

EL PAPEL DE LAS ENTIDADES LOCALES EN EL NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVICIOS URBANOS DEL AGUA EN ANDALUCÍA

Pilar NAVARRO RODRÍGUEZ¹

*Profesora Titular de Universidad Pública (acreditada por ANECA),
Profesora Permanente Laboral de la Universidad de Cádiz*

RESUMEN

En este artículo se realiza un análisis del papel que deben jugar las Entidades Locales en la futura nueva regulación de los Servicios Urbanos del Agua en Andalucía, regida hasta la fecha por una normativa con más de tres décadas de vigencia, siendo Andalucía la Comunidad Autónoma más grande y diversa de España, por lo que sigue existiendo a día de hoy una gran disparidad en los diferentes territorios andaluces entre los niveles de calidad y eficiencia, el grado de implantación de los servicios y el desarrollo de sus infraestructuras y la diversidad de precios del agua.

Por ello, y como lleva planteando ya varios años la Doctrina que se ha ocupado del asunto, se precisa la aprobación cuanto antes de una nueva regulación del ciclo urbano del agua en Andalucía (acaba de finalizar un nuevo proceso de consulta pública previa, mediante la Resolución de la Secretaría General del Agua de la Junta de Andalucía, por la que se establece el trámite de consulta pública –del 5 al 24 de diciembre de 2024- previa a la elaboración del proyecto de decreto por el que se aprobaría el Reglamento del Ciclo Integral del Agua de Uso Urbano en Andalucía), no solo para actualizar y modernizar dicha normativa, ya obsoleta, sino sobre todo para lograr una mayor homogeneidad e integración de los servicios del ciclo en todos los territorios de Andalucía, ámbito en el que las Entidades Locales cumplen un papel esencial.

¹ Este artículo se ha elaborado en el marco del **Proyecto PID2021-124031NB-C41 financiado por MCIN/AEI /10.13039/501100011033 y por FEDER, UE** y trae causa, en parte, de la Comunicación que bajo el título de "Propuestas para un nuevo régimen jurídico de los servicios urbanos del agua en Andalucía" ha presentado su autora y que ha sido aceptada para su presentación en el XIX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA), previsto para finales de enero de 2025.

ABSTRACT

This article analyses the role that local authorities should play in the future new regulation of Urban Water Services in Andalusia, which has been governed to date by regulations that have been in force for more than three decades. Andalusia is the largest and most diverse Autonomous Community in Spain, and therefore there continues to be a great disparity in the different Andalusian territories between the levels of quality and efficiency, the degree of implementation of the services and the development of their infrastructures and the diversity of water prices. For this reason, and as we have been proposing for several years now, the approval of new regulations for the urban water cycle in Andalusia is required as soon as possible (a new prior public consultation process has just been completed, through the Resolution of the General Secretariat for Water of the Andalusian Government, which establishes the public consultation procedure - from December 5 to 24, 2024 - prior to the preparation of the draft decree that would approve the Regulations for the Comprehensive Urban Water Cycle in Andalusia), not only to update and modernize said regulations, which are already obsolete, but above all to achieve greater homogeneity and integration of the cycle services in all the territories of Andalusia, an area in which Local Entities play an essential role.

PALABRAS CLAVE

Entidades Locales. Servicios Urbanos del Agua en Andalucía, Ciclo Integral del Agua, Derecho Humano al Agua.

KEY WORDS

Local Entities. Urban Water Services in Andalusia, Comprehensive Water Cycle, Human Right to Water.

SUMARIO:

1. Concepto de Servicios Urbanos del Agua y estado de la cuestión en Andalucía.
2. Regulación actual de los servicios urbanos del agua, en España y en Andalucía.
3. El papel de las Entidades Locales en el seno de la nueva regulación propuesta para los servicios urbanos del agua en Andalucía.
4. Bibliografía recomendada.

1. CONCEPTO DE SERVICIOS URBANOS DEL AGUA Y ESTADO DE LA CUESTIÓN EN ANDALUCÍA.

Tal y como muy certeramente han afirmado, entre otros, ARANA GARCÍA, los Servicios Urbanos del Agua son una modalidad de los “servicios relacionados con el agua”, lo que incluye la extracción, el almacenamiento, la conducción, el tratamiento y la distribución de aguas superficiales o subterráneas, así como la recogida y depuración de aguas residuales que se vierten posteriormente en las aguas superficiales -a lo que debe añadirse la reutilización- (*ex art. 40.bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas y el art. 2.38 de la Directiva Marco del Agua*)².

Ahora bien, como ha señalado VILLAR ROJAS,³ lo que sean los servicios urbanos del agua tiene un significado distinto si se atiende a cuál sea la Administración competente para su prestación y, en particular, a cuáles sean los servicios de los que es responsable el Municipio, en tanto que lo urbano, lo relacionado con los núcleos de población, es materia esencialmente municipal (SSTC 40/1988 y 159/2001). En este caso –continúa argumentando este mismo autor– **los servicios urbanos del agua se identifican con aquellos cuya prestación es competencia municipal**, en concreto, el

² ARANA GARCÍA, E., “Los servicios urbanos del agua en el Derecho español: situación actual y perspectivas”, Libro Blanco de la Economía del Agua, 3ª ed., 2017, McGrawHill, págs. 309-328.

“abastecimiento domiciliario de agua potable” (ex arts. 26.1.a y 86.3 de la Ley de Bases de Régimen Local –LBRL-)”³.

Una vez acotado lo anterior, y centrándonos ya en el estado de la cuestión en Andalucía, hemos de partir del hecho de que en la Comunidad Autónoma de Andalucía, esto es, la Comunidad Autónoma más grande y diversa de España, la prestación de los Servicios Urbanos del Agua (esto es, el abastecimiento domiciliario de agua potable) está regulada por una normativa con más de tres décadas de vigencia.

En efecto, y pese a varios intentos de actualización que nunca han llegado a aprobarse definitivamente, aún sigue vigente el Decreto 120/1991, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Suministro Domiciliario del Agua en Andalucía⁴. Una norma que, en su momento fue completamente pionera en su tiempo y un verdadero ejemplo de regulación sectorial para otras muchas Comunidades Autónomas, pero que está obsoleta en muchos aspectos, y no solo por el tiempo transcurrido desde su aprobación, que ha provocado su obsolescencia en aspectos técnicos, tecnológicos y también jurídicos, sino también por regular sólo las fases más centrales y estrictamente municipales del ciclo urbano del agua (abastecimiento domiciliario y -con mayores carencias- el saneamiento) sin atender a las de ámbito más “supramunicipal” (aducción y depuración) ni mucho menos la visión “integral” del mismo.

Por ello, y consciente de esta necesidad regulatoria, la propia la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, que acogió los principios y objetivos de la Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (en adelante, también, la “Directiva Marco de Aguas”), remitió muchas de sus previsiones al desarrollo reglamentario en su Disposición Final 5ª.

En concreto, en relación con el ciclo integral del agua de uso urbano, los dos grandes aspectos en los que la Ley de Aguas de Andalucía reclamaba ya en el año 2010 su desarrollo reglamentario (que aún a finales de 2024 no se ha aprobado, si bien es

³ VILLAR ROJAS, F. J., *Los servicios urbanos del agua y su gestión*, Ponencia principal de la 4ª Sesión del XIX Congreso de la AEPDA sobre “El Derecho de Aguas en España: cuarenta años después”, 31 enero a 1 de febrero de 2025, Universidad de Lleida.

⁴ Modificado posteriormente por el Decreto 327/2012, de 10 de julio, por el que se modifican diversos Decretos para su adaptación a la normativa estatal de transposición de la Directiva de Servicios.

cierto que después de varios años de espera, incluidos dos procesos de consulta pública previos, la Consejería competente en la materia ha aprobado un nuevo proceso de consulta pública previa, mediante la Resolución de la Secretaría General del Agua por la que se establece el trámite de consulta pública –del 5 al 24 de diciembre de 2024- para la elaboración del proyecto de decreto por el que se aprobaría el Reglamento del Ciclo Integral del Agua de Uso Urbano en Andalucía) son, en primer lugar, las cuestiones relativas a la gestión de las infraestructuras y las prestaciones que requieren los distintos servicios que integran el ciclo integral, lo que incluye la relación entre las entidades prestatarias y los usuarios, el régimen de sus respectivos derechos y obligaciones y las relaciones entre las entidades distribuidoras y suministradoras; así como los requerimientos técnicos de los distintos servicios e instalaciones, junto con los aspectos económico-financieros del contrato, que se traducen en la factura del agua.

Pues bien: a todos los factores anteriores y dificultades anteriores, hay que añadir algo que no es menos importante, dada la enorme complejidad de la realidad del consumo urbano de agua en Andalucía, que está marcada por importantes desequilibrios debidos a múltiples variables, entre las que destacan la fragmentación territorial de los modelos de gestión, su propia diversidad organizativa, o la irregular implantación de modelos de gestión supramunicipal que propicien mayores inversiones en infraestructuras, más agilidad en las prestaciones y la modernización de los servicios. Todos esos factores se traducen en diferencias en la calidad o el precio del agua, lo que repercute significativamente en la ciudadanía, creando desigualdades que deben ser corregidas por la normativa reguladora.

Por todo ello, es más que evidente que se precisa la aprobación cuanto antes de una nueva regulación del ciclo urbano del agua en Andalucía, para forjar unas nuevas bases jurídicas que propicien una mayor homogeneidad e integración de los diversos servicios del ciclo urbano del agua en los diferentes territorios de Andalucía, sin renunciar a los aspectos puntuales ligados a la mejora y uniformización de los modelos de prestación, de forma que se evite la disparidad entre los niveles de calidad y eficiencia, el grado de implantación de los servicios y el desarrollo de sus

infraestructuras y la diversidad de precios del agua actualmente existente en el territorio andaluz.

En el presente artículo, aportaremos algunas ideas y propuestas para reforzar el papel de las Entidades Locales en esa futura regulación a nivel andaluz, que por fin vuelve a iniciar su proceso de consulta pública, y que esperemos que se apruebe más pronto que tarde.

2. REGULACIÓN ACTUAL DE LOS SERVICIOS URBANOS DEL AGUA, EN ESPAÑA Y EN ANDALUCÍA.

Para poder realizar algunas propuestas de mejora de su regulación, es preciso partir de una descripción, siquiera sucinta, de la regulación actual de los servicios urbanos del agua, tanto a nivel general en toda España como ya más en concreto en Andalucía.

Desde hace más de un siglo, en España, el legislador ha optado por regular los servicios urbanos del agua como servicios públicos, esto es, como servicios -entendidos en sentido técnico como obligación de dar o hacer técnica o material en favor de terceros, más allá del mero uso de un bien-, que se califican de públicos porque su prestación es competencia o responsabilidad de la Administración municipal, como se recogió en el vigente art. 25.2.c de la LBRL.

De hecho, el abastecimiento domiciliario de agua potable y el alcantarillado son servicios públicos de acuerdo con lo previsto en el art. 25.2 en relación con art. 85.1 de la Ley de bases del Régimen Local, que señalan la prestación obligatoria de esos servicios públicos por todos los municipios, lo que los convierte en servicios públicos obligatorios o mínimos (art. 26.1.a LBRL).

Por tanto, a los servicios urbanos de agua les es de aplicación el régimen jurídico propio de los servicios públicos, que otorga a la Administración un conjunto de prerrogativas para garantizar la continuidad y regularidad de la prestación así como la igualdad en el acceso, con independencia de la mera capacidad económica de los usuarios.

Tradicionalmente, esa regulación se recoge en el denominado “reglamento del servicio” que debe concretar las prestaciones, las condiciones de acceso, en su caso, la aportación económica de los usuarios, entre otros aspectos básicos del servicio público; además de todo aquello que la legislación de contratos establece como condición para la contratación de la gestión de servicios públicos.

Centrándonos ya en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía hay que partir, como no podía ser de otra forma, de las previsiones que sobre esta materia se contienen en la norma suprema del Ordenamiento Jurídico en Andalucía, es decir, del Estatuto de Autonomía para Andalucía⁵ (en adelante, también, el EAA).

El Estatuto de Autonomía de Andalucía, en su versión reformada en el año 2007⁶, incluye dentro del Título dedicado al medio ambiente un precepto que compele a todos los poderes públicos y Administraciones andaluzas a proteger el ciclo integral del agua, y a promover “*su uso sostenible, eficiente y responsable de acuerdo con el interés general*” (art. 197.3 EAA); añadiendo el art. 201 que “*1. Los poderes públicos de Andalucía promoverán políticas que mejoren la calidad de vida de la población mediante la reducción de las distintas formas de contaminación y la fijación de estándares y niveles de protección. 2. Dichas políticas se dirigirán, especialmente en el medio urbano, a la protección frente a la contaminación acústica, así como al control de la calidad del agua, del aire y del suelo*”; y señalando además entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma el de “*la mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, mediante (...) la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución*” (art. 10.7º EAA).

Asimismo, la calidad del agua también es mencionada como uno de los principios rectores de la actividad de los poderes públicos andaluces (art. 37.20º). Junto a lo anterior, el Estatuto atribuye a la Junta de Andalucía competencias en la planificación, gestión y control del dominio público hidráulico y la dotación de

⁵ En su versión aprobada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

⁶ Sobre estos contenidos del EAA de 2007, vid., in extenso, la obra colectiva de BALAGUER CALLEJÓN, F., CÁMARA VILLAR, G., RODRÍGUEZ, A., MONTILLA MARTOS, J.A., y RUIZ ROBLEDO, A, *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Tecnos, 2007.

infraestructuras destinadas a la garantía del suministro, el ahorro y el uso eficiente del agua (art. 50 y 57.3 EEA); sin perjuicio, claro está, de las importantes competencias que en relación al ciclo integral del agua de uso urbano atribuye a las entidades locales la legislación, tanto la básica como la de desarrollo, contenida en esencia en la Ley 5/2010 de autonomía local de Andalucía, que atribuye a los Municipios andaluces competencias de ordenación, gestión, prestación y control de los distintos servicios que integran el ciclo urbano del agua (art. 9.4).

Por su parte, el art. 51.1 del Estatuto declara la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, entre otros aspectos, sobre: “c) La participación de los usuarios, la garantía del suministro, la regulación parcelaria y las obras de transformación, modernización y consolidación de regadíos y para el ahorro y uso eficiente del agua”. Por su parte, el apdo. 2º del art. 51 añade que “corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia sobre la participación en la planificación y gestión hidrológica de aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios, en los términos previstos en la legislación del Estado. Corresponde a la Comunidad Autónoma dentro de su ámbito territorial la competencia ejecutiva sobre adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos, ejecución y explotación de obras de titularidad estatal si se establece mediante convenio, y facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal”.

Todas estas competencias fueron ordenadas en relación con el ciclo integral del agua de uso urbano, y la gestión de los recursos hídricos en general, por la antes citada Ley 9/2010 de Aguas de Andalucía que, en el marco de las disposiciones básicas estatales sobre régimen local (Ley de Bases del Régimen Local⁷) y aguas (Texto Refundido de la Ley de Aguas⁸), atribuye a la Administración autonómica importantes competencias en orden a la regulación de las condiciones de prestación de los servicios del ciclo integral y de organización del modelo de gestión, y hasta de prestación misma de las fases supramunicipales de ciclo cuando “falla” el modelo asociativo o

⁷ Ley 7/1985. De 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

⁸ Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

consorciado entre los entes locales. Desde este punto de vista, queda claro que la Ley de Aguas tuvo muy en cuenta el papel que el propio Estatuto de Autonomía otorga en esta materia a los entes locales; y, en particular a los Ayuntamientos, a quienes se les atribuyen competencias sobre la “Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: (...) abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales” (art. 90.1.d).

Finalmente, este marco competencial debe ser completado, como no puede ser de otra forma, con las disposiciones de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, aprobada tan solo mes y medio antes que la Ley de Aguas, que además de conferir a los Ayuntamientos competencias sobre “*el control sanitario oficial de la calidad del agua de consumo humano*” (art. 9.13.h), atribuye a los municipios andaluces, como competencia propia, (art. 9.4), la “Ordenación, gestión, prestación y control” en todas las fases que componen el ciclo urbano del agua (art. 9.4), sin diferenciar si dichas competencias exceden o pueden exceder el término municipal y desarrollarse total parcialmente a escala supramunicipal.

En este sentido, es claro que la Ley de Autonomía Local andaluza va mucho más allá que la Ley de Bases de Régimen Local en la atribución de competencias sobre los servicios del ciclo integral a los municipios⁹, pues ésta limita la competencia en este ámbito a la prestación de los servicios de “suministro de agua”, el “alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales” (art. 25.1). Junto a ello, el art. 26 prevé que el suministro “domiciliario de agua potable y el alcantarillado” son, además, de prestación obligatoria en todos los municipios (por sí mismos o asociados), declarándose a tal efecto la reserva del servicio público de “abastecimiento y depuración de aguas” (art. 86).

⁹ Sobre la importancia de las administraciones locales en la prestación de los servicios urbanos del agua, *vid.*, ESTEVE PARDO, J., [El municipio como garante de los servicios urbanos del agua](#), en la obra colectiva [El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua](#): hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua, ARANA GARCÍA, E., y BURGOS GARRIDO, B., Tirant lo Blanch, 2020, págs. 25 a 47.

3. EL PAPEL DE LAS ENTIDADES LOCALES EN EL SENO DE LA NUEVA REGULACIÓN PROPUESTA PARA LOS SERVICIOS URBANOS DEL AGUA EN ANDALUCÍA.

Si nos centramos exclusivamente en el ámbito de la prestación de los servicios urbanos del agua en Andalucía (dejando, por tanto, el modelo de gestión, esto es, el desarrollo reglamentario del ejercicio de las competencias de organización y las relaciones interadministrativa¹⁰) en nuestra opinión, la nueva norma deberá regular, al menos, cuatro grandes bloques de cuestiones, que son las siguientes:

- a) El régimen de derechos y obligaciones de los usuarios y entidades prestadoras de los distintos servicios, que debe conformar la parte más dogmática y novedosa de la nueva regulación;
- b) El ciclo del agua de uso urbano en su dimensión o extensión “integral”, y que dada su complejidad en el territorio andaluz (al que hemos hecho referencia con anterioridad), deberá ser la parte más extensa y prolija de la nueva regulación;
- c) Los aspectos económico-financieros de la gestión del ciclo y,
- d) El régimen disciplinario o sancionador, con sus correspondientes infracciones y sanciones.

Veamos cada uno de estos bloques, siquiera de forma somera, incluyendo las cuestiones que entendemos que deben ser objeto de la pretendida nueva regulación, y donde el papel de las Entidades Locales debe ser predominante:

A) BLOQUE 1: régimen de derechos y obligaciones de los usuarios y entidades prestadoras de los distintos servicios.

La primera cuestión a regular debe ser todo el bloque de los derechos y obligaciones de los intervinientes en el ciclo. Así, junto a la tradicional regulación de los que nacen de la relación contractual entre los usuarios de los distintos servicios del

¹⁰ Sobre este asunto, nos remitimos de forma amplia a la obra conjunta de ARANA GARCÍA, E., y BURGOS GARRIDO, B., *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua*, Tirant lo Blanch, 2020.

ciclo integral y las entidades gestoras de los mismos, se deberán abordar cuestiones más novedosas y relevantes, como son las relaciones entre las entidades suministradoras y distribuidoras; el régimen de fraudes, incidencias y reclamaciones; el régimen de la información ambiental y la relativa al ciclo urbano del agua y sus infraestructuras que ha de suministrarse, así como la participación ciudadana.

Y un apartado especial merece uno de los aspectos que debe regular cuanto antes la nueva normativa, como es el ejercicio del llamado **“Derecho Humano al Agua”**, incluido en la Ley de Aguas Andaluza (que ya en su exposición de motivos en el año 2010 señalaba como uno de sus objetivos últimos, el de “garantizar a la población un suministro adecuado de agua en condiciones, además, de calidad”) en virtud de la Disposición Final 4ª de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía¹¹, que hacía una remisión expresa a su desarrollo de carácter reglamentario, cosa que aún no se ha producido.

Como es sabido, el Derecho Humano al Agua, como el acceso seguro a un agua potable salubre y al saneamiento, fue reconocido de forma expresa por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2010, mediante su Resolución A/RES/64/292, y según la Organización Mundial de Salud este Derecho consiste en “la garantía de una dotación mínima de entre 50 y 100 litros de agua por persona y día para garantizar que se cubren las necesidades más básicas”¹².

¹¹ En concreto, señala la Disposición Final 4ª de la Ley 8/2018, de medidas frente al cambio climático en Andalucía, que *“Se introduce una nueva Disposición adicional decimosexta a la Ley 9/2010, de Aguas de Andalucía, con la siguiente redacción: Los principios de utilización solidaria del agua, de igualdad de trato y de protección de la salud de los usuarios contemplados en el artículo 5 de esta Ley, unidos a la finalidad de atender las necesidades básicas de consumo doméstico a un precio asequible a la que se refiere el artículo 111 bis.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, amparan la garantía y protección del derecho humano al agua, entendido como el acceso universal, de carácter domiciliario y a un precio accesible y unitario, de un volumen de agua apta para el consumo humano para atender las necesidades básicas, así como el saneamiento. Las condiciones de prestación y acceso al derecho humano al agua, concebido como mínimo vital, serán objeto de desarrollo reglamentario en la disposición administrativa de carácter general que contemple las relaciones entre las entidades que prestan los distintos servicios que componen el ciclo integral del agua de uso urbano y los usuarios de los mismos. Las personas en situación de pobreza y riesgo de exclusión social que acrediten dicha condición ante la Administración responsable de los servicios del ciclo integral podrán ser objeto de bonificación al suministro mínimo vital de agua y al saneamiento básico, en los términos en que reglamentariamente se determinen”*.

¹² Para más información sobre este Derecho, *vid., in extenso*, LARA GARCÍA, A., y DEL MORAL ITUARTE, L., El derecho humano al agua en España en el contexto europeo (2010-2020). Implicaciones para las políticas y los modelos de gestión del ciclo urbano. *Relaciones Internacionales*, Núm. 45, 2000, págs. 305 a 326.

Así pues, la regulación en Andalucía de ese Derecho como garantía de un suministro y un saneamiento básico de carácter universal y a un precio asequible e igualitario, precisa definir un tramo o bloque básico de prestación -y de tarificación- que presenta retos importantes para el gestor del servicio, pues a día de hoy la realidad de la gestión en la mayoría de localidades andaluzas está lejos de permitir conocer los parámetros que sirven para definir el Derecho Humano al Agua en lo relativo, por ejemplo, a la individualización del consumo persona/día o al número de componentes de la unidad familiar, para lo que la nueva normativa deberá plantear alternativas factibles en caso de que no pueda afinarse dicho consumo.

Además, y tal y como se señala en la Disposición Adicional 16ª de la Ley de Aguas de Andalucía, introducida por la Disposición Final 4ª de la Ley de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, junto a la regulación de un Derecho Humano al Agua de estas características, se deberá abordar la regulación, como cosa distinta del Derecho Humano al Agua, de las situaciones de vulnerabilidad social, a las que se deberá dar un tratamiento unitario para todo el territorio andaluz, de forma que se estandaricen algunas fórmulas exitosas que a título particular vienen aplicando algunas entidades suministradoras en la comunidad autónoma andaluza, ya que en estos supuestos, deberán ser los servicios sociales municipales los que dispongan de un procedimiento para identificar las situaciones de necesidad.

Y por último, dentro de este gran bloque, debería tener cabida en la nueva regulación una serie de parámetros y estándares de calidad homogéneos en materia de transparencia y participación, cuestiones altamente demandadas tanto por las organizaciones de consumidores y usuarios como por el Defensor del Pueblo Andaluz, que han venido reivindicando en los últimos años la necesidad de dotar a la gestión urbana del agua de mayores cotas de participación y transparencia. Buena parte de esas demandas podrían canalizarse a través de la creación y regulación de un Observatorio del Agua en Andalucía.

B) BLOQUE 2: regulación del ciclo del agua de uso urbano en su dimensión o extensión “integral”.

En nuestra opinión, este bloque o apartado debería incluir la regulación de aspectos como la introducción de las comunicaciones electrónicas, la simplificación de trámites, el cómputo del consumo y el flujo del agua en las distintas fases del ciclo, la actualización del régimen metrológico y de verificación de contadores, los requerimientos técnicos para orientar el funcionamiento de los servicios al objetivo último de su individualización en razón de su utilización real y efectiva, la clarificación de las responsabilidades respectivas entre los usuarios y las entidades prestadoras, la traslación de los criterios de sostenibilidad, eficiencia y calidad a todas las fases del ciclo, la regulación del contrato, etc., permitirán dotar a la Comunidad Autónoma de una norma actualizada y moderna que pueda ser también referencial para otras Administraciones como en su día lo fue el Reglamento andaluz de Suministro. En este sentido, será esencial trazar con claridad -y no traspasar- la línea divisoria de las competencias de las Diputaciones y Municipios en la materia, pero sin abandonar la pretensión homogeneizadora que legitiman las competencias autonómicas en orden a regular un mínimo común denominador normativo que impida divergencias no justificadas en el alcance, la calidad y hasta el precio de los servicios del ciclo integral.

C) BLOQUE 3: aspectos económico-financieros.

Siendo los Servicios Urbanos del Agua servicios públicos, su viabilidad (regularidad, disponibilidad, calidad de la prestación) imponen la necesaria regulación de un régimen de financiación de los gestores de los mismos (sean públicos o privados) basado en la cobertura de sus costes y la recuperación de las inversiones que realicen, incluyendo cuando proceda un margen razonable de beneficio industrial, algo que nada tiene que ver con el traspaso del riesgo operacional a los concesionarios de servicios.

De ahí que entendamos que en la nueva regulación de la parte económico-financiera (centrada en la regulación de los elementos generales de las tasas y tarifas)¹³

¹³ Sobre este tema, *vid., in extenso*, el trabajo de VILLAR ROJAS, F. J., “El monopolio en el servicio público de suministro de agua en España: conflictos y tutela”, Revista Derecho PUCP, núm. 76, 2016.

sobre el abastecimiento, saneamiento y depuración, debería sentar las bases para asentar los elementos comunes del régimen económico del agua en toda Andalucía, de forma que (siempre desde el respeto al principio de autonomía local) se refuerce la seguridad jurídica de entidades prestadoras y de los propios usuarios, y siempre bajo el prisma de la prestación del servicio y no como una actividad meramente de carácter mercantil¹⁴.

En ese contexto, la nueva normativa, manteniendo la misma regulación en aspectos troncales como los criterios y estructuras tarifarias, debería incorporar importantes avances en cuestiones como el carácter finalista de los ingresos, de forma que la recaudación que se obtenga de la aplicación de las tarifas solo pueda dedicarse a la explotación, mantenimiento o mejora de los servicios del ciclo integral.

Además, deberán darse los pasos para avanzar en una importante simplificación de la factura del agua en Andalucía, para que sea suficientemente clara para los usuarios, debiendo contener desglosado cada concepto del servicio y sin que induzca a dudas sobre la naturaleza de los elementos facturados. Y en este ámbito serán fundamentales las medidas que se incluyan en aras de favorecer la máxima transparencia del régimen tarifario, potenciándose la obligación de suministro de información por parte de las entidades prestadoras del servicio para conseguir un mayor grado de conocimiento por parte de la ciudadanía del coste del agua. Y tan importante como lo anterior es que se apueste por una facturación de los consumos reales del modo más individualizado posible, sin perjuicio de establecer un sistema tramos o bloques de tarificación progresiva que penalice los consumos excesivos y bonifique el ahorro y el consumo más eficiente. Ello, unido al impulso de la mejora de los instrumentos de medición, redundará en mayor concienciación y ahorro ambientales.

Por otra parte, y vinculado al Derecho Humano al Agua, se deberán incluir los principios que inspiren la regulación de las deducciones o exenciones de la tarifa, especialmente en el caso de situaciones de especial vulnerabilidad social. Todo ello, partiendo del principio de recuperación de costes sociales y medioambientales, de

¹⁴ BABIANO, L., [Agua urbana: mercantilización y resistencia social en España](#), *Revista Agua y territorio* N.º. 6, 2015, págs. 133 a 141.

gestión y del recurso, consagrado en la Directiva Marco de Aguas, y sin perjuicio de lo dispuesto en la propia Directiva en relación con las excepciones a la recuperación íntegra de tales costes¹⁵.

D) BLOQUE 4: régimen disciplinario o sancionador.

Por último, y como cierre del sistema, la nueva regulación deberá abordar el desarrollo de la Ley de Aguas de Andalucía en materia de infracciones y sanciones en el ciclo integral del agua de uso urbano, detallando los tipos infractores y las sanciones que son referibles al ciclo en razón de incumplimientos e ilícitos imputables, tanto a las entidades prestadoras como a los usuarios.

Sólo con un régimen disciplinario o sancionador potente se podrá garantizar la efectiva prestación de un servicio público tan importante como éste.

4. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA.

ARANA GARCÍA, E., *Los servicios urbanos del agua en el Derecho español: situación actual y perspectivas*, Libro Blanco de la Economía del Agua, 3ª ed., McGrawHill, 2017.

ARANA GARCÍA, E., y BURGOS GARRIDO, B., *[El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua](#)*, Tirant lo Blanch, 2020.

BABIANO, L., “[Agua urbana](#): mercantilización y resistencia social en España”, *Revista [Agua y territorio](#)*, núm. 6, 2015, págs. 133 a 141.

BALAGUER CALLEJÓN, F., CÁMARA VILLAR, G., RODRÍGUEZ, A., MONTILLA MARTOS, J.A., Y RUIZ ROBLEDO, A, *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Tecnos, 2007.

¹⁵ Así, entre otros principios, la política tarifaria se deberá basar en la recuperación de costes en todas las fases del ciclo integral, la autosuficiencia o equilibrio económico-financiero en la prestación del servicio, la progresividad o de aplicación de estructuras tarifarias incentivadoras, para los diferentes usos, de la utilización eficaz del agua y dirigidas a la consecución de los objetivos medioambientales, el fomento de nuevas tecnologías, la solidaridad o la transparencia.

ESTEVE PARDO, J., “[El municipio como garante de los servicios urbanos del agua](#)”, en la obra colectiva [El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua](#), en ARANA GARCÍA, E., y BURGOS GARRIDO, B., Tirant lo Blanch, 2020.

LARA GARCÍA, A., y DEL MORAL ITUARTE, L., “El Derecho Humano al Agua en España en el contexto europeo (2010-2020). Implicaciones para las políticas y los modelos de gestión del ciclo urbano”. *Relaciones Internacionales*, núm. 45, 2000.

VILLAR ROJAS, F. J., “El monopolio en el servicio público de suministro de agua en España: conflictos y tutela”, *Revista Derecho PUCP*, núm. 76, 2016.

- “Los servicios urbanos del agua y su gestión”, Ponencia principal de la 4ª Sesión del XIX Congreso de la AEPDA sobre *El Derecho de Aguas en España: cuarenta años después*, 31 enero a 1 de febrero de 2025, Universidad de Lleida.