

La nueva directiva sobre agua de consumo humano como oportunidad para mejorar la gobernanza del agua

Asociación Española de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento (AEOPAS)



Recientemente el Ministerio de Sanidad lanzó a consulta pública la propuesta de proyecto del Real Decreto por el que se establecen los criterios técnico sanitarios del suministro y control de la calidad del agua de consumo. Esta nueva directiva, aprobada ya por el Parlamento Europeo, debe ser transpuesta por cada país miembro de la Unión Europea en un plazo de dos años. En este sentido, desde la Asociación Española de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento (AEOPAS) expresan que la nueva directiva sobre agua de consumo humano es una oportunidad para mejorar en la gobernanza y la gestión del agua en los pueblos y ciudades de España.



La Directiva de agua potable (Directiva 98/83/CCE), al igual que su antecesora la Directiva 80/778/CEE, se diseñó específicamente para proteger a la población de los efectos del consumo de agua contaminada. En el comienzo del proceso de revisión, en 2014, que ha culminado con la aprobación de la Directiva (UE) 2020/2184 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (versión refundida), la Comisión (CE) valoró que en general su aplicación había sido relativamente buena, pero que su enfoque de control de la calidad en el punto de consumo (a final de tubería) estaba basado en parámetros obsoletos, definidos hacía más de veinte años y totalmente superados por los planteamientos ecosistémicos introducidos por la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DMA).

A ello se añadió la adopción por la CE de la Iniciativa Ciudadana Right2Water 'El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial sino un bien público!' (Comunicación de la CE de 19 de marzo de 2014). La Iniciativa instaba a la revisión de la Directiva de agua potable (DAP) en el sentido de incluir la obligación de que las instituciones comunitarias y los Estados miembros velen por que todos los ciudadanos puedan ejercer los Derechos Humanos al Abastecimiento y Saneamiento (DHAS), reforzando así las posiciones partidarias de que el abastecimiento de agua no se rija por las normas del mercado interior y quede fuera del proceso de liberalización. Estos objetivos, además, están en sintonía con la Agenda 2030, y en concreto con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) nº 6 y la meta asociada de "lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos", adoptados por Naciones Unidas (NNUU) en 2015.

La combinación de estos procesos de cambio hace que la nueva Directiva, aun conservando en su denominación la referencia a "la calidad de las aguas destinadas al consumo humano", amplíe profundamente sus contenidos e incorpore taxativamente en su artículo 1 objetivos más complejos: "La presente Directiva tiene por objeto proteger la salud de las personas de los efectos adversos derivados de cualquier tipo de contaminación de las aguas destinadas al consumo humano garantizando su salubridad y limpieza, y mejorar el acceso a las aguas destinadas al consumo humano".

El proceso de revisión y reforma de la normativa europea que ha dado lugar a la nueva Directiva ha suscitado muchos debates sobre la profundidad de los cambios que estos nuevos planteamientos sanitarios, ecológicos y sociales implicaban. Los resultados no han satisfecho por igual a todas las partes especialmente en los aspectos de garantía del DHAS y en algunos aspectos referentes a los procedimientos de gobernanza. Sin embargo, el proceso de transposición de la Directiva comunitaria al respectivo ordenamiento jurídico nacional, en este caso español, abre la posibilidad de concreción, profundización y contextualización de manera adecuada, tal como las necesidades y demandas de la sociedad lo exigen en el caso del Estado español. Se ha criticado en algunos casos la falta de naturaleza normativa precisa y de aplicación general de algunas de las determinaciones de la DAP, en función del principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la UE, que se menciona tres veces en el texto. Este mismo principio, concretado en las decenas de ocasiones que la DAP se refiere a los "Estados miembros" como sujetos activos del desarrollo y aplicación de la nueva normativa, proporciona grandes potencialidades al proceso de transposición, algunas de las cuales se mencionan a continuación sin ánimo de exhaustividad.

» La presente Directiva tiene por objeto proteger la salud de las personas de los efectos adversos derivados de cualquier tipo de contaminación de las aguas destinadas al consumo humano garantizando su salubridad y limpieza, y mejorar el acceso a las aguas destinadas al consumo humano



SALUD Y MEDIO AMBIENTE

En aspectos sanitarios, en los casos en que sea necesario para proteger la salud humana en sus territorios respectivos, debe exigirse a los Estados miembros que fijen valores para parámetros adicionales a los incluidos en el anexo I, basados en el principio de cautela. Pero lo que es más novedoso y complejo, en los nuevos enfoques relacionados con la gestión del riesgo en origen, es que los Estados miembros deben caracterizar las zonas de captación de los puntos de extracción y detectar los peligros y eventos peligrosos que podrían causar el deterioro de la calidad del agua, por ejemplo, las posibles fuentes de contaminación ligadas a estas zonas de captación. Esta obligación de los Estados se debe materializar en los procesos de planificación de demarcaciones hidrográficas que, en conformidad con la DMA, ha entrado ya en su tercer ciclo de planificación. Efectivamente, como establece el considerando 18, la Directiva 2000/60/CE exige a los Estados miembros que especifiquen las masas de agua utilizadas para la captación de aguas destinadas al consumo humano, hagan un control de estas masas de agua y adopten las medidas necesarias para evitar el deterioro de su calidad a fin de reducir el nivel del tratamiento de purificación necesario para la producción de aguas aptas para el consumo humano.

También la evaluación del riesgo de los sistemas de distribución domiciliaria debe incluir, como indica el considerando 19, entre otros aspectos, una atención central al control de locales prioritarios determinados por los Estados miembros, como hospitales, institucio-



Las medidas de control para gestionar los riesgos de las cuencas hidrográficas deben estar respaldadas por un marco de gobernanza claro.

nes sanitarias, residencias de ancianos, guarderías, escuelas, instituciones educativas, edificios en los que se ofrecen servicios de alojamiento, restaurantes, bares, centros deportivos y comerciales, centros de exposiciones, de recreo y ocio, centros penitenciarios y zonas de acampada, y una evaluación de los riesgos derivados de los sistemas de distribución domiciliaria y de los productos y materiales relacionados. También, atendiendo a las recomendaciones del anterior Relator de NNUU para los DHAS, Léo Heller, sobre la exigibilidad de estos derechos en los espacios públicos y comunes, debería extenderse el control a las instalaciones de suministro público de agua ubicadas en estos ámbitos, como pueden ser, por ejemplo, las fuentes (A/HRC/42/47. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento. *Los derechos humanos al agua y el saneamiento en esferas de la vida distintas del hogar, con especial atención a los espacios públicos*).

La introducción del enfoque basado en riesgos como un medio para garantizar la calidad del agua, así como la clara distinción entre las fases del proceso de suministro de agua potable (extracción, suministro, distribución) son aportaciones importantes de la nueva Directiva. Este enfoque favorece soluciones rentables y flexibles que se adapten a las características locales, da más presencia a las entidades responsables de los sistemas de gestión del agua nacionales y regionales, y se conecta adecuadamente con las medidas preventivas de la DMA. Pero para desarrollar con éxito esta estrategia, la aplicación de la Directiva debe estar respaldada por un marco institucional y normativo sólido, que garantice la coordinación de todas las partes interesadas y asigne claramente responsabilidades a los actores, así como autoridad y competencia (incluidas las financieras) para realizar las acciones necesarias.

Las medidas de control para gestionar los riesgos de las cuencas hidrográficas deben estar respaldadas por un marco de gobernanza claro. En el Estado español los operadores del agua no tienen competencias para intervenir en las masas de origen de los recursos. Sin embargo, pudiera ser que la responsabilidad de implementar la evaluación de riesgos y proponer medidas de prevención o mitigación acabe recayendo, al menos parcialmente, en los operadores del agua. En este aspecto hay elementos relacionados con los usos del suelo para la protección de los recursos hídricos que deben de tomarse en consideración y que el proceso de transposición debe abordar. También debería afrontarse el grave problema de las fuentes puntuales y difusas de



contaminación mediante una aplicación más rigurosa del principio de que quien contamina paga. Del mismo modo, los contenidos sobre el riesgo de distribución a escala doméstica abren cuestiones sobre responsabilidades de gestión y reducción del riesgo, incluido el papel de los propietarios, que habrá que abordar en el proceso de trasposición.

Estos y otros temas abren, en definitiva, importantes posibilidades y obligaciones al proceso de transposición, que se beneficia del amplio margen de maniobra normativa por parte de los Estados miembros en todos ellos.

DERECHO HUMANO AL AGUA

Por su parte, el nuevo artículo dedicado al acceso al agua destinada al consumo humano (el artículo 16, que durante el proceso de 'triálogo' ha sido el artículo 13) ha ocupado un lugar central en los debates. La propuesta aprobada por el Parlamento Europeo en octubre de 2018 recogió la obligación para los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias "para mejorar el acceso universal de todos a las aguas destinadas al consumo humano y promover su uso en su territorio". Estas medidas incluyen "identificar a las personas sin acceso o con acceso limitado al agua destinada al consumo humano, incluidos los grupos vulnerables y marginados, y las causas de esa falta de acceso", así como la adopción de medidas necesarias para garantizar el acceso al agua potable para estos grupos, como "instalar y mantener equipos de exterior e interior, incluidos los puntos de abastecimiento, para el acceso gratuito al agua destinada al consumo humano en los espacios públicos". El artículo 16, incorporado en la versión refundida finalmente aprobada, no garantiza el acceso a la red de suministro en el domicilio, ni menciona la prohibición o regulación de los cortes del suministro. Por su parte, con respecto al saneamiento, la directiva no se refiere de manera expresa a él: hay que tener en cuenta que el vertido es objeto de otra directiva específica, la Directiva de tratamiento de aguas residuales urbanas (Directiva 91/271/CEE).

Es de destacar que al referirse al acceso al agua (accesibilidad), la revisión incide de manera especial en colectivos vulnerables desde una perspectiva étnica, cultural, de situación socioeconómica colectiva. La primera propuesta de la Comisión definía a los grupos vulnerables y marginales, como "las personas aisladas de la sociedad, debido a la discriminación o a la falta de acceso a derechos, recursos u oportunidades, y que, con respecto al resto de la sociedad, están más expuestas a una serie de



La nueva directiva no menciona el concepto de derecho humano al agua ni el reconocimiento por Naciones Unidas de ese derecho en el año 2010.

posibles riesgos relacionados con su salud, seguridad, falta de educación, implicación en prácticas perniciosas u otros riesgos". En la versión final se dice que "sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a definir los grupos, sería importante que estos grupos incluyan a los refugiados, las comunidades nómadas, las personas sin hogar y las culturas minoritarias como los gitanos e itinerantes, sean sedentarios o no" (Considerando 35), o "... el acceso de colectivos vulnerables y marginados tal como los determinen los Estados miembro" (artículo 16.1), con lo que se abre un espacio a la profundización contextualizada también en este importante tema que afecta de manera lacerante a grandes sectores de trabajadores agrícolas temporeros de las zonas de agricultura más intensiva y productiva del país, en las que a lo largo de la pandemia no se ha logrado siquiera establecer esos "... sistemas de suministro alternativos, por ejemplo, dispositivos de tratamiento individuales, el suministro de agua mediante depósitos, como, por ejemplo, camiones y cisternas, y la instalación de las infraestructuras necesarias para los campamentos" (Considerando 35). En este sentido, la atención de la DAP a los problemas de disponibilidad y accesibilidad por carencia o deficiencia de infraestructuras que afecta a colectivos sociales o étnicos territorialmente definidos, debe contribuir a la incorporación de este enfoque de manera explícita en nuestro país.

En el proceso de revisión de la DAP, sin embargo, y en el texto final, aunque se reitera la vinculación con la Iniciativa Right2Water, nunca se menciona el concepto de derecho humano al agua, ni el reconocimiento por

Naciones Unidas de este derecho en el año 2010, sino que se habla exclusivamente de las condiciones del acceso al agua de consumo humano y de los objetivos de desarrollo del milenio (ODS). Los defensores europeos del agua pública, representados por Aqua Publica Europa (APE) y el Movimiento Europea del Agua (EWM), tuvieron que hacer grandes esfuerzos a lo largo de 2018 y principios de 2019 para evitar que los planteamientos referentes al DHAS fueran más severamente recortados a lo largo del complejo proceso de tramitación (Comisión, Consejo y Parlamento europeos). El 28 de mayo de 2020 EWM remitió una carta al Parlamento Europeo, a la Comisión y al Consejo, en la que se criticaba la redacción de texto finalmente consensuado y pedía expresamente a los parlamentarios que votaran negativamente a su aprobación.

Con respecto a la asequibilidad, toda la política de tarificación del agua en la Unión Europea debe tomar en consideración, de acuerdo con la DMA, los principios de la recuperación de costes y de quien contamina paga. Sin embargo, de manera reiterada en la documentación de la revisión de la DAP se señala que "estos principios no impiden que los estados miembros adopten tarifas sociales o medidas que protejan a las poblaciones que se encuentren en una situación socioeconómica desfavorable, además de las medidas previstas en el nuevo artículo 13 [finalmente 16] de la presente Directiva". Este compromiso está en consonancia con el ODS nº 6 y la meta asociada de "lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos". También en este caso se abre un gran espacio de concreción al proceso de transposición: la responsabilidad principal en la actuación consecutiva y la revisión a escala nacional, regional y mundial de los avances para lograr dichos objetivos recae en los Estados miembros. "Los Estados miembros podrían servirse de los documentos de orientación elaborados en el ámbito de competencia de dicho Protocolo [de 1992, sobre el agua y la salud de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) y la Oficina Regional para Europa de la OMS], para evaluar el contexto de actuación y la situación de partida en relación con el acceso al agua y definir las medidas necesarias para mejorar el acceso equitativo para todos al agua destinada al consumo humano" (Considerando 34).

En realidad, la accesibilidad al agua, la sostenibilidad financiera y la eficiencia en el uso del agua deben abordarse en conjunto. Los problemas de acceso (físico) al agua para las personas vulnerables y la asequibilidad



Con la nueva directiva los operadores de agua deben ofrecer información de varios aspectos, entre ellos la estructura tarifaria.

de los servicios de agua no se pueden separar, ya que puede ocurrir que una persona tenga acceso físico, pero no capacidad de pagar el servicio. Al mismo tiempo, la accesibilidad y la asequibilidad no se pueden abordar sin considerar la financiación sostenible de los servicios de agua y el papel de la tarificación en la promoción de la eficiencia del agua. Por lo tanto, la transposición debe abordar estos principios juntos, ya que la realización de un principio puede tener efectos sobre los demás, y esta interacción debe considerarse de manera integral.

GOBERNANZA

En lo que se refiere al ámbito de la gobernanza, la revisión de la Directiva contiene avances importantes, referidos a información, transparencia, rendición de cuentas y acceso a la justicia, con referencia expresa al convenio de Aarhus, aunque se queda lejos de los planteamientos vigentes en el movimiento por el agua pública debatidos en el estado español. Por una parte, es importante la concreción de una lista de temas (artículo 14 del texto inicial que pasa al 17 en la versión refundida y Anexo IV Información al público) sobre los que, como mínimo y de manera obligatoria, todos los operadores europeos deben de ofrecer información, con actualización anual, tanto de manera directa al usuario (recibos u otros métodos), como en la página de internet correspondiente.

En el Anexo IV se incluye la obligación de informaciones importantes como: a) el rendimiento global del sistema de agua en términos de eficiencia y los índices de fugas; b) la estructura de propiedad del suministro



de agua por parte del suministrador de agua; c) en caso de que los costes se recuperen mediante un sistema de tarificación, información sobre la estructura de la tarifa por metro cúbico de agua, incluidos los costes fijos y variables y los costes relacionados con las medidas previstas en el artículo 16 [tarifas sociales, etc.], en caso de que los suministradores de agua las hayan adoptado; d) resumen y estadísticas relativas a las reclamaciones de los consumidores recibidas por los suministradores de agua sobre cuestiones comprendidas en el ámbito de la presente Directiva; 8) datos históricos de hasta diez años de antigüedad a efectos de la información mencionada en los puntos 2 y 3.

Se echan en falta, sin embargo, algunos temas que se deberían incorporar en el marco jurídico español. Por ejemplo, no se garantiza nada sobre la información acerca de las condiciones contractuales que vinculan al operador del servicio con la administración responsable del agua. Ni tampoco hay requisitos para la información sobre los flujos financieros (como la distribución de beneficios, pago de dividendos, honorarios de gestión).

Pero no solo hay que concretar el alcance de la información a suministrar, sino que también es fundamental concretar los instrumentos que hay que poner a disposición de la ciudadanía para garantizar su acceso, es decir, los sistemas de información que hagan posible la transparencia de la gestión de los servicios. Es especialmente importante el caso del Sistema de Información Nacional de Agua de Consumo (SINAC), en el que presenta deficiencias que afectan tanto a su gobernanza como a la recopilación de datos, la publicación de la información sobre el estado de la calidad del agua y la propia aplicación informática en la que se apoya el SINAC, a todas luces obsoleta y que, en todo caso, debe ser coherente con las políticas de datos abiertos promovidas por la Comisión Europea.

Respecto de la participación propiamente dicha en los procesos de decisión y específicamente en la elaboración de los instrumentos de planificación, el borrador de la revisión, aunque menciona como marco de referencia los contenidos del tratado de Aarhus, no dice nada concreto. Es significativo que entre las opciones políticas que se manejaron en el proceso de consulta (2014-2015) se incluía una (Policy option 5.4. Governance: Responsible consumers) que proponía, por un lado, la constitución, a escala local (servicios de abastecimiento), de consejos específicos de consumidores (*specific consumer board*) para supervisar el funcionamiento y discutir decisiones con impacto sobre los consumidores, combinados con la implicación de representantes de los consumidores en el consejo de administración de la compañía. Y por otro, a escala nacional, la constitución de una asociación de consumidores para transmitir información a los consumidores, aportando asesoramiento a las políticas relacionadas con el abastecimiento, y apoyando a los consumidores en sus relaciones con los servicios de agua concretos. Todo esto, excluido en la fase de evaluación de impacto, desapareció del borrador inicial.

Finalmente, el proceso de revisión de la DAP ha quedado al margen del debate sobre la prevalencia del modelo de gestión pública directa, de la resistencia a procesos de privatización y de impulso de experiencias de remunicipalización que constituyen el eje del movimiento social por el agua pública en España y en el conjunto de Europa. Aquí también, reconociendo, como en todos los demás temas, las constricciones del marco jurídico e institucional general, hay un recorrido posible para una transposición que quiera avanzar en la línea de lo que la racionalidad, el interés público y las experiencias más recientes en tiempos de pandemia muestran: la preferencia o prevalencia de un sistema de gestión pública de un bien común, imprescindible, insustituible, institucionalizado como Dere-



El proceso de revisión de la nueva directiva no ha entrado en el debate sobre la prevalencia del modelo de gestión pública directa o de remunicipalización del agua.

» El nuevo reto legislativo tiene que venir acompañado por un programa de inversiones adecuadas impulsado por las administraciones. Por ello, AEOPAS sostiene que una parte de los futuros fondos Next Generation tienen que contribuir a la gobernabilidad del agua y a los pilares de esta directiva



cho Humano y gestionado, necesariamente, en régimen de monopolio físico. Es ineludible en este caso hacer una referencia al informe de junio de 2020 del anterior Relator de NNUU para los DHAS, Léo Heller, titulado *Los derechos humanos y la privatización de los servicios de agua y saneamiento* (<https://undocs.org/es/A/75/208>).

Por todo esto, la valoración de la nueva DAP no puede ser simple y remite a la gran importancia que tendrá el proceso de transposición: la DAP hace importantes avances respecto de la situación anterior pero no acaba de incorporar con rotundidad las implicaciones del DHAS. Como expresan las palabras de Jan W. Goudriaan, secretario General de la Federación Sindical Europea de Servicios Públicos (FSESP) y vicepresidente de la Iniciativa Ciudadana Europea Right2Water, "el hecho de que los Estados miembros tengan que hacer más esfuerzos para proporcionar un acceso al agua potable a los grupos vulnerables, incluyendo a los refugiados, es un logro para todos aquellos que apoyan la Iniciativa Right2Water. No obstante, me decepciona que la UE haya desperdiciado la oportunidad de convertirse en un líder mundial reconociendo este derecho en su legislación". El reto del proceso de transposición es resolver positivamente esta decepción, que AEOPAS comparte, en la escala del ordenamiento jurídico español.

Desde un punto de vista puramente técnico, hay que señalar, además, una serie de cuestiones:

- Debe quedar claro en el documento de transposición que las responsabilidades de los operadores se limitan al sistema de suministro, hasta los puntos de entrega.

- La calidad del agua en las captaciones es responsabilidad de la administración hidráulica.
- La calidad del agua en las instalaciones interiores es responsabilidad de los propietarios y/o administración (edificios públicos).

Se deberá, por tanto, aclarar las responsabilidades en cuanto a la evaluación de riesgos y controles (Anexo 1 Parte D), en relación a la aplicación de la evaluación de riesgos en los sistemas de distribución domiciliaria.

- Se establece en la propuesta de Directiva un VP de 0,25 mg/L para clorito/clorato, pero indica en observaciones que únicamente debe medirse cuando se emplee método de desinfección que genere clorito/cloratos, y en estos casos se aplicará un límite 0,7 mg/L. No queda claro en qué casos aplicaría el límite de 0,25 mg/L.

- Tampoco queda claro que esto aplique a otros desinfectantes que puedan aportar estos compuestos, como es el caso de soluciones de hipoclorito que pueden aportar iones clorato, ya que "en particular" solo hace referencia al dióxido de cloro.

- En el caso de control operacional de turbidez para verificar periódicamente la eficacia de la eliminación física mediante procesos de filtración, Anexo II apartado 3, no queda suficientemente definida la localización del control.

NECESIDAD DE INVERSIÓN

Finalmente, conviene señalar que este reto legislativo tiene que venir acompañado por un programa de inversiones adecuadas impulsado por las administraciones. En este sentido, desde AEOPAS sostienen que una parte de los futuros fondos Next Generation tienen que contribuir a la gobernabilidad del agua y a los pilares de esta directiva, ya que la España posterior a la COVID-19 debe ser más transparente, más solidaria, más ecológica, más resiliente y mejor adaptada a los retos actuales y futuros. 