Ciclo Urbano del Agua recae sobre las Entidades Locales, tanto por la asignación competencial, como por la mayor cercanía de esta administración a la ciudadanía, que le ha obligado a asumir en ocasiones competencias impropias en el suministro de servicios básicos y, sobre todo, el papel de reivindicación al resto de administraciones para garantizar el suministro de agua potable o la depuración de las aguas residuales.

La gran mayoría de las Entidades Locales o municipios pacenses son municipios menores de 2.000 habitantes, circunstancia que supone un importante hándicap a la hora de gestionar el Ciclo Integral del Agua. La escasez de medios técnicos y económicos de los Ayuntamientos para afrontar la gestión de un ciclo cada vez más complejo, sometido a una legislación más específica y a un mayor control por parte de los usuarios de los servicios y de la ciudadanía, como principales destinatarios del mismo, son los factores que condicionan la gestión. Un 12%, 29% y 1% de las entidades locales de la provincia, menores de 20.000 habitantes, han optado por la gestión directa de los servicios de abastecimiento de agua potable en alta, baja y depuración de aguas residuales, respectivamente. En esta modalidad se detectan importantes déficits en los servicios debido tanto a la falta de personal técnico cualificado y de capacidad económica, como a la dificultad para la aplicación de tarifas y control de impagados, principalmente.

Ante las dificultades de las pequeñas poblaciones para hacer frente a una gestión eficiente de los servicios de agua, la mayoría de los ayuntamientos, bien de forma individual o agrupada mediante mancomunidades de municipios, han confiado en las últimas décadas la gestión a operadores privados. Han sido estas empresas privadas las que han aportado el conocimiento en la gestión y el músculo financiero para disponer de los medios humanos, materiales y económicos necesarios para asumir la peculiar administración de estos servicios básicos para la ciudadanía. Estas administraciones públicas, para hacer frente a gastos, inversiones y compromisos adquiridos, proponen la concesión de los servicios de agua, consiguiendo recursos económicos por adelantado a través de los conocidos cánones iniciales de concesión, que se recuperarán vía tarifa a lo largo del contrato. Por otra parte, se desprenden de los gastos del personal, las obligaciones de gestión y la responsabilidad de subir las tarifas, que trasladan ficticiamente a las empresas. De esta forma, las empresas acceden a un mercado sin competencia local y con un usuario seguro y permanente. Este

modelo de gestión indirecta presenta algunas contrapartidas, entre las que se destacan: la relación desigual en la que los Ayuntamientos han quedado respecto a los operadores privados, quedando en clara desventaja; la pérdida del control del servicio y de la capacidad de decisión por parte las autoridades municipales; la falta de transparencia; la carencia de información; y los sistemas de contratación empleados por los municipios que desembocan en unos contratos a largo plazo (20-25 años) y unos precios y tarifas resultantes que están, en los casos de los contratos de concesión, muy por encima de los precios medios de suministro. Estas situaciones implican que los contratos se hagan social y económicamente insostenibles.

En la provincia de Badajoz, el 71% de los municipios gestionan sus servicios de abastecimiento en alta de forma indirecta, a través de operadores privados, mientras que en baja lo hacen un 55% y en depuración un 36%.

Las infraestructuras hidráulicas se encuentran en un estado de conservación preocupante y va a ser preciso abordar su renovación en un plazo no excesivamente largo. Las instalaciones de abastecimiento, tanto en alta como en baja, presentan como problema principal la finalización del periodo de vida útil para el que fueron diseñadas. En el caso de las redes de distribución y de saneamiento en baja, este problema se agudiza, pues aún en muchos casos se encuentran redes de 40 o 50 años de antigüedad, fabricadas con materiales obsoletos y/o proscritos según la legislación actual, y que dada la coyuntura económica los municipios no encuentran líneas de financiación adecuadas para su renovación paulatina, mientras que el resto de administraciones públicas no son competentes en esta materia. De esta forma nos encontramos con redes de distribución de agua potable ~~son~~ cada vez más deficientes e insuficientes, con excesivas fugas y averías, lo que conlleva a la imposibilidad de mantener unos valores mínimamente adecuados de rendimiento hidráulico.-Los datos analizados sobre las redes de suministro de agua potable de la provincia (3.400 km) revelan que casi la mitad de las mismas son de fibrocemento. La red de alcantarillado se encuentra en un estado pésimo, siendo mayoritariamente de hormigón (82%), sin realizarse inversiones en este servicio. Desde el plano municipal, la duración de las legislaturas impide la renovación de las redes e instalaciones, cuando estas infraestructuras necesitan una planificación a medio y largo plazo que las circunstancias no propician.

Se estima que el valor medio del rendimiento hidráulico de las redes de abastecimiento es de un 60% aproximadamente, dependiendo de éste, y por tanto del estado de las redes, el consumo (L/habitante/día) calculado a partir del volumen de agua potable suministrada, el cual en algunos casos alcanza valores muy elevados.

Los consumos municipales, exentos de facturación, oscilan, según el municipio, entre el 5% y el 15% del total. Estos consumos no se controlan en una gran parte de los casos, representando un elevado coste para el servicio, impidiendo la obtención de valores de rendimientos hidráulicos ajustados a la realidad.

Los costes de gestión de cada uno de los servicios del Ciclo Urbano del Agua se encuentran desproporcionados, dependiendo del número de habitantes de un determinado municipio. Así los costes por habitante más acusados corresponden a localidades con una menor población. De forma contraria, los gastos de gestión más reducidos recaen sobre las

entidades con un mayor número de habitantes. Situación que se considera insostenible para las pequeñas poblaciones.

Las instalaciones hidráulicas construidas presentan una elevada dependencia energética y, por tanto, son costosas de mantener, situación que ocasiona un aumento de las tarifas de los servicios de agua. Este hecho, sumado a la subida de las facturas eléctricas, son las causas de que los gastos energéticos sean uno de los principales factores en los costes de gestión de los servicios involucrados en el Ciclo Urbano del Agua.

La sostenibilidad de los servicios de agua pasa por el establecimiento de un adecuado sistema tarifario, que permita recuperar los costes de una forma proporcionada a los consumos y adecuado a la capacidad de pago de cada uno de los usuarios. Aún conociendo la importancia, la sensibilidad y la repercusión social del establecimiento de tarifas en servicios básicos como el agua para el consumo humano, no existen leyes, recomendaciones o guías para la implantación de estos instrumentos fiscales, quedando a la interpretación o a los intereses de cada municipio o de cada contrato, la implantación de uno u otro sistema. Esta variedad de fórmulas y sistemas tarifarios se traduce en grandes diferencias entre los importes de los recibos de las distintas localidades, aunque los servicios e infraestructuras necesarias para su prestación sean similares. Prueba de ello se observa en la provincia pacense, donde el valor medio de la tarifa de suministro de agua potable es de 124,6 €/año/abonado, encontrándose municipios con tarifas desde 29 € hasta 222 € anuales por abonado, teniéndose en cuenta un consumo anual de 120 m³. Estas diferencias son inasumibles para un entorno geográfico y socioeconómico similar como es la provincia de Badajoz, por lo que se requiere, una labor de homogeneización de los sistemas de tarifas y de la calidad de los servicios prestados. Hay multitud de situaciones paradójicas, como la de los municipios de Gadiana del Caudillo y Puebla de la Calzada: separados por apenas 10 kilómetros, compartiendo el mismo sistema de potabilización y, sin embargo, la misma familia que consume 10 metros cúbicos al mes, en la primera de las dos poblaciones paga el doble que en la segunda.

Municipio	Precio anual 10m3/mes (sin impuestos)	Año de publicación de las tarifas en el BOP	Modelo de gestión
Guadiana del Caudillo	219 €	2012	Empresa
Puebla de la Calzada	106 €	2014	Supramunicipal

En la provincia de Badajoz, de forma general, los municipios que gestionan de forma directa sus servicios de agua presentan tarifas inferiores que aquellos que los han externalizado, aunque ello no es garante de que esa gestión directa sea más eficaz y proporcione mejores servicios, y muchas veces esconde un déficit derivado de la falta de traslado de algunos de los costes del servicio a la tarifa. Por otra parte, encontramos tarifas lacradas con cánones concesionales que mantienen hipotecados a los vecinos en contratos interminables donde una empresa del sector hace las veces de banca. El modelo privatizador tampoco asegura mejor servicio, pues cuando el ayuntamiento adolece de medios técnicos, la empresa juega con ventaja, en contratos con pocas exigencias, mucha duración y un interlocutor, generalmente el alcalde, que no dispone de tiempo (ni conocimientos) para bajar al nivel de detalle necesario.

Por otro lado, las pequeñas poblaciones se encuentran ante un nuevo reto cuando se dotan de una estación depuradora de aguas residuales: prestar un servicio técnicamente desconocido y soportar el coste político de la implantación de un nuevo recibo.

En década de los años 90, en Extremadura se comenzaron a construir depuradoras de aguas residuales, bien con la administración estatal bien el gobierno regional como promotores. Estas instalaciones, una vez recibidas por los ayuntamientos, en la mayoría de los casos, eran cedidas a la gestión de un operador privado, sin control técnico sobre la explotación. El resultado era, en muchas ocasiones, el deterioro acelerado de las infraestructuras e incluso, en el peor de los casos, el abandono de la instalación, quedando la inversión en desuso. Desde el año 2008 en el que PROMEDIO puso en marcha su servicio provincial, la gestión de todas las EDAR construidas ha sido encomendada al Consorcio, sumando 50 plantas en la actualidad. De las 94 existentes en la provincia, 50 las opera PROMEDIO, 35 están en manos privadas, 2 gestionadas de forma directa y 7 no disponen de ningún tipo de gestión.

El control de los vertidos industriales a la red de alcantarillado es competencia de la administración local y ésta no tiene ni la capacidad ni los medios técnicos para llevar a cabo este control de forma adecuada y eficaz. Este problema ocasiona sobrecostes en la gestión de las estaciones de depuración de aguas residuales acompañados de multas por daños al dominio público hidráulico, difíciles de asumir por las entidades locales de menor tamaño.

En respuesta a los problemas expuestos anteriormente, en el año 2010, la Diputación de Badajoz impulsó la creación de una agrupación de entidades locales, bajo la forma de Consorcio, dedicado a la gestión de servicios locales de carácter ambiental. Así nació PROMEDIO, como respuesta a la falta de capacidad técnica de las pequeñas poblaciones y la necesidad creciente de generación de sinergias y economías de escala.

PROMEDIO ha creado una cartera sólida de servicios en el ámbito del agua y de los residuos, teniendo como base una serie de principios estratégicos que garantizan la sostenibilidad del modelo:

Asociación voluntaria: las entidades locales (ayuntamientos y mancomunidades) se adhieren voluntariamente al Consorcio. Cada miembro de la agrupación demanda los servicios que le interesan, para lo cual deben adoptar el acuerdo plenario correspondiente y suscribir un convenio de colaboración interadministrativo con PROMEDIO.

Participación de las entidades locales en las tomas de decisiones: el Consorcio cuenta con dos órganos de gobierno, Junta General y Consejo de Administración, donde participan representantes de las 177 entidades consorciadas y toman las decisiones más importantes: aprobación de presupuestos, relación de puestos de trabajo, ordenanzas provinciales, estatutos, reglamentos de servicio, etc.

Solidaridad intermunicipal: cada miembro aporta una cuota fija por habitante y, para la gestión del ciclo urbano del agua y de los residuos, se recaudan los costes directamente a los ciudadanos, con tarifas únicas provinciales, garantizando que todo el mundo pague lo mismo, viva donde viva.

Equipo humano especializado: PROMEDIO cuenta con un equipo profesional especializado para cada uno de los servicios que presta. De esta forma se garantiza la sostenibilidad técnica y económica del conjunto, y se pueden contratar trabajos de asistencia técnica con empresas, con seguridad.

Modelo mixto de operación y mantenimiento: el Consorcio trabaja con empresas proveedoras de bienes y servicios, pero no realiza contratos de concesión. Se contratan asistencias técnicas para reparaciones, tareas de mantenimiento, consultoría, etc. Ningún contrato supera los 4 años de duración, ningún contrato se grava con cánones o figuras similares, las inversiones se realizan con medios propios. Se dedican grandes cantidades de recursos a la elaboración y mejora de los pliegos de contratación.

Laboratorio propio: desde principios de 2014, el Consorcio cuenta con un laboratorio de análisis propio en el que ha centralizado las analíticas de control y operación de las 50 EDARs con las que trabaja. Esto resulta ser un aporte extra de calidad, una garantía de control y una nueva herramienta con la que, no solamente se llevan a cabo estas analíticas, sino también asistencias técnicas avanzadas para problemas concretos y para optimización energética de los procesos depurativos.

Sistema de telecontrol: la Diputación de Badajoz cuenta con una red provincial de comunicaciones, de forma que en todos los ayuntamientos, por pequeños que sean, se dispone de una conexión al centro de control de PROMEDIO en Badajoz. Sobre esta red se ha armado un potente sistema de telecontrol y tele-gestión que provee de diferentes herramientas al personal que administra y coordina los servicios: telemetría para control de flota, SCADA central para EDARs, estaciones remotas para depósitos, bombeos, puntos de vertido, etc., aplicación para usuarios, control de llenado de contenedores de papel cartón, etc.

Tecnologías de bajo coste: el equipo de telecontrol del Consorcio, apoyado en empresas especializadas, desarrolla soluciones especiales para los problemas concretos de la gestión en pequeñas y dispersas poblaciones. Se trata de soluciones basadas en tecnologías de bajo coste (Arduino, software libre, etc.) que reducen el coste hasta en 50 veces en referencia a la opción comercial.

Reinversión en las infraestructuras: entre un 10% y un 12% del presupuesto de la gestión de los servicios se destina al mantenimiento y reposición de equipos. Conscientes de la importancia de alargar la vida útil de las instalaciones, el equipo técnico las mantiene y mejora año tras año. Algunas referencias, como que el rendimiento medio actual en las redes de los municipios del servicio de abastecimiento supera el 70%, o la renovación de más de 12.000 contenedores de residuos en los últimos 4 años, avalan esta directriz.

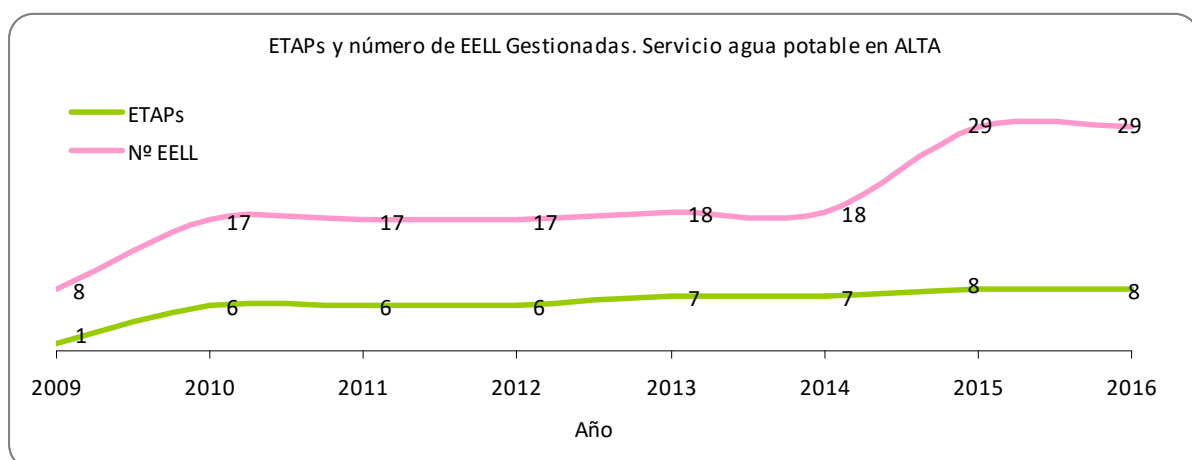
Alianzas: siempre se ha mantenido la filosofía de buscar entidades públicas que sepan “hacer bien” y, en esta línea, se han establecido potentes alianzas con la Universidad de Extremadura, AEOPAS, FELCODE, Centros Tecnológicos, la Junta de Extremadura y otros muchos actores cuyas colaboraciones contribuyen a la mejora de la gestión de PROMEDIO.

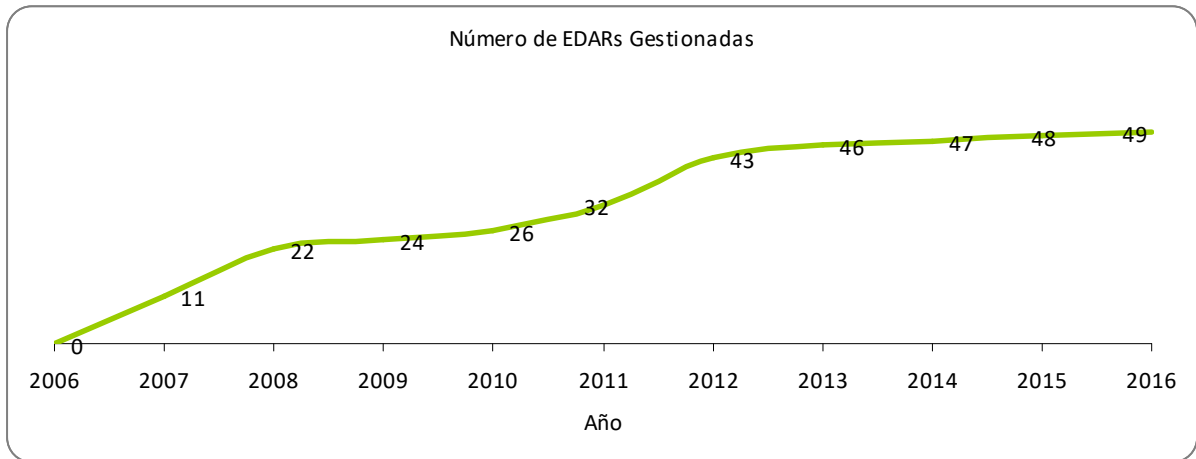
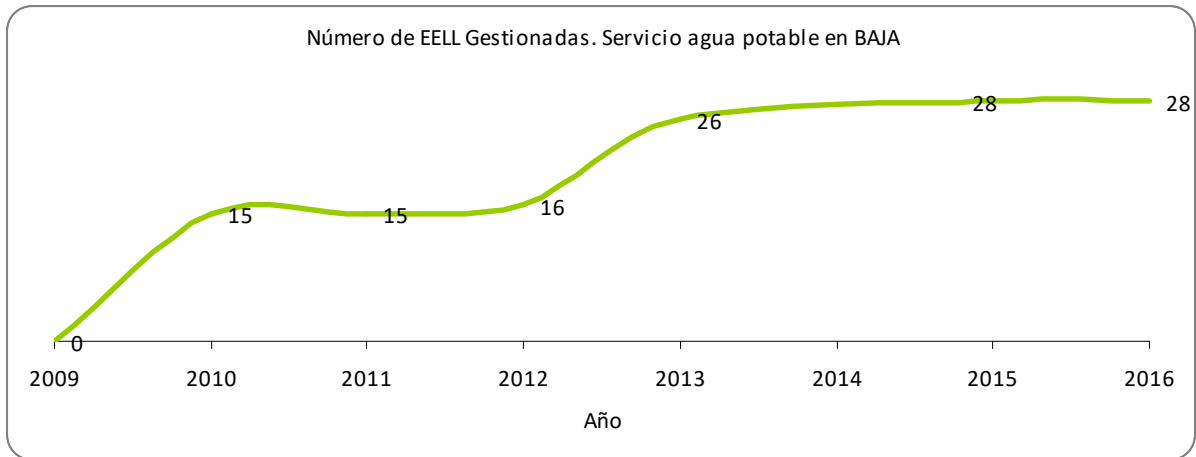
Financiación externa: siempre se ha mantenido la atención sobre los diferentes instrumentos de financiación que se han puesto a disposición de las entidades locales. El Consorcio ha sido capaz de captar casi 14 millones de euros que han contribuido directamente a la puesta en marcha, mejora y optimización de los servicios. Algunos ejemplos son la construcción del Centro I+D+i de la Sostenibilidad Local, la mejora de redes de abastecimiento con más de 1,7 millones, el desarrollo de buena parte del sistema actual de telecontrol o la adquisición de 10 vehículos de gestión de residuos.

Comunicación y sensibilización: como materia transversal, se desarrollan campañas permanentes orientadas a la información y sensibilización de la ciudadanía. Más del 80% del presupuesto es aportado directamente por los vecinos, a través de sus recibos. Además, los usuarios tienen en su poder un importante papel a la hora de mejorar y abaratar los costes de gestión, separando en origen sus residuos domiciliarios o utilizando correctamente el agua, por ejemplo. Sumando la importancia de tomar conciencia de nuestra huella sobre el entorno natural, se hace prioritario disponer de canales permanentes de comunicación e interacción con los usuarios finales.

Asistencia técnica en contratos de abastecimiento en vigor: muchos ayuntamientos no pueden encomendar la gestión de sus servicios de agua al Consorcio porque se encuentran bajo el paraguas de contratos concesionales de larga duración. Sin embargo, recurren a PROMEDIO ante incidencias con los operadores, como solicitudes de restablecimiento del equilibrio económico de la concesión y, gracias a la asistencia prestada, hasta la fecha, todas las peticiones realizadas (30 en 4 años), han contribuido a mantener el precio de los contratos invariable.

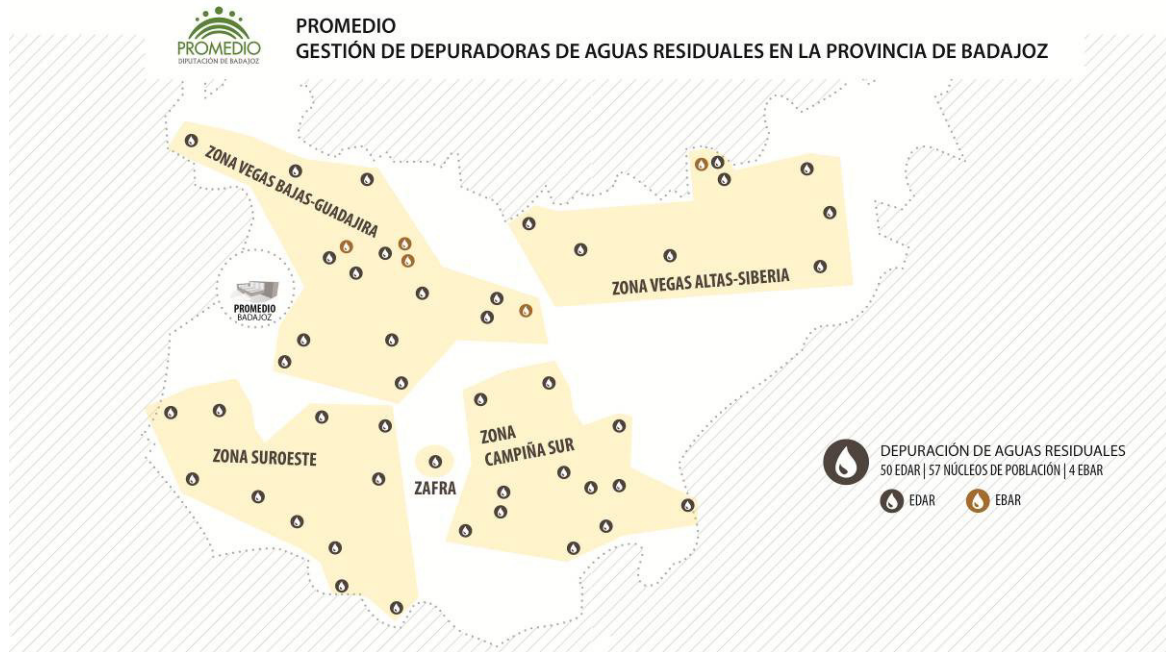
PROMEDIO gestiona el servicio de agua potable en alta de un 17% (29 municipios) de las entidades locales de provincia, de un 16% (28 municipios) el servicio de baja y de un 65% (55 municipios) la depuración de aguas residuales. Se gestiona el ciclo completo de los residuos a 80 poblaciones (más de 175.000 habitantes). La confianza de los ayuntamientos en este modelo resulta evidente, si se analizan los datos de crecimiento de los servicios de agua potable y de depuración de aguas residuales desde su puesta en marcha, tal y como se recogen en las figuras que se exponen a continuación.





En las gráficas siguientes puede apreciarse el sistema de organización de los servicios de PROMEDIO, donde los municipios son agrupados geográficamente para reducir gastos de gestión y repartir los costes aplicando el principio de territorialidad e igualdad.





A pesar de las carencias identificadas en este sector, la aparición de PROMEDIO, en la provincia de Badajoz, representa un ejemplo claro de cómo conseguir una adecuada gestión basada en: UNIFORMIDAD, CALIDAD, SOLIDARIDAD, INTERTERRITORIALIDAD e IGUALDAD.