

LA EXPERIENCIA DE LA RED DE AGUA PÚBLICA DE ARAGÓN (RAPA) EN DEFENSA DE LA GESTIÓN PÚBLICA DEL AGUA

1.- ORÍGENES DE LA RED DE AGUA PÚBLICA DE ARAGÓN (RAPA)

La RAPA tiene su origen en una asamblea ciudadana celebrada en Zaragoza el día 30 de enero de 2013. La convocaba organizaciones medioambientalistas, de consumidores, vecinales y sindicales de Aragón. Respondía a la alarma social provocada por algunas decisiones institucionales relacionadas con la gestión del agua.

Desde su nacimiento, comenzó a trabajar una gestora formada por representantes de las organizaciones fundadoras, abierta a la colaboración y participación tanto de expertos como de voluntarios y de otras organizaciones y movimientos sociales vinculados a las mareas, con reuniones semanales que analizaban los distintos temas y planteaban estrategias de actuación. Con el fin de poder actuar con mayor capacidad de acción y poder acometer acciones motu proprio, la RAPA acabó adquiriendo personalidad jurídica propia, inscribiéndose como asociación y aprobando sus estatutos el 26 de febrero de 2014.

Con ella colaboran numerosas localidades de Aragón históricamente sensibilizados con los problemas de la gestión del ciclo del agua, y ciudadanos preocupados por la sostenibilidad de nuestros recursos naturales. En la actualidad sigue abierta a quien comparta sus objetivos.

2.- OBJETIVOS DE LA RAPA

En concordancia con otras Redes de Agua Pública surgidas a lo largo del territorio español, la RAPA pretende:

- Defender la gestión pública de los servicios de agua y saneamiento frente a los posibles procesos de privatización de los mismos.
- Investigar y denunciar irregularidades o casos de corrupción en la gestión de los servicios públicos.
- Ayudar a implantar nuevos modelos de gestión pública del agua que combinen la calidad y la eficiencia en el servicio, con la transparencia y la participación ciudadana.
- Defender el buen estado de nuestros ecosistemas acuáticos y una planificación acorde con la Directiva de Marco del Aguas, promoviendo el desarrollo sostenible y el uso racional de los recursos naturales.
- Apoyar los movimientos que se desarrollen en el Estado español contra la privatización de los servicios vinculados al ciclo integral del agua y por la remunicipalización de los ya privatizados.
- Coordinar esfuerzos y promover el intercambio de información, conocimiento y experiencias, tanto en España como a nivel internacional, sobre la gestión pública de los servicios públicos, el desarrollo sostenible y por la consecución efectiva del derecho humano al agua.

3.- ÁMBITOS FUNDAMENTALES DE INTERVENCIÓN DE RAPA

A continuación describimos los tres ámbitos fundamentales de intervención de RAPA desde su constitución.

3.1.- LA GESTIÓN DEL CICLO INTEGRAL DEL AGUA EN ZARAGOZA

El Ayuntamiento de Zaragoza convocó en 2012 un concurso para la selección de un socio privado al que se le adjudicarían, durante 45 años, el 49% de las acciones de la sociedad a través de la cual se pretendía instrumentalizar la gestión indirecta del saneamiento (alcantarillado y depuración): "Ecociudad Zaragoza" (EZ) a cambio de un canon de 46 millones de euros.

Las dificultades de acceso a financiación del sector privado causadas por la crisis económica, problemas legales del procedimiento, y la contestación social en la que RAPA tuvo un papel predominante, obligaron a retirar el concurso convocado, pero la gestión del saneamiento se encomendó EZ, transformada en sociedad anónima municipal.

Por iniciativa de RAPA se firmó el "Pacto social por la gestión pública del agua en la ciudad de Zaragoza y su entorno". Aunque en él se aboga por una gestión conjunta del abastecimiento y el saneamiento, éste último sigue en manos de EZ, quebrando el principio de unidad de gestión del ciclo integral del agua, destinando parte de sus ingresos a gastos ajenos al saneamiento, externalizando tareas, y produciendo problemas de gestión y sobrecostes (32% en 2014).

3.2.- SUMINISTRO DE AGUA EN ALTA PARA ZARAGOZA Y SU ENTORNO

En 1998 se presentó y se aprobó, como obra de interés general, un proyecto para abastecer a Zaragoza y medio centenar de municipios a lo largo de los ejes de los ríos Ebro, Jalón, Gállego y Huerva, con aguas de río Aragón derivadas desde el pantano de Yesa a través del canal de Bardenas. El proyecto incluía embalses (La Loteta), cientos de kilómetros de conducciones varios sistemas de bombeo, complementando así el sistema tradicional de suministro a través del Canal Imperial de Aragón, que se nutre con aguas del Ebro Medio, captadas a la altura de Tudela (Navarra).

Todas estas inversiones, en su mayoría ineficaces y basadas en previsiones de población abastecida y caudales consumidos sobredimensionadas, suponen que el coste del suministro de agua en alta a Zaragoza se podría llegar a duplicar respecto a los 6,2M€/año que soportaba en 2010, sin que ese esfuerzo supusiera una mejora real del abastecimiento a la ciudad.

Desde RAPA se proponen una serie de medidas para revisar es modelo:

- Cerrar centrales nucleares para evitar la contaminación del Ebro por metales pesados.
- Completar la depuración de vertidos de toda la cuenca del Ebro y fomentar la ecoagricultura
- Desvincular a Zaragoza del recrecimiento de Yesa, una obra innecesaria y peligrosa.

- Exigir una alternativa al embalse de La Loteta, inútil por la gran cantidad de sales disueltas que degradan el agua allí almacenada.
- Abastecer las comarcas del Jalón con aguas próximas de la Sierra de Águilas, evitando enormes inversiones y bombeos.

3.3.- EL PLAN ARAGONÉS DE SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN (PASD)

El Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración (PASD) se aprobó en el 2001 con el objetivo de construir depuradoras urbanas por todo el territorio aragonés. Esta medida es esencial para proteger las masas de agua, sin embargo, la planificación y gestión del PASD responde a una voluntad política de privatización de los servicios vinculados al ciclo integral del agua.

Los sucesivos gobiernos de Aragón, haciendo uso de su posición dominante, han utilizado diferentes métodos para "convencer" a los municipios de que cedieran sus competencias en materia de depuración. Una vez ganada su voluntad, suscribían con ellos "Convenios de colaboración para la cesión de competencias" en los que la titularidad de los vertidos seguía recayendo en los municipios cedentes, soslayando después cualquier propuesta local sobre alternativas para la depuración, más ajustadas a las necesidades de cada municipio.

Posteriormente, desde el Instituto Aragonés del Agua (IAA), organismo autónomo del Gobierno de Aragón, se tramitaron los concursos para adjudicar a empresas privadas la financiación, construcción y explotación de las depuradoras previstas en el PASD durante sus 20 años de vida útil.

Este modelo da como resultado:

- Una pérdida de autonomía municipal que impide a los Ayuntamientos la elección del tipo de depuradora ajustada al municipio y dificulta la participación vecinal. Además, siguen siendo responsables de la calidad de sus vertidos.
- Se encarece la depuración. En Aragón el coste medio por metro cúbico depurado es de 1,5€. Esto es así por varios motivos:
 - El modelo de gestión privada obliga a soportar los costes de los intermediarios financieros y los beneficios de la empresa adjudicataria.
 - Se seleccionan tecnologías que requieren mucha inversión, para hacerlas atractivas a la iniciativa privada, con alto consumo energético y elevados costes de mantenimiento.
 - Las depuradoras se sobredimensionan, provocando un funcionamiento ineficiente y dando lugar a problemas de viabilidad económica e incumplimientos de contrato por parte de las concesionarias.
- Numerosas localidades, sobre todo en el Pirineo, continúan sin depuración.

Para financiar el PASD se ha contado con 142,6 millones de euros del Ministerio de Medio Ambiente, a través de un convenio firmado en 2008, y con lo aportado por los aragoneses a través del Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas (ICA). Los primeros se han dedicado a otros fines, antes que a financiar las depuradoras del Pirineo, declaradas de interés general, por lo que todo el peso de la financiación del PASD ha recaído sobre el ICA, cuyas tarifas han aumentado de manera desproporcionada en los últimos años y se han diseñado con una

estructura claramente recaudatoria, con un precio único por metro cúbico consumido y una cuota fija muy alta que asegura los ingresos, aunque no se consuma.

En este ámbito, desde RAPA se han priorizado las siguientes líneas de acción:

- Se han convocado campañas de sensibilización y movilización social.
- Se ha presentado una queja europea sobre el PASD y un memorándum ante el BEI para impedir que se financie con fondos europeos las inversiones privadas.
- Se ha pedido una auditoría sobre el PASD y el IAA, que abarque todo el período de su existencia.
- Se han mantenido reuniones con el IAA para recabar información y exigir cambios radicales en la aplicación del ICA.
- Se ha exigido la rescisión del contrato de las concesionarias que no han cumplido y la depuración urgente de los pueblos del Pirineo que carecen de ella.
- Se ofrece apoyo a los ayuntamientos que quieren recuperar las competencias que habían cedido al IAA y se le exige a éste que se cambie el modelo de gestión del PASD.

Con estas acciones, se han alcanzado algunos pequeños logros:

- Se ha conseguido mucha información solicitada al IAA.
- Se anularon procesos de licitación en marcha.
- El IAA desaparece y sus competencias sobre recursos hídricos pasan a una Dirección General de la Consejería de Medio Ambiente.
- Se está comenzando a trabajar con tecnologías de depuración más eficientes desde el punto de vista energético.
- Se firmó por numerosos partidos políticos y organizaciones sociales, en la sede de las Cortes de Aragón, el denominado "*Compromiso por una gestión pública y participativa del agua en Aragón*", para establecer compromisos para la gestión pública del agua en toda la Comunidad Autónoma.

4.- CONCLUSIONES RESPECTO A LOS OBJETIVOS Y LÍNEAS DE TRABAJO DE LA RAPA

El trabajo frenético que se ha desarrollado desde RAPA en sus cinco años de vida, con sus éxitos y sus fracasos, nos han hecho llegar a algunas conclusiones, sobre dónde poner el acento de la acción para avanzar en el cumplimiento de los objetivos con los que esta organización nació. Nos gustaría compartir con el resto de organizaciones del Estado español estas reflexiones, en el ánimo de que puedan servir de ayuda en la defensa de la gestión pública del agua en nuestro país.

4.1. PLURALIDAD E INDEPENDENCIA.

Es imprescindible que una organización que defienda la gestión pública del agua aglutine cuantas más sensibilidades, ámbitos de actuación, y opciones políticas sea posible, pero evitando que alguna organización o partido lidere o capitalice la imagen de la organización. Se

han de buscar los puntos de convergencia en los que haya acuerdo mayoritario que refuercen una dinámica de trabajo colaborativo, para, posteriormente, ir introduciendo temas conflictivos aportando información, formación y debate sosegado.

Nuestra experiencia ha demostrado que aquellos momentos en que se ha conseguido una participación más plural y sincera, han sido los más productivos. Por contra, los periodos preelectorales, por ejemplo, han supuesto fricciones que, en cierto modo, han desviado la actividad de su dinámica habitual.

En la gestión de los servicios públicos convergen muchos intereses (ciudadanos, institucionales, empresariales, etc.), por lo que la equidistancia y objetividad debe ser un requisito imprescindible a la hora de abordarlos desde la acción de la Red de Agua Pública.

4.2. COOPERACIÓN CON INSTITUCIONES Y EMPODERAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS

Los servicios de abastecimiento, alcantarillado y depuración son competencias naturales de los municipios, consagradas en la Ley de Bases de Régimen Local. La gestión pública de esos servicios dota de contenido a los ayuntamientos y hace que la actividad política de los concejales tenga más valor para los ciudadanos y a ellos les haga sentirse útiles para sus administrados, si bien es cierto que, en pequeños municipios, puede parecer abrumadora la responsabilidad de asumir esa gestión.

Frente a esto, la gestión indirecta no deja de ser un proceso de vaciamiento competencial que provoca una desnaturalización de la actividad democrática y fomenta el desapego de los ciudadanos hacia lo público.

Desde RAPA consideramos imprescindible apoyar a los municipios que asumen con valentía y responsabilidad la gestión de sus competencias y les ofrecemos asesoramiento para que puedan desempeñar sus tareas de la manera más eficiente posible. De su éxito depende que otros municipios se atrevan a hacer lo mismo, bien directamente o a través de opciones cooperativas, como mancomunidades, consorcios o convenios de colaboración.

También hay que reivindicar que las comunidades autónomas cambien su modelo de intervención, basado en la acumulación de competencias en organismos centralizados, pasando a un modelo descentralizado, con servicios técnicos de apoyo y colaboración a las entidades locales.

Al margen de la reivindicación, consideramos imprescindible cooperar con aquellos organismos públicos que trabajan para la gestión de los servicios públicos, desde planteamientos de responsabilidad, transparencia y eficiencia, ya que son el mejor argumento para defender la gestión pública y pueden aportar experiencia y reforzar procesos similares en distintas poblaciones.

4.3. PACTOS PROGRAMÁTICOS POR LA GESTIÓN PÚBLICA

Si la gestión del agua se realiza desde las instituciones públicas, los responsables de que se lleve a cabo siguiendo uno u otro modelo son los cargos electos y, por tanto, los partidos políticos a los que éstos pertenecen.

Se ha de intentar fijar un marco programático lo más amplio y consensuado posible, en el que los partidos políticos dejen claro sus compromisos, y en el que los representantes del tejido social actúen como testigos de la voluntad política declarada y puedan, posteriormente, exigir su cumplimiento.

4.4. CONTROL SISTEMÁTICO DE LA APLICACIÓN DE LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS

Desde RAPA hemos conseguido que se firmen dos pactos programáticos en Aragón. El "*Pacto social por la gestión pública del agua en la ciudad de Zaragoza y su entorno*", tenía limitado su ámbito de aplicación a la ciudad de Zaragoza y algunos municipios colindantes, afectados por la traída de agua del río Aragón, y el "*Compromiso por una gestión pública y participativa del agua en Aragón*", pretendía establecer compromisos para la gestión del agua en toda la Comunidad Autónoma.

En ambos casos los documentos han tenido un proceso previo de debate, matización y enriquecimiento a partir de los borradores que propusimos desde RAPA y se suponía que habrían de ser puestos en práctica por los partidos políticos firmantes, máxime cuando algunos de ellos estaban gestionando las instituciones que habían de aplicarlas.

De hecho, tuvieron ocasión inmediata de hacerlo y, sin embargo, desde RAPA constatamos que algunas de las decisiones que se adoptaron tras la firma de los documentos profundizaban en la misma línea que se quería revisar. Así, el saneamiento en Zaragoza se sigue gestionando a través de un organismo distinto al que gestiona el abastecimiento o, en el caso del Gobierno de Aragón, a los pocos días de firmar el Compromiso por la gestión pública, el IAA adjudicó la gestión del ICA a una empresa privada.

La tendencia natural de las administraciones públicas es dejarse arrastrar por la fuerte inercia que las mueve. Es mucho más sencillo continuar con líneas de actuación consolidadas, aunque se hayan demostrado erróneas, que revisar los objetivos y criterios de actuación de los modelos actuales y reorientar su futuro. En ocasiones la revisión supone que afloren errores propios o ajenos que casi nadie está dispuesto a reconocer, lo que genera fricciones y conflictos dificultando la toma de decisiones.

Por ello, si queremos que lo pactado no se quede en una mera declaración de intenciones, es imprescindible una supervisión continua por parte del tejido social, en base a las actuaciones descritas en los epígrafes siguientes.

4.5. PROCURAR LA PARTICIPACIÓN EN ÓRGANOS DE DECISIÓN O CONTROL

Como avanzamos en el punto anterior, los cambios importantes en los modelos de gestión de los servicios públicos han de romper inercias y enfrentarse a intereses creados dentro de las instituciones públicas. La fiscalización ciudadana ha de servir de refuerzo a los responsables políticos y técnicos favorables a su revisión y mejora, y evitar que esos intereses creados se impongan.

Para ello, es de gran valor que haya representantes del tejido social en los órganos de dirección de los entes gestores, al margen que tengan o no voto, pero que sirvan de testigos de los diferentes argumentos que se esgrimen desde cada opción política y técnica. Existen ejemplos, como Córdoba o Sevilla, donde hay o ha habido participación de sindicatos o

entidades sociales, con valoraciones muy positivas respecto a su influencia en la transparencia de esas entidades. Una solución intermedia o complementaria sería la creación de "Consejos de ciudad" u "órganos de consulta" con participación amplia y multidisciplinar, a los que se sometan los asuntos de mayor calado de la gestión del ciclo del agua en las ciudades, siempre que se tomen en consideración sus deliberaciones y sugerencias.

En cualquier caso, la fiscalización ciudadana continua es imprescindible para preservar una gestión pública transparente y eficiente.

4.6. INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO PARA LA PARTICIPACIÓN

Aunque la concepción del abastecimiento y el saneamiento como derechos humanos esenciales puede ser asumida y defendida por cualquier ciudadano, lo cierto es que, cuando intentamos descender a la concreción de cómo se han de implementar esos derechos, la gestión de los recursos hídricos y, en concreto, del ciclo integral del agua en las ciudades, son servicios que exigen un gran volumen de inversiones en infraestructuras, muy tecnificados y complejos, cuya comprensión requiere tiempo de asimilación y conocimientos en campos muy diversos.

Si realmente se pretende que la ciudadanía participe y supervise la gestión que las instituciones hagan de esos servicios básicos, es imprescindible que haya, además de información, posibilidades de formación que les permita tener una visión de conjunto a partir de la cual se puedan formar su propio criterio.

Desde RAPA hemos hecho un esfuerzo por convocar jornadas y encuentros en los que haya un aporte informativo/formativo por parte de expertos, a ser posible con participación de las propias instituciones implicadas, que puedan dar luz sobre las claves del asunto a tratar y permitan centrar el debate público en los temas realmente relevantes y habiendo contrastado las diferentes versiones.

Por supuesto, también hemos apoyado todas las iniciativas públicas tendentes a divulgar entre los ciudadanos cómo se gestionan los servicios que se les prestan.

4.7. MOVILIZACIÓN SOCIAL

También se ha de dar la opción a la ciudadanía para que exprese públicamente su rechazo ante aquellas decisiones, sobre todo políticas, con las que no está de acuerdo o piensa que atentan contra la eficiencia de los servicios públicos que recibe.

Evidentemente, la movilización social requiere de un gran esfuerzo organizativo, de difusión y de medios, por lo que ha de utilizarse con mesura, ya que pone a prueba las capacidades de las organizaciones y las expone al riesgo de no alcanzar las expectativas.

Sin embargo, muchas veces es necesario poner en evidencia las actuaciones de las instituciones públicas que se consideren contrarias a la defensa de la gestión pública del agua, o enfrentar a quienes han de tomar las decisiones con el estado de opinión que hay en la sociedad, de manera que, bien por convencimiento o por miedo a la repercusión pública de sus actos, se hagan sensibles a planteamientos alternativos.

En ese sentido, la Marea Azul que RAPA convocó el 23 de marzo de 2013, con participación de municipios de todo Aragón e, incluso de poblaciones del resto de España, supuso la "puesta de largo" de una organización que hasta ese momento no era tomada muy en serio desde las instituciones aragonesas. A partir de ahí, se han convocado asambleas ciudadanas, concentraciones, algunas manifestaciones, etc., siempre coincidiendo con momentos estratégicos en los que estaban en juego decisiones que afectaban a la gestión pública del agua en Aragón.

4.8. DENUNCIA DE LA CORRUPCIÓN

No hay nada que haga más daño a la gestión pública que los abusos en el ejercicio de las competencias de las instituciones. Cualquier práctica sospechosa de violentar las reglas democráticas que nos rigen o de perjudicar los servicios públicos a que los ciudadanos tienen derecho, han de ser recurridas utilizando los procedimientos previstos en la legislación vigente; denunciadas ante la opinión pública; y, si fuera necesario, puestas en conocimiento de la Administración de Justicia.

Desde RAPA se ha promovido que órganos de fiscalización, como la Cámara de Cuentas de Aragón, revisen las actuaciones de sucesivos gobiernos autónomos sobre los que sobrevuelan sospechas fundadas de actuaciones que sobrepasarían los límites de la legalidad.

También se recurrió la aprobación de las ordenanzas fiscales de Zaragoza para 2013 que transformaron la tasa de saneamiento municipal en un precio privado, o se ha interpuesto un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Aguas y Ríos de Aragón, por entender que violentaba la autonomía municipal en muchos de los preceptos que regulan las competencias autonómicas o sobre la gestión del ICA.

La Asociación de Entidades Locales del Pirineo Aragonés (ADELPA) presentó una queja ante la Unión Europea relativa a la revisión del PASD y su compatibilidad con el derecho de la Unión Europea. Otro ejemplo es la Asociación de Vecinos de Cretas (Teruel) que remitió a la Fiscalía Coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado, todas las actuaciones del IAA para la construcción de la depuradora de su localidad y que ha sido admitida por dicha institución para su análisis.

4.9. COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN

Dado que hablamos de servicios públicos que son competencia de los municipios, los problemas se suelen plantear a escala local y, por tanto, las reacciones sociales están muy atomizadas. Se han de poner medios para contrarrestar esa situación puesto que, con toda seguridad, el problema que puede plantearse en un municipio ya se ha dado en otros muchos y es posible que se hayan adoptado soluciones que pueden servir de referencia.

Además, cuando se defienden posturas ante organismos dotados de una importante estructura organizativa y técnica, es importante sentir que no se está solo, que otras personas en otros lugares están haciendo lo mismo e, incluso, poder contar con asesoramiento y apoyos que individualmente no serían accesibles.

Por tanto, desde RAPA también hemos cuidado la relación, coordinación y colaboración, en primer lugar, con todos los municipios de Aragón, pero además nos hemos esforzado dentro

de nuestras posibilidades para contactar y colaborar con otras organizaciones similares en España y el resto de Europa.

También hemos aportado nuestro granito de arena en proyectos y convocatorias nacionales e internacionales, tales como recogida de firmas para la "Iniciativa Ciudadana Europea sobre el derecho humano al agua" en 2013, la "Marcha por la dignidad" el 22 de marzo de 2014 en Madrid, "Marcha a Bruselas por una Europa democrática y solidaria", en agosto 2015, "Encuentro anual de RAP" en noviembre 2015, o este mismo "Encuentro de ciudades por el agua pública" que se celebra en Madrid el 3 y 4 de noviembre de 2016.