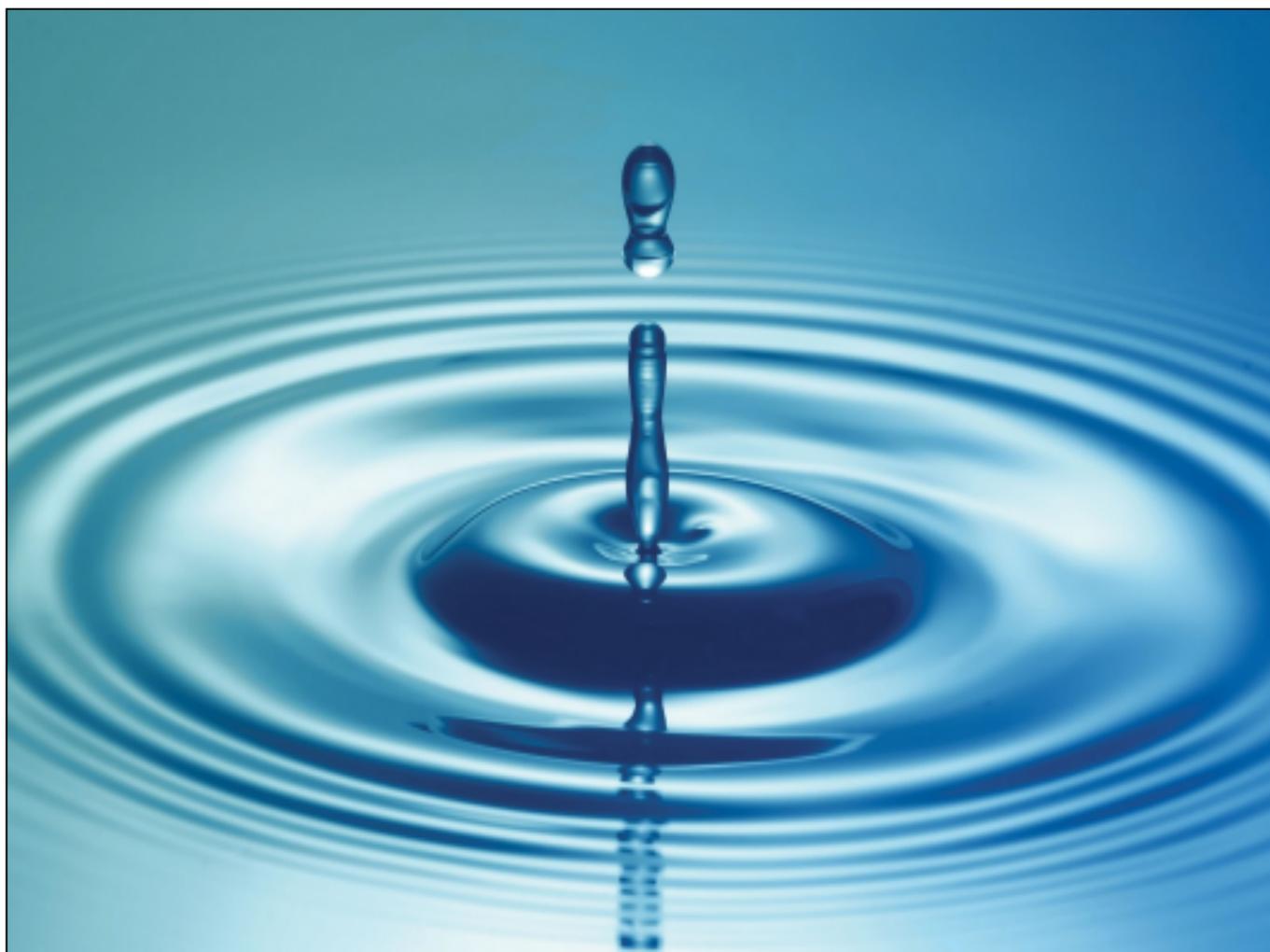


# OBSERVATORIO DEL CICLO DEL AGUA 2018



## **Director**

Joaquín TORNOS MAS. Catedrático de derecho administrativo, UB, Barcelona.

## **Coordinadores**

España. Joan Perdigo i Sola. Abogado.

Francia. Jean Claude Nemèry. Catedrático emérito de derecho administrativo.

Italia. Fabrizio Fracchia. Catedrático de derecho administrativo. Universidad Bocconi. Italia.

## **Colaboradores.**

España.

Iván Rodríguez Florido, Profesor de derecho administrativo, Universidad de Barcelona, UB.

Francia.

Claudine Viard, MCHDR

Laurent Vidal, MCDHR.

Italia.

Pasquale Pantalone

Scilla Vernile.

Marzo 2019

## **INDICE**

### **I.-INTRODUCCIÓN**

- A.- Presentación del trabajo.
- B.- Resumen de la Crónica de Francia.
- C.- Resumen de la Crónica de Italia.

### **II. ESPAÑA.**

- A.-Introducción.
- B.- El debate político sobre la remunicipalización.
  1. La Proposición de ley de bases para la regulación de los servicios de agua y saneamiento del Grupo parlamentario confederal Unidos Podemos- En Comú Podem- En Marea.
  2. El Informe CEOE “La colaboración público-privada en la concertación social económica, en las concesiones municipales, gestión de los servicios y obras municipales”.
  3. El Informe PWC “La gestión del agua en España. Análisis y retos del ciclo urbano del agua”.
  4. El discurso de ángel Simón, Presidente de Agbar, en el Congreso de los Diputados ( 8 de octubre de 2018) “La gran transformación de los servicios públicos: 40 años que cambiaron España (1978-2018)”.
  5. Bibliografía , entrevistas y referencias de noticias en la prensa escrita.

C. Análisis de casos concretos en los que se han llevado a cabo actuaciones relativas al modo de gestión del servicio de suministro de agua a poblaciones. 1. Valladolid. 2 Terrassa. 3. Llinars del Vallés. 4. San Cugat. 5. Madrid. 6. Otros supuestos de interés. 6. Noticias de interés.

D. Participación ciudadana. La consulta popular a celebrar en Barcelona.

E. El debate tasa-tarifa en relación a la retribución que recibe quien presta de forma indirecta el servicio público de suministro de agua a poblaciones. A la espera de la sentencia del Tribunal Supremo en los recursos de casación admitidos a trámite.

F. El problema laboral en los procesos de remunicipalización. La ley de presupuestos para 2017 y la sentencia del Tribunal Constitucional 122/2018 de 31 de octubre.

G. El precio del agua. 1. Informe del INE. 2. Informe del Observatori del preu de l'aigüa de l'Agència Catalana de l'Aigüa.

H. Planes Directores del ciclo integral del agua. 1. El Plan Director del Ciclo integral del Agua de Uso Urbano de Navarra, 2019-2030.

2. El Plan Director de Abastecimiento de Agua a Poblaciones 2016-2017 de la Comunidad Autónoma de la Rioja.

I. Reformas normativas que inciden en el suministro de agua a poblaciones. El Real Decreto 902/2018 de 20 de julio.

J. Tratamiento de la depuración. Sanción a España por demora en la transposición de la normativa de tratamiento de aguas residuales.

k. La opinión de los usuarios.

L. La recuperación de la gestión directa en el suministro en alta. El caso de Aigües Ter Llobregat, ATLL.

M. Otras noticias de interés.

### **III. FRANCIA.**

I.- Nouvelles normatives (lois, decrets, commissions...)

A. La nouvelle loi du 3 d'août 2018.

B. Les Assises de l'Eau.

II.- Processus de remunicipalisation ou de gestion indirecte du service de l'eau.

L'adaptation du service public de l'eau au changement climatique.

III.- Rapports d'organisations publiques ou privées dans le domaine de l'approvisionnement de l'eau

A. Adaptation par l'action de la ressource

B Vers la réutilisation des eaux usées ?.

C. Le rafraîchissement de la ville : un nouveau service public local ?

IV.- Publications

V.- Congres et séminaires

A. Colloques, séminaires, débats.

B Communication.

C. Consultations publiques.

D. Outils d'aide a l'analyse et a la décision.

### **IV. ITALIA.**

I.- Novità normative e proposte di legge

II.- La figura dell'azienda speciale, istituto tradizionale che potrebbe tornare di forte attualità nella disciplina del servizio idrico

A. Premessa: la tendenza a valorizzare nuovamente l'azienda speciale nel recente dibattito politico. Opportunità di ricostruire brevemente i caratteri della figura.

B. Alcune proposte ed esperienze "a legislazione vigente" nel recente passato:  
SMAT Torino a ABC Napoli.

C. Fisionomia giuridica e caratteri dell'azienda speciale all'luce della disciplina di diritto positivo. Cenni all'azienda consortile.

D. Un confronto tra aziende e società pubblica (attualmente previsto come possibile gestore del servizio idrico dalla legislazione vigente).

III.- Giurisprudenza di rilievo

IV.- Atti di Regolazione

V.- Pubblicazioni

VI.- Congressi e seminari

## **A.- Presentación del trabajo.**

La publicación del Observatorio del Ciclo del Agua tiene como objetivo facilitar anualmente la información de todas las novedades que surgen en España, Francia e Italia en relación a las actuaciones de todo tipo que se llevan a cabo en esta materia, en particular las que inciden en los modos de gestión de los servicios del ciclo del agua, suministro y saneamiento del agua.

Con esta publicación se pretende dar continuidad al libro que con el título “El servicio de suministro de agua en España, Francia e Italia”, redactado bajo la dirección del profesor Joaquín Tornos, y con la coordinación de los capítulos dedicados a España, Francia e Italia llevada a cabo por los profesores Joan Perdigó, Jean Claude Nemèry y Fabrizio Fracchia. El Observatorio se publicará anualmente bajo la dirección y coordinación de los mismos responsables de la publicación del libro citado.

La edición del Observatorio responde al convencimiento del interés por llevar a cabo un seguimiento anual de las novedades que en cada uno de estos tres países surgen en relación al tema de estudio. El debate sobre las implicaciones jurídicas de la ordenación y gestión del ciclo del agua sigue abierto y muy vivo, a partir especialmente de la revalorización del agua como un bien común cuya conservación es esencial para la vida del hombre y cuya prestación se configura como un derecho humano. A partir de esta premisa se discute sobre qué autoridades deben ser las responsables de regular y asumir los servicios del ciclo del agua, y de forma particular se discute sobre los modos de gestión de estos servicios, en particular el servicio de suministro de agua a poblaciones, con el fin de poder determinar qué modo de gestión permite garantizar de forma más efectiva el derecho de los ciudadanos a disfrutar de este servicio como un servicio de calidad y a un precio asequible.

El lector encontrará en esta publicación las crónicas de lo que ha ocurrido respectivamente en España, Francia e Italia. La lectura conjunta de las tres crónicas nos lleva a destacar algunas de las referencias contenidas en dichas crónicas.

Cabe destacar en primer lugar que en España e Italia se presentaron, por un lado, una proposición de ley, caso de España, y por otro, un proyecto de ley, caso de Italia, que tienen como objeto el servicio de suministro de agua. Ambos textos parten de la afirmación de que el derecho al agua es un derecho fundamental cuya garantía está en manos del poder público, lo que lleva a concluir que el modo de prestación del servicio debe estar principalmente (España) o de forma exclusiva (Italia) en manos públicas.

En el caso de Francia la crónica nos da cuenta de una proposición de ley constitucional para incorporar un nuevo precepto al texto constitucional en la línea de las propuestas de España e Italia. La proposición francesa le realizó el partido “La France Insoumise” de Jean-Luc Mélenchon. El nuevo artículo 2.1 establecería que “el agua es un bien común de la humanidad. Toda persona tiene el derecho fundamental e inalienable a acceder, gratuitamente, a la cantidad de agua potable indispensable para la vida y la dignidad, de forma prioritaria a todo otro uso. El suministro de agua potable a los ciudadanos, y su saneamiento, están garantizados exclusivamente por el Estado o los entes locales territoriales, directamente y de forma no lucrativa”.

Los aspectos relativos al modelo organizativo territorial del ciclo del agua presentan novedades de interés en los casos de Francia e Italia. En Francia sigue el debate sobre el proceso de llevar la gestión del ciclo del agua a niveles supramunicipales, con fuertes resistencias de los alcaldes de los municipios rurales. Ello ha llevado a demorar la entrada en vigor de la ley Notre que imponía las agrupaciones forzosas de municipios el primero de enero de 2020 para la gestión del agua. La ley de 3 de agosto de 2018 ha reenviado este plazo al año 2026. En Italia el proyecto de ley trata de suprimir la figura de los Ámbitos Territoriales Óptimos, introduciendo una nueva figura, las “Distritos hidrográficos”, ámbitos vinculados a las cuencas hidrográficas y que no pueden superar el territorio de una Provincia o de un área metropolitana. En España este debate no se está llevando a cabo.

También en relación a cuestiones organizativas puede destacarse el replanteamiento de la Autoridad Garante italiana, a la que el proyecto a que antes hemos hecho referencia vacía de competencias. En Francia sigue el debate, pero sin

grandes novedades, mientras que en España el debate sobre la creación de una Autoridad Garante aparece tímidamente.

La discusión sobre los modos de gestión del servicio de suministro de agua a poblaciones ha seguido muy vivo en España, y también en Francia e Italia, lo que se ha reflejado en la celebración de muchas Jornadas y Encuentros sobre este tema, así como en los numerosos debates que se han producido tanto en los medios de comunicación como en los entes administrativos responsables de la prestación del servicio. Pero siguen siendo escasas las experiencias de procesos acometidos y sobre las cuales se pueda extraer alguna valoración sobre sus resultados. Como ejemplos de casos de remunicipalización los más significativos son los que se han dado en España en Valladolid y Terrassa. En Francia puede citarse el caso de Burdeos, si bien no se trata de un cambio en el modo de gestión, sino en la figura del concesionario. En Italia la discusión está centrada no en el alcance de los procesos de remunicipalización, sino en la forma de llevar a cabo la gestión directa. Se defiende el regreso a la Azienda Speciale, figura que podemos equiparar a nuestra entidad pública empresarial, rechazando las figuras de la sociedad mercantil y la empresa mixta como modalidades organizativas con las que llevar a cabo el servicio del ciclo del agua de forma directa o mixta. En Italia las formas jurídicas privadas, aunque de titularidad única o mayoritaria pública, se critican en tanto se defiende que la gestión del agua no sólo debe estar en manos públicas sino que además debe corresponder a entes de naturaleza pública.

Las crónicas de los tres países dan cuenta de una notable bibliografía sobre publicaciones de libros, artículos de revista o Informes, así como de Congresos y Jornadas celebrados a lo largo del año 2018, lo que confirma el alto nivel de interés que sigue suscitando esta cuestión.

La presente edición se lleva a cabo en lengua española, francesa e italiana, ya que los informes de cada uno de los países se lleva cabo en la lengua de su país respectivo. Con la finalidad de facilitar el conocimiento de los informes de Francia e Italia a los lectores españoles se acompaña un breve resumen de estas crónicas en lengua española.

## **B.- Resumen de la Crónica de Francia.**

La Crónica francesa da cuenta y destaca el intenso debate que suscitó en Francia la aplicación de la Ley Notre, según la cual los municipios franceses debían acometer de forma forzosa un proceso de reagrupación para crear entes locales supramunicipales para llevar a cabo la gestión del servicio del ciclo del agua (se calculaba una reducción de 35.000 entes responsables del servicio del agua a unos 1500-3.500). La ley establecía el primero de enero de 2020 como fecha límite para llevar a cabo esta reagrupación.

Este mandato legal generó la oposición mayoritaria de los alcaldes de los municipios rurales, agrupados en la Asociación de alcaldes rurales de Francia, AMRF. Los Alcaldes acusan a la ley de ser antidemocrática, al sacar del ámbito de la decisión de los usuarios del servicio la decisión sobre la gestión del mismo. La ley Notre no se ha modificado, pero si se logró aplazar su entrada en vigor. En virtud de la ley de 3 de agosto de 2018 la ley no debe entrar en vigor hasta el primero de enero de 2026. En todo caso este debate ha puesto de manifiesto la complejidad del proceso de reagrupación municipal, pues afecta a cuestiones de personal, a la existencia de diversos modos de gestión de un servicio que debe unificarse, a regímenes tarifarios diferentes y a realidades igualmente diferentes en lo que se refiere al estado de conservación e inversiones en los servicios de cada municipio.

Destaca también en la crónica la importancia que se da a la relación entre los servicios del ciclo del agua y el cambio climático. Se da cuenta de diversos informes de entidades públicas y privadas que se ocupan de esta cuestión, poniendo de relieve los problemas de acceso al agua, en particular en los períodos estivales con olas de calor, en los que se reducen de forma significativa las aguas superficiales. Por ello se plantea la necesidad de mejorar las fuentes actuales de provisión de agua y buscar otras nuevas, así como destaca la necesidad de mejorar las técnicas de reutilización para usos diversos al del consumo humano.

En relación con esta problemática tiene especial interés la referencia al Plan Climático de París, precisamente porque es el único Plan Climático de una gran ciudad que presta atención al problema del agua. Este Plan para 2018 propone instalar numerosas fuentes de agua potable en la ciudad que garanticen a todos los ciudadanos el acceso gratuito al agua potable. También fomenta la construcción de grandes depósitos de aguas pluviales.

Respecto a procesos de remunicipalización o de cambio a formas de gestión indirecta (delegation de service public), la Crónica no da cuenta de ningún proceso concluido o abierto durante el 2018. Pero si se hace referencia al cambio en la figura del concesionario en Burdeos, un cambio significativo, ya que en dicha ciudad la prestación del servicio de saneamiento lo venía prestando Suez desde 1913, y en virtud de un concurso lo pasa a prestar Veolia, por un período de 7 años desde el 2019. Por otra parte se da cuenta de que el año 2022 se deberá sacar a concurso el servicio de suministro de agua, que también está prestando Suez.

La Crónica francesa incluye una amplia referencia de bibliografía e Informes, comentando de forma breve su contenido, y una amplia relación de Jornadas y Congresos celebrados en esta materia.

### **C.- Resumen de la crónica de Italia.**

La principal novedad en el caso italiano ha sido la presentación en el Parlamento del Proyecto de ley AC 52 de 23 de marzo de 2018, "Norma en materia de gestión pública y participativa del ciclo integral del agua".

Este texto retoma la proposición de ley de iniciativa popular presentada el año 2017 por el "Movimento per l'Acqua", cuya elaboración se inició al año 2015.

Las palabras con las que se defendió la presentación del texto en el Parlamento ponen de relieve la fuerte carga ideológica del Proyecto. Se recuerda la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 28 de julio de 2010 en la que se afirmó que el agua es un derecho humano universal y fundamental que afecta a la dignidad humana y que es fundamento para el disfrute de todos los otros derechos humanos. A continuación se ponen de relieve los graves problemas del suministro del agua y de su calidad. Se afirma que existe una dramática realidad de pérdida de agua en las redes de suministro (que en algunas zonas alcanza el 60%) así como graves deficiencias en su depuración lo que provoca altos niveles de contaminación en las aguas superficiales y subterráneas. La conclusión a la que se llega es que "el sistema ha fracasado y las políticas de privatización han provocado el desastre". Por ello se debe cambiar de dirección e imponer una gestión pública participativa y transparente. Al mismo tiempo se dice que deben devolverse al Ministerios del Ambiente y de la Tutela del Territorio y del Mar las competencias y

la responsabilidad en la gestión del ciclo del agua (lo que afectará a las competencias de la Autoridad Garante), y que debe redefinirse el modelo de organización territorial del gobierno del agua, abandonando el modelo de las Área Territoriales óptimas, ATO, para ordenar el gobierno del agua en base a las cuencas hidrográficas, siempre con ámbitos territoriales inferiores a la Provincia o a las áreas metropolitanas.

La concreción de estos principios se lleva al texto articulado. El artículo primero afirma que la finalidad del Proyecto es “favorecer la definición de un gobierno público y participativo del ciclo integral del agua, con el fin de poder garantizar un uso sostenible y solidario, en el marco de las políticas generales de tutela y ordenación del territorio”.

Especial importancia tiene el artículo 3.2, en el que a partir de la concepción del agua como un bien común se establece el principio según el cual “en el sector de los servicios hídricos está prohibido formalizar acuerdos de liberalización que no garanticen la plena realización del derecho humano al agua y a la tutela de los recursos hídricos”. Consecuentemente con este principio, el artículo 9 impone la gestión directa de los servicios del agua a través de formas de gestión pública, precisando que sólo a través de entes de derecho público.

El proyecto también incide en otros aspectos centrales del modelo actual. Se sustituyen los ámbitos Territoriales óptimos, ATO, por los “distritos hidrográficos”, cuyo ámbito territorial debe coincidir con las cuencas hidrográficas. Se reducen las competencias de la Autoridad Garante del Agua, que pasan al Ministerio competente y se establecen reglas comunes para fijar las tarifas del agua en sus diversas vertientes (suministro, saneamiento). Se impone también la garantía a favor de todo ciudadano de un suministro básico de 50 litros por día a cargo de los presupuestos generales del Estado. Se insiste también en la necesidad de garantizar la participación ciudadana en la planificación de los servicios.

El contenido del texto ha recibido diversas críticas en su proceso de tramitación parlamentaria, de las que se da cuenta en la Crónica. Las críticas alegan la posible gestión ineficaz, ineficiente y antieconómica del servicio según el modelo diseñado en el texto normativo. También se critica que se excluyan del pacto de estabilidad a

los entes públicos que pasen a asumir la gestión del ciclo del agua, así como la exclusión de los límites al incremento de personal al servicio de las administraciones. Italia ha estimado que el coste de recuperar las participaciones de los privados y de los entes territoriales para crear los nuevos públicos de gestión puede ascender a 15.000 millones euros.

La Confindustria, en su Informe de 18 de diciembre de 2018 “Análisis de la evolución de la regulación” critica la remunicipalización del servicio hídrico, en particular acudiendo a formas de gestión inadecuadas como la Azienda Speciale, y reclama centrar el debate en la eficiencia de la gestión y la sostenibilidad económica del servicio a prestar, teniendo en consideración los efectos positivos de la colaboración público-privada.

El otro gran tema que aborda la Crónica italiana es el relativo a la recuperación de la Azienda Speciale como forma organizativa con la que prestar los servicios propios del ciclo del agua, propuesta que aparece en el texto normativo presentado al Parlamento antes comentado. Se nos dice que la tendencia política que emerge con fuerza es la que lleva a priorizar la figura de la Azienda Speciale como modo para gestionar el servicio del hídrico, suministro y saneamiento del agua. Y esto, se afirma, es una revolución copernicana, dentro del sistema italiano, ya que hasta el momento se recurría a entes públicos pero de derecho privado acudiendo a la institución de la sociedad in house. Los casos de Nápoles y Turín serían los antecedentes de este proceso de cambio en el modo de gestión. En Nápoles se llevó a cabo la transformación de una sociedad de capital íntegramente público en una empresa con forma de Azienda Speciale que pasó a denominarse Acqua Bene Comune. Los estatutos de la nueva entidad justifican este cambio por el tipo de servicio que se presta, un servicio vinculado a un bien como es el agua, esencial para la vida de los ciudadanos. Por ello se concluye que la forma del ente debe ser una forma de derecho público.

La Crónica italiana da cuenta también de diversas sentencias de interés de los tribunales del orden civil y contencioso-administrativo en materia de aguas, así como de normas de la Autoridad Garante del servicio del Agua, ARERA, de publicaciones en la materia y de algunos Congresos y Seminarios.

## **II.- ESPAÑA.**

### **A. Introducción.**

A lo largo del año 2018 el debate político y jurídico sobre los problemas vinculados al ciclo del agua ha sido muy vivo.

Una primera muestra de la importancia política del tema es la presentación en el Congreso de los Diputados de la Proposición de Ley de Bases para la regulación de los Servicios de Agua y Saneamiento por parte del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos- En Comú Podem- En Marea. Una Proposición de ley que, por cierto, guarda relación directa con el Proyecto de ley presentado en Italia y con la Proposición de ley constitucional presentada en Francia, textos de los que se da cuenta en las respectivas Crónicas de Italia y Francia.

La Proposición de ley española incide en algunas cuestiones centrales en el debate sobre los modos de gestión de los servicios públicos vinculados al ciclo del agua. El texto presentado en el Congreso se posiciona claramente a favor de la gestión directa de los servicios de suministro de agua y de saneamiento. También defiende y articula la participación directa de los ciudadanos en la gestión del servicio. Para implementar sus propuestas el texto legal introduce modificaciones en la ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la administración local y en la ley 9/2017 de contratos del sector público.

La Crónica de España da cuenta de algunas experiencias concretas de procesos de remunicipalización de servicios (cambio de gestión indirecta a gestión directa) llevados a cabo en el año 2018. De forma especial se comentan los casos de Valladolid y Terrassa, ya que han recibido un amplio tratamiento mediático al ser las primeras experiencias significativas de procesos de remunicipalización.

En relación a estos casos se pone de manifiesto que la asunción de la gestión directa a favor de una entidad empresarial local ha dado lugar a una posterior externalización de muchos servicios vinculados al ciclo del agua, servicios que se fragmentan en razón de sus diferentes objetos. Parece que la EPEL creada más que prestar el servicio coordina el control de los contratos con los que se han externalizado las diversas prestaciones.

Un caso similar a los anteriores es el de Llinars del Vallés, si bien en este caso quien asume la gestión de los servicios no es una EPEL sino el propio Ayuntamiento.

Esta Crónica de España también presta atención a otros temas que nos limitamos a enumerar.

Dentro del debate en torno a la necesidad de incrementar el control ciudadano sobre las políticas del agua destaca la propuesta del Ayuntamiento de Barcelona de realizar un referéndum sobre el modo de gestión del servicio. Aprobada la Propuesta por el Pleno municipal no se ha podido llevar a cabo debido a la convocatoria de elecciones locales.

La naturaleza del precio del servicio del agua, tasa o tarifa, sigue pendiente de lo que resuelva el Tribunal Supremo. La incidencia de la alteración del modo de gestión del servicio, cuando se pasa a una gestión directa, sobre el personal de las entidades concesionarias ha dado lugar a múltiples pronunciamientos jurisdiccionales, y a la preocupación del personal afectado por el cambio, ya que no ve garantizado su puesto de trabajo dentro de la estructura municipal.

También se da cuenta en la Crónica de diversos estudios publicados el año 2018 sobre el precio del agua, de algunos Planes Directores del ciclo integral del agua, de reformas normativas que inciden en el servicio de suministro de agua a poblaciones, así como de la sanción impuesta a España por la demora en la trasposición de normativa sobre aguas residuales. Igualmente se informa sobre algunas encuestas en las que se pregunta a los ciudadanos sobre su opinión sobre los servicios del ciclo del agua. Finalmente se comenta el caso de la recuperación de la gestión directa del servicio de suministro de agua en alta, caso Aigües Ter

Llobregat, tras la anulación judicial de la adjudicación de esta actividad a una empresa privada.

La mayoría de apartados de esta Crónica cuentan con una amplia referencia bibliográfica, de informes y de noticias aparecidas en páginas web.

## **B. El debate político sobre la remunicipalización.**

### **1. La Proposición de ley de Bases para la regulación de los Servicios de Agua y Saneamiento del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos- En Comú Podem- En Marea.**

El debate político sobre los modos de gestión de los servicios públicos, y en concreto sobre la prestación del servicio de suministro de agua a poblaciones, se ha mantenido muy vivo a lo largo del año 2018. Con motivo de iniciativas concretas remunicipalizadoras, o con ocasión de la celebración de Jornadas o Congresos sobre esta cuestión, los medios de comunicación han tratado con notable insistencia y profusión esta cuestión.

Este debate político ha tenido una manifestación de especial relevancia con la presentación de una Moción parlamentaria por parte del Grupo parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea el 8 de noviembre de 2018, a la que se añadió posteriormente una enmienda transaccional que contó con la firma del grupo socialista. La Moción se presentó como consecuencia de la Interpelación Urgente sobre gestión pública del agua en los municipios.

Finalmente, la Moción se ha transformado en un Proposición de Ley que lleva por título “Ley de Bases para la regulación de los Servicios de Agua y Saneamiento” (presentada el 20 de diciembre de 2018, Boletín Oficial del Congreso de los Diputados 11 de enero de 2019). (*\* se publica como Anexo*)

La Proposición de ley, que tiene un objeto más amplio (artículo primero) incide directamente en el debate sobre los medios de gestión de los servicios públicos de suministro y saneamiento del agua a poblaciones.

El texto de la Proposición parte del reconocimiento como derecho humano esencial del acceso al agua potable y al saneamiento, según la Resolución 64/292 de 28 de julio de 2010 de la Asamblea General de la ONU y señala que “este derecho fundamental se traduce en la concepción del acceso al agua potable y al saneamiento como un bien público no comercial, de interés superior, que se verá reforzado al establecer que la gestión del ciclo del agua ha de llevarse a cabo bajo los principios de transparencia, información pública y participación ciudadana”.

La Proposición incide directamente en el tema de los modos de gestión del servicio de suministro de agua a poblaciones. En relación con esta cuestión la exposición de motivos afirma que *“desgraciadamente, diversas circunstancias han favorecido una deriva en la que ese interés público superior se ve confrontado a poderosos intereses económico-financieros privados. Hoy, de hecho, tan sólo el 46% de la población en nuestro país tiene sus servicios de agua y saneamiento bajo gestión pública; proporción que en algunas comunidades, como Cataluña, Murcia o Galicia, es tan sólo del 20%. Ante la creciente preocupación ciudadana que suscita la visión de estos servicios como un simple negocio, gestionado desde la lógica del lucro y del interés privado, la presente Ley se propone recuperar la primacía del interés público superior, favoreciendo el control público efectivo, la transparencia y la participación ciudadana en la gestión de estos servicios. Al calor de esta preocupación ciudadana cada vez más Ayuntamientos promueven procesos de remunicipalización, propiciados a menudo por el final del período de la correspondiente concesión. Se constata, sin embargo, que las normativas y leyes aprobadas a lo largo de los últimos tiempos, dificultan estos procesos, al tiempo que tienden a favorecer los de privatización. La Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, es un ejemplo al respecto, en la medida que, no sólo obstaculiza la remunicipalización y favorece la privatización, sino que limita de forma injusta la financiación y la autonomía local, especialmente en los ayuntamientos más pequeños. La vigencia de periodos de concesión injustificadamente dilatados es otra de las claves que dificultan esos procesos de remunicipalización. La presente Ley, no sólo pretende reforzar la autonomía local, sino también promover la participación ciudadana efectiva, desde la transparencia, en la gestión de estos servicios. Para ello*

*esta Ley desarrolla mecanismos ya existentes en la legislación vigente e incorpora exigencias de la UE, desde la coherencia del interés general superior, al tiempo que detecta y afronta nuevas necesidades de regulación para promover una gobernanza pública participativa y transparente”.*

Este claro posicionamiento a favor de la gestión directa de los servicios de suministro y saneamiento del agua, así como de una participación directa de los ciudadanos en la gestión del servicio, se concreta en una serie de medidas concretas.

a. La modificación de la ley 27/2013 de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la administración local, LRSAL, y de la Ley de contratos del Estado 9/2017 de 8 de noviembre, LCSP.

La modificación de la LRSAL tiene como una de sus finalidades el suprimir las referencias de la ley actual a la necesidad de que el criterio para decidir la forma de gestión del servicio sean los criterios de sostenibilidad y eficiencia, criterios vinculados a los principios de la ley orgánica 2/2012 de 27 de abril de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, lo que se interpreta como unos criterios que tratan de favorecer la gestión indirecta. La Proposición quiere dejar plena libertad al titular del servicio para optar por el modo de gestión, que según el nuevo texto no tiene que ser necesariamente un criterio de racionalidad. Por el contrario se impone la necesidad de contar con la opinión de los ciudadanos y se refuerza la sujeción del concesionario al control público y al respecto a los principios de transparencia. Así, la disposición final primera de la Proposición modifica el artículo 85,2 de la LRSAL, que pasa a decir lo siguiente: *“Los servicios públicos locales pueden gestionarse de forma directa o indirecta. En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad. En caso de que, previo expediente instruido al efecto, en el que debe constar el informe del Interventor y el Secretario de la Entidad Local, se acredite la conveniencia y las ventajas de la gestión indirecta, y se adopte esta forma de gestión, se adoptarán por las Entidades Locales las medidas necesarias para garantizar la transparencia y el control de la prestación del servicio público correspondiente. A tal*

*efecto, las Entidades Locales tendrán acceso directo a toda la información económica, financiera y técnica relacionada con el servicio.»*

Con la misma finalidad de favorecer los procesos de remunicipalización se limitan los períodos concesionales. Según la exposición de motivos “la vigencia de períodos de concesión injustificadamente dilatados es otros de las claves que dificultan estos procesos de remunicipalización”. El artículo 13, letra a de la Proposición fija una duración máxima de las concesiones de cinco años, que podrá ampliarse hasta un máximo de diez, si el contrato incluyera obras financiadas por la empresa concesionaria, cuya amortización justificara extender la duración del contrato. De esta forma se modifica lo dispuesto con carácter general en el artículo 29 de la LCSP, que en su apartado 6 letra b) permite un plazo máximo para los contratos de concesión de servicios de 25 años. El plazo máximo de 10 años parece realmente insuficiente para la gestión de los servicios de suministro de agua y saneamiento, teniendo en cuenta las inversiones que requieren este tipo de prestaciones.

b. La supresión del canon. La posibilidad de cobrar un canon en el momento de la concesión del servicio se concibe también como una medida favorable a la gestión indirecta y, por ello, se regula con mayor rigor la posibilidad de su existencia. Como dice la exposición de motivos *“respecto a los llamados cánones concesionales, en la medida que introducen prácticas financieras opacas, que no sólo favorecen la privatización, por razones ajenas al servicio, sino también la corrupción, la Ley los regula con rigor. Si están vinculados a inversiones, se garantizará la transparencia necesaria para que tales inversiones se destinen al ciclo integral del agua urbana. En esa línea, los pliegos del contrato de concesión deben reflejar claramente las partidas de esas inversiones, especificándose que cualquier obra no contemplada en los Pliegos será licitada por la Administración. Quedan prohibidos los cánones anticipados y los variables, así como la participación de la Administración en los beneficios del concesionario”*.

c. Promover una gobernanza pública participativa. Uno de los objetivos centrales de la Proposición es, como dice la exposición de motivos, promover una

“participación ciudadana activa, libre y significativa en el ciclo integral del agua, asegurando que los sectores sociales interesados participen de forma directa –con voz y voto- en la toma de decisiones a todos los niveles”. Una de las medidas más novedosas, y a nuestro juicio muy discutible, es la obligatoriedad de someter a consulta popular la decisión sobre el modo de gestión del servicio público. Así se establece en el artículo 13,2-b: “La decisión de gestionar el servicio municipal de agua y saneamiento mediante concesión, sea en su conjunto o en parte, debe contar previamente con: b) Si la externalización afecta al conjunto de los servicios de agua y saneamiento o a una parte sustantiva de los mismos, que suponga una quinta parte o más del presupuesto, o del ámbito territorial dedicado a los servicios de agua y saneamiento, la decisión deberá someterse a consulta popular de los vecinos y vecinas afectados, en el marco de la legislación vigente”. Para favorecer la consulta popular se modifica la legislación local (disposición final primera).

d. Tasa- tarifa. La Proposición también se ocupa del controvertido tema de la naturaleza de la retribución del concesionario que presta el servicio. Si bien parece que se defiende la tesis de que toda retribución, ya sea al concesionario o a la administración, deba ser considerado una tasa y, por tanto, un tributo, la exposición de motivos manifiesta que no se han querido llevar a cabo las modificaciones normativas que ello exigiría ( la reciente LCSP ha reconocido la figura de la tarifa para los casos de gestión indirecta), y por ello se mantiene la tasa tan sólo para los casos de gestión directa. En los supuestos de gestión indirecta el precio cobrado será una prestación patrimonial de carácter público, pero no necesariamente una tasa, tal y como hoy establece la LCSP.

La exposición de motivos dice que “La tarifa a cobrar por los servicios de agua y saneamiento debería responder en todos los casos a la figura de TASA. En caso de optar por la gestión indirecta, el Municipio contrataría y pagaría la gestión del servicio a la empresa correspondiente —pública, mixta o privada—, para posteriormente financiar el coste a través de la TASA correspondiente. Sin embargo, desde la presente Ley no se considera conveniente abordar los complejos cambios legales que sería necesario llevar a cabo, especialmente en la normativa

tributaria y de contratos, por lo que se ha determinado asumir la figura obligada de TASA tan sólo en la gestión directa, excepto en el caso de gestión directa a través de sociedad mercantil de capital íntegramente público, y la figura de «prestación patrimonial de derecho público, no tributaria» en los casos de gestión indirecta y de la excepción mencionada. En todo caso, el sistema tarifario, desde una perspectiva integral del ciclo integral urbano del agua, debe asumir el objetivo y el límite de la autofinanciación global del ciclo, excluyendo que los ingresos sirvan para sufragar gastos ajenos a estos servicios. Pero al tiempo, el cubrir globalmente los costes debe hacerse compatible con la accesibilidad universal de estos servicios”.

e. Régimen del personal. Uno de los problemas que plantean los procesos de reinternalización es el relativo al régimen del personal que venía prestando sus servicios en la empresa concesionaria. Estos problemas se convierten en un obstáculo a la recuperación de la gestión directa. Por ello la Proposición trata de garantizar la incorporación del personal privado a la administración pública que recupera la gestión del servicio. Como dice la exposición de motivos “se ha actuado igualmente, con el fin de solventar los numerosos problemas jurídicos que se están planteando a la hora de reinternalizar los servicios públicos locales y salvaguardar al mismo tiempo los derechos de los trabajadores reconocidos por la Directiva 2001/23/CE del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad, de forma efectiva, así como para posibilitar el adecuado funcionamiento de los servicios públicos con parámetros de calidad cuando se reinternalizan los mismos”. Con esta finalidad la disposición final segunda, en su apartado dos, modifica la LCSP en su artículo 130,3.

**2.- El Informe CEOE. “La colaboración público-privada en la concertación social autonómica, en las concesiones municipales, gestión de los servicios y obras municipales”.**

Otro documento de interés que trata de incidir en el debate social y político sobre la remunicipalización es el Informe de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, CEOE, de 6 de julio de 2018, titulado "La colaboración público-privada en la concertación social autonómica, en las concesiones municipales, gestión de los servicios y obras municipales".

El citado Informe, tras exponer los diferentes modos a través de los cuales las administraciones pueden llevar a cabo la prestación de un servicio o la ejecución de una obra pública, defiende la idoneidad de las formas de colaboración público-privada. También lleva a cabo algunas precisiones conceptuales de interés, como cuando dice que "se debe recordar que externalizar o contratar con una empresa privada no significa que la competencia del servicio no siga siendo pública y que su prestación no esté sometida al control de la administración. Nunca es privatizar".

La postura de la CEOE se condensa en la siguiente frase: "la administración, al acudir a prestadores privados en un mercado competitivo, puede comprar eficiencia e innovación para sus servicios y ganar en flexibilidad".

Desde este punto de partida el documento propone algunas reformas en la regulación de la CPP, como la mejora de los pliegos administrativos y técnicos de la contratación pública, o la creación de un regulador u observatorio que ejerza de supervisor general y puede servir de soporte a las administraciones locales. De forma concreta se exponen las ventajas de la gestión privada de los servicios públicos locales en lo relativo a las condiciones económicas y reducción del déficit público, en aspectos organizativos y laborales, en cuestiones relacionadas con la especialización y en aspectos relativos a la I+D+i. Se afirma también que los operadores privados han sido pioneros en la creación de fondos de acción especial y otras medidas y estrategias encaminadas a asegurar la universalidad de estos servicios.

**3.- El Informe de PWC "La gestión del agua en España. Análisis y retos del ciclo urbano del agua".**

El completo e interesante Informe de PWC “La gestión del agua en España. Análisis y retos del ciclo urbano del agua” ciertamente no entra en el debate sobre los modos de gestión del servicio de suministro de agua a poblaciones, pero contiene datos y propuestas de interés sobre los problemas del ciclo del agua en España. Así, en los antecedentes del documento, página 5, se afirma que “este informe persigue hacer una reflexión sobre las posibles medidas de mejora del sector, sin perjuicio de ningún modelo de gestión existente, demostrando a lo largo del documento que los retos identificados no están directamente relacionados con ningún modelo en concreto (público, privado o mixto), sino con razones estructurales de mayor profundidad. En este sentido cabe destacar que las soluciones propuestas son compatibles con cualquiera de dichos modelos”.

El Informe analiza con rigor la situación actual del ciclo integral del agua en España, destacando los problemas de déficit estructural en inversiones y los retos ambientales a que se debe hacer frente. A partir de aquí señala la necesidad de la colaboración del capital privado para hacer frente a esta situación, y afirma que “con el marco regulatorio actual este sector – el de las infraestructuras del agua- no es atractivo para canalizar inversiones de fondos en infraestructuras”. La razón fundamental de esta falta de atractivo es un marco regulatorio disperso que no ofrece seguridad jurídica.

Como propuestas se hace referencia a la necesidad de una ley específica del ciclo integral del agua y la creación de un Organismo Regulador del Agua, que entre otras, tendría la competencia de establecer un modelo tarifario uniforme para todo el Estado.

**4. El discurso de Angel Simón en el Congreso de los Diputados (8 de octubre de 2018) “La gran transformación de los servicios públicos: 40 años que cambiaron España (1978-2018)”**

También merece ser destacado el discurso que presentó el 8 de octubre de 2018 en el Congreso de los Diputados el Presidente de AGBAR y Vicepresidente ejecutivo de SUEZ, el Sr. Angel Simón.

En este discurso el Sr. Simón partió del momento de la aprobación de la Constitución española en 1978, cuyos 40 años se celebran por tanto en el 2018, para destacar la transformación esencial que en este período de tiempo ha sufrido el tratamiento del ciclo integral del agua por parte de las ciudades españolas. Una transformación que ha mejorado la calidad del agua, la continuidad en la prestación del servicio y las tareas de saneamiento. También hizo referencia al reconocimiento del derecho humano al agua por las Naciones Unidas el año 2010, lo que supone tener que garantizar que el abastecimiento de agua por persona debe ser suficiente y continuo, saludable, aceptable físicamente accesible y asequible.

En relación a la forma de prestación del servicio de suministro de agua a las poblaciones afirma que en España, “con 8124 municipios y, por tanto, el mismo número de reguladores, necesitamos avanzar en la actual regulación del sector y fortalecerla como una solución fundamental para solventar los desequilibrios hídricos territoriales. Del mismo modo, necesitamos situar el conocimiento técnico en el centro de las decisiones y evitar, de esta manera, que posiciones ideológicas frenen el desarrollo y la implantación de soluciones efectivas. Para ello necesitamos gobernanza, que significa saber claramente cuál es el papel que asume cada uno, así como cuáles son sus responsabilidades”. Se defiende la creación de un regulador de ámbito estatal.

Más allá del problema concreto del modo de gestión del servicio de suministro de agua a poblaciones defendió el cambio de paradigma hacia una economía circular para reducir el consumo energético y de materias primas y alcanzar así la autosuficiencia energética en el tratamiento del agua. Por ello, añade, SUEZ promueve un marco estratégico de trabajo desarrollado en un plan que tiene su traslación en el contexto nacional donde se recoge, alineados con los ODS,

compromisos en la lucha contra el cambio climático, la preservación y acceso al agua y la autosuficiencia energética”.

En el Anexo consta la referencia al Discurso.

## **5.- Bibliografía, entrevistas y referencias de noticias en la prensa escrita.**

-AAVV. La gobernanza de los contratos públicos en la colaboración público-privado. ESADE-Cambra de Comerç de Barcelona, 2018.

- GAYA, Joan.- “El agua en Cataluña: pasado y futuro”.

<https://www.iagua.es/blogs/joan-gaya-fuertes/agua-catalunya-pasado-y-futuro>

- “GAYA, Joan. El futuro del abastecimiento de agua”.

<https://www.iagua.es/blogs/joan-gaya-fuertes/futuro-abastecimiento-agua>.

-GAYA, Joan. “Eufemismos, omisiones y frivolidades”.

<https://www.iagua.es/blogs/joan-gaya-fuertes/eufemismos-omisiones-y-frivolidades>

- NAVARRO GÓMEZ,C. “¿Re-municipalizar servicios? La opinión de los alcaldes” . 25 de octubre de 2018 en el bloc del IDL de la UAM

<http://www.idluam.org/blog/re-municipalizar-servicios-la-opinion-de-los-alcaldes/>

-TORNOS MAS, J. La opción por el modo de gestión de los servicios públicos. El caso del servicio de suministro de agua a poblaciones, en “La gobernanza de los contratos públicos en la colaboración público-privado2. ESADE-Cambra de Comerç de Barcelona, 2018, PÁG. 67 A 92.

- ENTREVISTA “Manuel Marchena: “El boom de la mal denominada ‘remunicipalización’ ha tocado techo”.

<https://www.iagua.es/noticias/aga/manuel-marchena-boom-mal-denominada-remunicipalizacion-ha-tocado-techo>

- ENTREVISTAS Anne Le Strat

Anne Le Strat : “A París, el preu de l'aigua va caure un 8% en remunicipalitzar-la”.

Ex tinent d'alcalde de París i responsable de la remunicipalització de l'aigua

[https://www.ara.cat/societat/Anne-Le-Strat-Paris-remunicipalitzar-la\\_0\\_2069193075.html](https://www.ara.cat/societat/Anne-Le-Strat-Paris-remunicipalitzar-la_0_2069193075.html)

“El factor clau en la municipalització de l'aigua és la voluntat política”

<https://www.diarijornada.coop/actualitat/20180713/factor-clau-es-la-voluntat-politica>

- “Se constituye formalmente la Associació Catalana de Municipis per a la Gestió Pública de l'Aigua” en El Periódico

<https://www.elperiodico.com/es/badalona/20180130/se-constituye-formalmente-la-associacio-de-municipis-per-a-la-gestio-publica-de-laigua-6588822> (enero 2018)

- PROYECTO Ciudades del cambio (geografía política del cambio municipalista). Recoge diferentes políticas y movimientos. Destacan, en cuanto al agua, el caso de Valladolid con AQUAVALL.

<http://ciudadesdelcambio.org/>

AquaVall: una apuesta por el agua pública:

<http://ciudadesdelcambio.org/politica-publica/aquavall-una-apuesta-por-el-agua-publica>

Artículo de prensa en El Confidencial “*Los riesgos de la remunicipalización: ¿es rentable para los ayuntamientos?*”

*Es el debate eterno: ¿quién tiene que gestionar los servicios públicos? ¿Debe asumirlo todo la administración o externalizarlo a la empresa privada? Esto es lo que nos dicen los expertos” (Fecha: 18 de febrero de 2018)*

Enlace: [https://www.elconfidencial.com/espana/2018-02-18/remunicipalizacion-servicios-publicos-administraciones\\_1522622/](https://www.elconfidencial.com/espana/2018-02-18/remunicipalizacion-servicios-publicos-administraciones_1522622/)

-Artículo de prensa en el Diario de Jerez “El sector del agua alerta de los riesgos de la remunicipalización” (fecha 23 de febrero de 2018)

Expertos y representantes empresariales y laborales proponen aparcar debates ideológicos y centrarse en la modernización de las redes y en la calidad del servicio

Enlace: [https://www.diariodejerez.es/provincia/sector-agua-alerta-riesgos-remunicipalizacion\\_0\\_1221178310.html](https://www.diariodejerez.es/provincia/sector-agua-alerta-riesgos-remunicipalizacion_0_1221178310.html)

### **C.- Análisis de casos concretos en los que se han llevado a cabo actuaciones relativas al modo de gestión del servicio de suministro de agua a poblaciones.**

Los dos principales casos de *remunicipalización*, durante 2018, han sido los de Valladolid y Terrassa municipios en los que se ha pasado, de un sistema de gestión indirecta por concesión de servicio público, a la gestión directa mediante una entidad pública empresarial local, EPEL.

En primer lugar hay que señalar que el caso de estos dos municipios, además del rechazo a la gestión indirecta también pone de manifiesto el rechazo a la sociedad mercantil de capital íntegramente público, por una especie de alergia política a un modo de gestión que, en determinados sectores de la izquierda, parece una concesión al *capitalismo*, y que es significativo del alto grado de ideologización que caracteriza al movimiento *remunicipizador*. Así ocurre también en Italia, en donde se defiende la Azienda Speciale frente a las entidades mercantiles.

Pero lo curioso, en ambos casos, es que, en realidad, la supuesta remunicipalización no ha comportado de hecho una plena gestión directa del servicio de suministro de agua potable, sino más bien lo contrario, pues en realidad se ha impuesto un mayor grado de externalización que en la anterior modalidad de gestión indirecta por concesión.

**1.-Valladolid.** Lo que acabamos de afirmar se pone de manifiesto en Valladolid donde, durante 2018, la EPEL AQUAVALL ha subcontratado con una multiplicidad de empresas privadas la mayor parte de las diferentes actividades y servicios que permiten prestar el servicio público de suministro de agua potable a una población. Así se desprende del estudio *Informe del 1er aniversario de la remunicipalización. Caso Agua Valladolid*, publicado por el Instituto Coordinadas de Gobernanza y Economía Aplicada, junio/julio 2018.

- Informe del instituto coordinadas de Gobernanza y economía aplicada “1er aniversario remunicipalización caso de agua de Valladolid junio 2017-julio 2018” (no disponible online, documento confidencial).

- **La remunicipalización del agua de Valladolid dispara la subcontratación con privados.** Aquavall, la sociedad de titularidad pública, destina el 51% de su presupuesto a concesionar servicios y limita las inversiones para ser sostenible [https://cronicaglobal.elespanol.com/business/remunicipalizacion-agua-valladolid-dispara-subcontratacion-privados\\_153143\\_102.html](https://cronicaglobal.elespanol.com/business/remunicipalizacion-agua-valladolid-dispara-subcontratacion-privados_153143_102.html)

- EconomíaDigital Municipalizar el agua sale caro a Valladolid [https://www.economiadigital.es/politica-y-sociedad/la-municipalizacion-del-agua-le-sale-cara-a-valladolid\\_562844\\_102.html](https://www.economiadigital.es/politica-y-sociedad/la-municipalizacion-del-agua-le-sale-cara-a-valladolid_562844_102.html)

- La falsa gestión pública del agua en Valladolid <https://www.merca2.es/falsa-gestion-agua-valladolid/>

- Un informe recoge que la gestión del agua en Valladolid se ha "multiprivado con 40 contratos" <http://www.europapress.es/castilla-y-leon/noticia-informe-recoge-gestion-agua-valladolid-multiprivado-40-contratos-20180704122400.html>

- Valladolid "trocea" en subcontratas la gestión pública del agua "por la puerta de atrás" [https://www.elconfidencial.com/espana/2018-07-04/un-informe-recoge-que-la-gestion-del-agua-en-valladolid-se-ha\\_1587752/](https://www.elconfidencial.com/espana/2018-07-04/un-informe-recoge-que-la-gestion-del-agua-en-valladolid-se-ha_1587752/)

- ElConfidencial. Valladolid cobró el servicio de agua de forma ilegal a sus vecinos en 2017. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha tumbado la ordenanza municipal que lo regula y deja claro que este tipo de servicios deben cobrarse a través de tarifas y no tasas o tributos [https://www.elconfidencial.com/economia/2018-06-21/valladolid-cobro-el-servicio-de-agua-de-forma-ilegal-a-sus-vecinos-el-ano-pasado\\_1582388/](https://www.elconfidencial.com/economia/2018-06-21/valladolid-cobro-el-servicio-de-agua-de-forma-ilegal-a-sus-vecinos-el-ano-pasado_1582388/)

- **ElPlural. Escándalo en Valladolid: la empresa pública del agua cobró el servicio de forma ilegal en 2017.** El TSJ de Castilla y León tumba la Ordenanza reguladora de la tasa del ciclo integral del agua en el Ayuntamiento de Valladolid [https://www.elplural.com/sociedad/tribunales/escandalo-en-valladolid-la-empresa-publica-del-agua-cobro-el-servicio-de-forma-ilegal-en-2017\\_130703102](https://www.elplural.com/sociedad/tribunales/escandalo-en-valladolid-la-empresa-publica-del-agua-cobro-el-servicio-de-forma-ilegal-en-2017_130703102)

- Artículo de prensa en ED (Economía Digital) "La primera remunicipalización del agua en España acaba en caos" (sobre CASO VALLADOLID).

Un informe desvela que la municipalización del agua en Valladolid termina por convertirse en un "sistema multiprivado de 40 contratos"

Enlace: [https://www.economiadigital.es/directivos-y-empresas/la-primera-remunicipalizacion-del-agua-en-espana-acaba-en-caos\\_565145\\_102.html](https://www.economiadigital.es/directivos-y-empresas/la-primera-remunicipalizacion-del-agua-en-espana-acaba-en-caos_565145_102.html)

- Artículo de opinión en Iagua.es sobre "Valladolid: un ejemplo de remunicipalización modélica. O tal vez no... Qué aburrimiento" (fecha: 9 de julio de 2018).

Enlace: <https://www.iagua.es/blogs/jorge-chamorro/valladolid-ejemplo-reprivatizacion-modelo-o-tal-vez-noque-aburrimiento>

- Noticia de la Cadena SER “La Justicia valida la remunicipalización del agua en Valladolid. El Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 4 desestima íntegramente el recurso presentado por Aguas de Valladolid” (fecha 12 de abril de 2018)

Enlace: [https://cadenaser.com/emisora/2018/04/12/radio\\_valladolid/1523521574\\_154549.html](https://cadenaser.com/emisora/2018/04/12/radio_valladolid/1523521574_154549.html)

- Noticia de prensa: “Una sentencia más avala la remunicipalización del agua en Valladolid. Es la séptima vez que el Juzgado de lo contencioso-administrativo número 1 de Valladolid falla en contra de la empresa privada que gestionaba este servicio” (fecha 26 de septiembre de 2018)

Enlace: <http://ultimocero.com/noticias/2018/09/26/una-sentencia-mas-avala-la-remunicipalizacion-del-agua-valladolid/>

**2. Terrassa.** El caso de Terrassa también ofrece un panorama similar al de Valladolid. Sin perjuicio de los varios contenciosos entre el concesionario Mina Pública d’Aigües de Terrassa, SA y el Ayuntamiento de Terrassa, sobre la parte de la ciudad que efectivamente ha de revertir al Ayuntamiento y qué parte es de titularidad privada de la empresa, el 10 de diciembre de 2018, la EPEL “Terrassa Cicle de l’Aigua” tenía que hacerse con la gestión directa del servicio. Sin embargo, las dificultades para que ello fuera efectivamente así han obligado a la EPEL a llegar a un acuerdo con Mina Pública –que sigue prestando el servicio de suministro de agua a varios municipios vecinos– para que, mediante diversos contratos de servicios, continúe prestando ese mismo servicio en Terrassa, por lo menos, durante 2019.

22 de marzo de 2018, acuerdo aprobación definitiva forma gestión directa servicio público. Documentos oficiales:

- [22/03/2018 Reglament del servei públic d'abastament domiciliari i estalvi d'aigua de Terrassa](#)

- [22/03/2018 Acord per l'aprovació definitiva del canvi de gestió del servei públic d'abastament d'aigua de Terrassa](#)
- [22/03/2018 Acord per l'aprovació inicial de la imposició de la darrera pròrroga forçosa per assegurar la continuïtat del servei públic d'abastament d'aigua](#)
- [22/03/2018 Estatuts de l'entitat pública empresarial local, "Terrassa Cicle de l'Aigua, EPEL"](#)
- [26/04/2018 Acord per a l'aprovació de la proposta de conveni entre l'Agència Catalana de l'Aigua i l'Ajuntament de Terrassa per a la prestació del servei d'abastament d'aigua](#)
- [26/04/2018 Conveni entre l'Agència Catalana de l'Aigua i l'Ajuntament de Terrassa per a la prestació del servei d'abastament d'aigua](#)
- [31/05/2018 Acord per l'aprovació definitiva de la imposició de la darrera pròrroga forçosa per assegurar la continuïtat del servei públic d'abastament d'aigua](#)
- [31/05/2018 Constitució dels òrgans de govern i administració de l'entitat "Terrassa Cicle de l'Aigua, EPEL"](#)
- [19/07/2018 Acord d'aprovació inicial del Reglament de l'Observatori del aigua](#)
- [19/07/2018 Reglament de l'Observatori de l'Aigua de Terrassa \(OAT\)](#)
- [19/07/2018 Acord per l'aprovació de la modificació dels Estatuts de l'Associació de Municipis i Entitats per l'Aigua Pública](#)
- [19/07/2018 Acord per l'aprovació de la modificació dels Estatuts de l'Entitat Pública Empresarial "Terrassa Cicle de l'Aigua, EPEL"](#)

- Nota de premsa Ajuntament: El Govern municipal proposa mantenir les tarifes de l'aigua actuals en la gestió pública del servei <https://www.terrassa.cat/documents/12006/21896925/180717+NP+Pressupost+i+ordenan%C3%A7a+EPEL.pdf/9f10aba8-6ea8-4d8c-9888-76f8659f6813>

- Aprobación de la Ordenanza reguladora de la prestación patrimonial pública de carácter no tributario sobre el servicio público de abastecimiento de agua de Terrassa (DOGC 30 de julio de 2018)

- Aprobación inicial del Reglamento del Observatorio del Agua de Terrassa (DOGC 3 de agosto de 2018)

- LaVanguardia. Acuerdo entre el ayuntamiento de Terrassa y Mina para el traspaso del suministro de agua (27 septiembre 2018)

<https://www.lavanguardia.com/local/terrassa/20180927/452055390433/terrassa-acuerdo-mina-aigues-titularidad-suministro-agua.html>

- El Periódico (3/10/2018) El Ayuntamiento de Terrassa y la empresa Mina llegan a un acuerdo para el traspaso del servicio de agua

<https://www.elperiodico.com/es/terrassa/20181003/el-ayuntamiento-de-terrassa-y-la-empresa-mina-llegan-a-un-acuerdo-para-el-traspaso-del-servicio-de-agua-7069647>

- Efectos laborales de remunicipalizar el agua de Terrassa  
[https://cronicaglobal.elespanol.com/business/municipalizacion-agua-terrassa-inquieta-trabajadores\\_134000\\_102.html](https://cronicaglobal.elespanol.com/business/municipalizacion-agua-terrassa-inquieta-trabajadores_134000_102.html)

- NOTICIA LA VANGUARDIA: Terrassa pone en marcha el nuevo servicio público de abastecimiento del agua

<https://www.lavanguardia.com/local/gran-valles/20181210/453485247574/terrassa-servicio-publico-abastecimiento-agua.html>

- Artículo de prensa en CatalunyaPress “La Generalitat insta al Ayuntamiento de Terrassa a que cumpla la ley en su injustificada remunicipalización del agua” (fecha 11 de julio de 2018).

Es interesante porque la noticia contiene un documento de la Generalitat al Ayuntamiento de Terrassa advirtiéndole de no haber cumplido con el procedimiento

legalmente previsto (solicitar informe a la ACCO, dictamen preceptivo de la Comissió Jurídica Assessora...)

Enlace: <https://www.catalunyapress.es/texto-diario/mostrar/1133791/generalitat-ayuntamiento-terrassa-cumpla-ley-injustificada-remunicipalizacion-agua>

### **3. Llinars del Vallès.**

El caso del municipio de Llinars del Vallés, en Cataluña, también es de interés. Se trata también en principio de un caso de *remunicipalización* que no se comentó en nuestro libro *El servicio de suministro de agua en España, Francia e Italia (2018)*. En este municipio, al finalizar la concesión, el Ayuntamiento pasó a gestionar el servicio de suministro de agua directamente por la propia Administración municipal. Ahora bien, esta *gestión directa* consiste en adjudicar contratos de servicios para todas las actividades que conforma el servicio municipal de suministro de agua, con lo que la gestión directa pasa a ser, en realidad, una absoluta multi-externalización del servicio, con las evidentes dificultades de coordinación y de control de esa pléyade de contratistas.

### **4. San Cugat.**

En el caso del Ayuntamiento de San Cugat lo que se ha hecho es encargar un estudio sobre la viabilidad de municipalizar el Servicio de suministro de agua (diciembre de 2018)

Texto de la moción del Ayuntamiento de Sant Cugat:

[https://www.santcugat.cat/files/651-14823-fitxer/20181217\\_MI\\_ComplimentAcordsMocioTaulaAigua.pdf](https://www.santcugat.cat/files/651-14823-fitxer/20181217_MI_ComplimentAcordsMocioTaulaAigua.pdf)

### **5. Madrid.**

- Ley 8/2018, de 26 de diciembre, de modificación de la ley 3/2008, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, para la garantía del carácter público del Canal de Isabel II

- En 2018 se ha constituido la RED DE CIUDADES Y PUEBLOS POR EL AGUA PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID (RAPMadrid)

Enlace: <https://www.redaguapublicamadrid.org/constitucion-de-la-red-de-ciudades-y-pueblos-por-el-agua-publica-de-la-comunidad-de-madrid-rapmadrid/>

- La Red de ciudades y pueblos por el Agua Pública de la Comunidad de Madrid (RAPMadrid) impulsa el Acuerdo social sobre la gestión del ciclo integral del agua en la Comunidad de Madrid 2018 (fecha: noviembre 2018)

Enlace: <https://www.redaguapublicamadrid.org/wp-content/uploads/2019/01/AcuerdoSocialGesti%C3%B3nAgua2018.pdf>

## **6. Otros supuestos de interés.**

- NAVIA. - Noticia de prensa en ElComercio “IU critica que el Ayuntamiento de Navia renuncie a la remunicipalización del agua”

El Pleno aprueba la prórroga de seis meses con Asturagua para sacar a concurso público el abastecimiento en todo el concejo

Enlace: <https://www.elcomercio.es/asturias/occidente/critica-ayuntamiento-navia-20180204003326-ntvo.html>

- San Fernando. Decisión de no remunicipalizar la gestión del agua. Abril de 2018.

Diario de Cádiz: El gobierno confirma que no va a remunicipalizar la gestión del agua

<https://www.diariodecadiz.es/sanfernando/gobierno-confirma-remunicipalizar-gestion-agua-0-1240076325.html>

- Torrefarrera. Gestión directa del servicio desde enero 2018.

Web Ajuntament. L'Ajuntament de Torrefarrera assumeix avui, 2 de gener, la gestió directa del servei d'abastament d'aigua potable  
<http://www.torrefarrera.cat/ca/noticies/lajuntament-de-torrefarrera-assumeix-avui-2-de-gener-la-gestio-directa-del-servei-dabastament-daigua-potable>

EL Segre: “El ayuntamiento de Torrefarrera asume la gestión directa del servicio de abastecimiento de agua potable”

[https://www.segre.com/es/noticias/comarcas/2018/01/02/el\\_ayuntamiento\\_torrefarrera\\_asume\\_gestion\\_directa\\_del\\_servicio\\_abastecimiento\\_agua\\_potable\\_36303\\_1091.html](https://www.segre.com/es/noticias/comarcas/2018/01/02/el_ayuntamiento_torrefarrera_asume_gestion_directa_del_servicio_abastecimiento_agua_potable_36303_1091.html)

- Municipalización del servicio en Montserrat (Valencia).

Informe de 11 de enero de 2018 de la Comisión Defensa Competencia sobre LA MUNICIPALIZACIÓN DE LAS REDES PRIVADAS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE DEL MUNICIPIO DE MONTSERRAT (VALENCIA)

[http://www.indi.gva.es/documents/161328267/162627523/2018.01.11.+Informe+Exped.+CDC+PROM+7\\_2017+AYUNTAMIENTO+MONTSERRAT/c7eac711-ead4-4db5-aa09-b650fea880b1;jsessionid=4AB2AE0B543809F816073C75C4988012](http://www.indi.gva.es/documents/161328267/162627523/2018.01.11.+Informe+Exped.+CDC+PROM+7_2017+AYUNTAMIENTO+MONTSERRAT/c7eac711-ead4-4db5-aa09-b650fea880b1;jsessionid=4AB2AE0B543809F816073C75C4988012)

#### **7.- Otras noticias de interés:**

- “Conectarse al abastecimiento de agua y alcantarillado es 41 veces más caro en Cudillero que en Aller, según UCE” <https://www.europapress.es/asturias/noticia-conectarse-abastecimiento-agua-alcantarillado-41-veces-mas-carro-cudillero-aller-uce-20180321170922.html>

- “La Diputación de Castellón mejorará el abastecimiento de agua en 18 municipios”

[https://www.elperiodicomediterraneo.com/noticias/comarcas/diputacion-mejorara-abastecimiento-agua-18-municipios\\_1152512.html](https://www.elperiodicomediterraneo.com/noticias/comarcas/diputacion-mejorara-abastecimiento-agua-18-municipios_1152512.html)

- “Huesca. El Ayuntamiento avanza en la ordenación del abastecimiento de agua para la capital y su entorno. El abastecimiento de agua está por encima de la media por las infraestructuras deterioradas y por la falta de conocimiento sobre el consumo real”

<https://www.radiohuesca.com/huesca/el-ayuntamiento-avanza-en-la-ordenacion-del-abastecimiento-de-agua-para-la-capital-y-su-entorno-07122018-118055.html>

- “Cádiz, pionera en España como ‘Comunidad Azul’: movimiento internacional que acredita su compromiso en defensa del agua”

<https://www.diariobahiadecadiz.com/noticias/cadiz/cadiz-pionera-en-espana-como-comunidad-azul-movimiento-internacional-que-acredita-su-compromiso-en-defensa-del-agua/>

- “Barcelona logra un acuerdo con Agbar para congelar las tarifas del agua” diciembre 2018

<https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20181220/congelacion-tarifas-agua-barcelona-7213341>

- “Ja hi ha set municipis interessats a subministrar l’aigua a través del Consell d’Osona. Torelló, el més habitat, és clau per arrencar; està previst que la creació del servei s’aprovi al gener”

<http://el9nou.cat/osona-ripolles/actualitat/ja-hi-ha-set-municipis-interessats-a-subministrar-laigua-a-traves-del-consell-dosona/>

- Noticia de prensa “La remunicipalización del agua en Torrent abre una brecha entre PSPV y Compromís” (fecha 9 de julio de 2018)

Enlace: <https://valenciaplaza.com/la-remunicipalizacion-del-agua-en-torrent-abre-una-brecha-entre-ppv-y-compromis>

#### **D.- Participación ciudadana. La consulta popular a celebrar en Barcelona.**

Uno de los argumentos a favor de la gestión directa del Servicio de suministro del agua es que facilita un control más directo de la población, ya que son los representantes locales los que asumen las decisiones sobre la forma de prestar el Servicio.

A ello se suele añadir la reivindicación de la creación de instrumentos de participación en la gestión del Servicio, creando observatorios o plataformas de participación ciudadana para incidir en la forma de prestación del Servicio.

En esta misma línea de reivindicar un mayor control directo de la ciudadanía se añade también la implicación de los ciudadanos en la toma de la decisión sobre el

modo de prestar el Servicio. Con esta última finalidad se plantea la organización de consultas populares para que sean los ciudadanos los que decidan cómo quieren que se preste el servicio de suministro de agua en su población. Al tema nos hemos referido ya al comentar la Proposición de Ley de Bases para la regulación de los Servicios de Agua y Saneamiento.

Un ejemplo concreto en el que se pretende dar a la ciudadanía la toma de la decisión sobre el modo de gestión del servicio lo tenemos en la propuesta del Ayuntamiento de Barcelona de organizar un referéndum sobre el modo de gestión del servicio en este municipio.

La organización de referéndums o consultas populares sobre temas de interés ciudadano plantea problemas de orden general y otros de orden jurídico. Los problemas de índole general son los relativos a qué tipo de cuestiones son las que deban llevarse a una consulta popular.

En este sentido, la opción sobre el modo de gestión de un servicio público es una cuestión compleja, en la que deben tenerse en cuenta razones de índole económica, de capacidad técnica, presupuestaria, que no siempre estarán al alcance de la ciudadanía o que, en todo caso, pueden quedar ocultas por planteamientos ideológicos en los que se trate de oponer lo público a lo privado cuando en todo caso el servicio que se presta es público y la gestión indirecta no es una privatización del servicio.

Al estar ante una decisión en la que deben primar criterios técnicos atendiendo a la realidad de cada municipio, parece aconsejable dejar la decisión en manos de los responsables municipales, que son los que además deben asumir la responsabilidad ante decisiones de este calado, sin tratar de trasladar la decisión al resultado de una consulta. Una consulta que, por otra parte, debería en todo caso necesitar una amplia participación ciudadana para que debiera tomarse en consideración.

Junto a estos criterios, deben tenerse en cuenta los condicionantes normativos. En el caso de la consulta que se propone llevar a cabo en Barcelona además existen fuertes argumentos en contra de su legalidad.

Según el Reglamento de Participación Ciudadana, RPC, del propio Ayuntamiento de Barcelona “las consultas deben tener como objeto materias de competencia municipal”, artículo 69, 1 del RPC, y “no se pueden formular consultas que se refieran a materias sobre las que se estén ejecutando algún tipo de contratación, en relación a la cual su resultado pudiera producir perjuicios a terceros”, artículo 72,3 del RPC.

Pues bien, parece que estos dos requisitos no se cumplen. El Ayuntamiento de Barcelona no posee la competencia propia en materia de suministro de agua a poblaciones ni competencias concurrentes con esta, ya que la competencia y titularidad sobre los servicios de suministro de agua o abastecimiento en baja es competencia y titularidad de la Autoridad Metropolitana de Barcelona, AMB, según establece el artículo 14.c de la Ley 31/2010 de 3 de agosto.

Al limitar las consultas a las materias de la competencia del órgano convocante la norma reguladora de estas consultas trata de evitar la injerencia de un ente municipal en las competencias de otro ente público. El principio de lealtad institucional, artículo 3.1.e de la ley 40/2015 impide formular consultas cuya pregunta supone una clara injerencia sobre materias que son competencia propia de otra entidad. Y esto es lo que pretende el Ayuntamiento de Barcelona.

En segundo lugar la celebración de la consulta vulneraría también frontalmente la prohibición de celebrar consultas que se refieran a materias sobre las que se estén ejecutando algún tipo de contratación, en relación a la cual su resultado pudiera producir perjuicios a terceros.

En este supuesto la consulta propuesta se opondría a lo establecido en el artículo 72.3.b del RPC, ya que, si existe un contrato que se vería afectado por la consulta, nada menos el contrato que llevó a la creación de la empresa mixta Aigües de Barcelona para la gestión del ciclo integral del agua que es competencia de la AMB. Nada permite entender que la referencia a “algún tipo de contrato” del artículo 72.3.b del RPC se refiere exclusivamente a contratos celebrados por el Ayuntamiento de Barcelona.

En todo caso debe decirse que la aprobación por el Pleno Municipal de la celebración de la consulta se hizo afirmando al mismo tiempo que la consulta no se podría llevar a cabo ya que dada la celebración de elecciones locales en mayo del 2019 no se cumplía con el requisito normativo de no celebrar consultas en los seis meses últimos del mandato municipal. En todo caso se quiso dejar constancia de la voluntad del consistorio para, en su caso, llevar adelante la consulta tras la celebración de las elecciones municipales. Debe también señalarse que el acuerdo municipal ha sido impugnado en sede contencioso-administrativa.

Notas sobre la consulta de Barcelona.

- 20Minutos “El pleno de Barcelona rechaza consultar por el agua y Antonio López y la 'multiconsulta' acaba sin preguntas” en:

<https://www.20minutos.es/noticia/3309319/0/pleno-rechaza-consultar-por-agua-antonio-lopez-multiconsulta-acaba-sin-preguntas/#xtor=AD-15&xts=467263>

- ElDiario.es “Ni tranvía ni multiconsulta en Barcelona: la oposición tumba dos iniciativas clave de Colau a un año de las elecciones”  
[https://www.eldiario.es/catalunya/multiconsulta-tranvia-diagonal-barcelona-colau\\_0\\_759424108.html](https://www.eldiario.es/catalunya/multiconsulta-tranvia-diagonal-barcelona-colau_0_759424108.html)

- ElPeriódico “El pleno de Barcelona fulmina la multiconsulta de Colau”  
<https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20180410/colau-retira-del-pleno-las-dos-preguntas-propuestas-por-su-gobierno-por-falta-de-apoyos-6746452>

- Comentario de Joaquín Tornos en el IDP: Las consultas populares en la administración local. Un ejemplo poco afortunado: la consulta sobre el modo de gestión del servicio de suministro del agua en Barcelona, por Joaquin Tornos  
<http://idpbarcelona.net/las-consultas-populares-la-administracion-local-ejemplo-poco-afortunado-la-consulta-modo-gestion-del-servicio-suministro-del-agua-barcelona/>

- Octubre 2018.”El Pleno de Barcelona aprueba recuperar la consulta sobre la municipalización del agua para el próximo mandato”

[https://www.eldiario.es/catalunya/Barcelona - aprueba-recurperar-consulta-municipalización 0 829067303.html](https://www.eldiario.es/catalunya/Barcelona-aprueba-recurperar-consulta-municipalización-0-829067303.html).

- Barcelona aprueba la multiconsulta para el próximo mandato [https:// www.el periódico.com/es/barcelona/20181026/barcelona-aprueba-multiconsulta-proximo-mandato-antonio-lopez-agua-7111909](https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20181026/barcelona-aprueba-multiconsulta-proximo-mandato-antonio-lopez-agua-7111909)

- Artículo de prensa en Europapress “*Barcelona impulsa una plataforma para facilitar los procesos de remunicipalización*”) fecha 19 de diciembre de 2018)

Enlace: <https://www.europapress.es/catalunya/barcelona-economias-00982/noticia-barcelona-impulsa-plataforma-facilitar-procesos-remunicipalizacion-20181219123146.html>

**E.- El debate tasa – tarifa en relación a la retribución que recibe quien presta de forma indirecta el servicio público de suministro de agua a poblaciones. A la espera de la sentencia del Tribunal Supremo en los recursos de casación admitidos a trámite.**

Como es conocido, en los últimos años hemos asistido a un intenso debate en torno a la naturaleza de las prestaciones por servicios públicos. Este debate se ha centrado en la cuestión relativa a si estas prestaciones debían ser tasas -precios públicos de naturaleza tributaria-, o debían ser tarifas-precios privados- que el usuario abona al concesionario<sup>1</sup>.

Tradicionalmente la doctrina y la jurisprudencia venían admitiendo que la naturaleza de la financiación en la prestación de los servicios públicos dependía de la forma jurídica que se utilizaba en la gestión del servicio.

La sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, al analizar el concepto constitucional de prestación patrimonial de carácter público del artículo 31.3 de la

---

<sup>1</sup> Me remito sobre esta cuestión a mis trabajos TORNOS MAS, J. La tarifa como forma de retribución de los concesionarios, El Cronista del Estado social y democrático de derecho, nº 24, 2011, 22-29 e Informe sobre la contraprestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua: la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2015, La Administración al día, INAP, 17 de marzo de 2016.

Constitución, incidió de modo directo en este debate. Para el Tribunal Constitucional es prestación patrimonial de carácter público toda prestación coactiva que se exige al ciudadano cuando éste pretende acceder a un servicio vital, obligatorio o al uso del dominio público. Pero añadió que los tributos eran una manifestación de las prestaciones patrimoniales de carácter público, pero no la única. Por tanto, la conclusión que debió extraerse es que las tarifas eran prestaciones patrimoniales de carácter público, sujetas al principio de reserva de ley, pero no necesariamente una tasa resultante del ejercicio de la potestad tributaria, sino una tarifa fruto del ejercicio de la potestad tarifaria.

No obstante lo que acabamos de decir, el legislador, mediante la Ley General Tributaria 58/2003, interpretó la STC 185/1995 en el sentido de que toda remuneración por la prestación de un servicio público debía tener naturaleza tributaria, fuera cual fuese el modo de gestión del servicio.

La situación legal cambia cuando la disposición adicional 58 de la Ley 2/2011 suprime el según párrafo de la letra a) del artículo 2.2 de la LGT. Supresión que tiene como objetivo, según consta en la fundamentación de las enmiendas que propusieron la supresión de este párrafo, recuperar la figura de la tarifa cuando el servicio no se prestara en régimen de derecho público, esto es, cuando lo prestara una empresa privada municipal o un concesionario.

Así las cosas, el Tribunal Supremo, en una sentencia de 23 noviembre 2015, recurso de casación 4091/2013, reconociendo que la situación legal había cambiado, mantiene sin embargo la doctrina que entendía que en todo caso el precio de un servicio público debía ser tasa, fuera cual fuese el modo de prestación del servicio (la sentencia cuenta con dos votos particulares discrepantes). Para inaplicar la ley la sentencia basa su razonamiento en la doctrina del Tribunal Constitucional sobre prestaciones patrimoniales de carácter público, doctrina que interpretada erróneamente, a nuestro juicio, se impone a lo dispuesto en la Ley,

obviando de este modo la reforma legal introducida por la Ley de Economía Sostenible<sup>2</sup>.

En este punto del debate, cuando el Tribunal Supremo podía confirmar o modificar su doctrina contenida en la sentencia de noviembre de 2015 antes mencionada, el legislador ha querido incidir directamente en esta cuestión para “aclarar” los preceptos legales anteriores y establecer de forma clara y meridiana que las contraprestaciones que abona el usuario al concesionario o empresa privada que le presta un servicio son tarifas, la cuales, si el servicio es coactivo, tendrán a su vez la naturaleza de prestaciones patrimoniales de carácter público pero de naturaleza no tributaria.

Así se establece en el artículo 289.2 de la LCSP 2017, que al regular el régimen de las concesiones de servicios establece que “las contraprestaciones económicas pactadas, se denominarán tarifas y tendrán la naturaleza de prestación patrimonial de carácter público”.

Con la finalidad de precisar el concepto de prestación patrimonial de carácter público de naturaleza no tributaria, al que se refiere el precepto citado, se modifican diversas leyes de naturaleza tributaria. Así, la ley de Tasas y Precios Públicos, la ley General Tributaria y la ley reguladora de las Haciendas Locales (disposiciones finales novena, undécima y duodécima), y se incorpora una disposición adicional cuadragésimo tercera, cuyo único contenido es fijar la

---

<sup>2</sup> Esta sentencia ha sido objeto de diversos comentarios doctrinales. A favor de su contenido pueden citarse los trabajos de JIMÉNEZ COMPAIRE, ¿Ha fijado el Tribunal Supremo una doctrina definitiva sobre la naturaleza jurídica de la exacción por servicios públicos obligatorios o monopolizados prestados mediante empresa pública o privada?, Revista de Tributos Locales nº 1234, 2016, 15-99. V. ALBERTO GARCÍA MORENO, La contraprestación satisfecha por el usuario del servicio de abastecimiento de agua es una tasa, no una tarifa o un precio, aunque se haya prestado mediante el régimen de concesión, Carta Tributaria nº 12, 2016, 87-90. En contra de la doctrina del Tribunal Supremo pueden citarse FALCÓN TELLA, R. La contraprestación del servicio público de abastecimiento domiciliario del agua Sentencia del Tribunal Supremo 23 y 24 de noviembre de 2015, Revista Quincena Fiscal nº 7, 2016; O L OLMO GALÁN, Tasas por los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado, Carta Tributaria nº 16, 2016, 35-38; VILLAR ROJAS FJ. Las tarifas por la prestación de servicios públicos ¿una categoría inconstitucional?, El Cronista del Estado Social y Democrático de derecho, mayo 2017, 12-21, y mi trabajo antes citado, Informe sobre la contraprestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua: la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2015, La Administración al día, INAP, 17 de marzo de 2016.

naturaleza de las contraprestaciones económicas por la explotación de obras públicas o la prestación de servicios públicos en régimen de derecho privado.

La LCSP 2017 ha logrado zanjar el debate sobre la naturaleza de la contraprestación que paga el usuario por la prestación de un servicio al admitir ya sin ningún género de dudas que si quien presta el servicio es un concesionario o una empresa privada este precio puede ser una tarifa, un precio de naturaleza no tributaria, que puede calificarse de precio administrativo en la medida en que está fijado o aprobado por la Administración<sup>3</sup>. Así será si el precio se abona directamente a quien presta el servicio.

Las disposiciones a tener en cuenta son las siguientes: disposición adicional cuadragésima tercera (naturaleza jurídica de las contraprestaciones económicas por la explotación de obras públicas o la prestación de servicios públicos en régimen de derecho privado), disposición final novena, (modificación de la ley 8/1989 de 13 de abril del régimen jurídico de las tasas y lo precios públicos)<sup>4</sup>, disposición final undécima, (modificación de la disposición adicional primera de la ley 58/2003 de 17 de diciembre, general tributaria)<sup>5</sup> y la disposición final duodécima, (modifica la ley de haciendas locales)<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Si bien suele afirmarse que la tarifa es un precio privado, frente a la tasa, que es un tributo, creemos que, de acuerdo con VILLAR ROJAS, es mejor calificar a la tarifa como un precio administrativo, en la medida en que se trata de un precio que fija o aprueba la administración. El autor citado, op. cit. pág. 20 afirma que “la tarifa no es un precio privado, sino que es un precio fijado o aprobado por la administración, esto es, un precio administrativo”.

<sup>4</sup> La disposición final novena establece lo siguiente: “*Modificación de la Ley 8/1989, de 13 de abril, del régimen jurídico de las tasas y los precios públicos. Se añade una nueva letra c) al artículo 2 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, del régimen jurídico de las tasas y los precios públicos, con la siguiente redacción: «c) Las tarifas que abonen los usuarios por la utilización de la obra o por la prestación del servicio a los concesionarios de obras y de servicios conforme a la legislación de contratos del sector público, que son prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias.»*”

<sup>5</sup> La disposición final undécima establece: “*Modificación de la Disposición adicional primera de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. La Disposición adicional primera de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, queda redactada en los siguientes términos: «Disposición adicional primera. Prestaciones patrimoniales de carácter público. 1. Son prestaciones patrimoniales de carácter público aquellas a las que se refiere el artículo 31.3 de la Constitución que se exigen con carácter coactivo. 2. Las prestaciones patrimoniales de carácter público citadas en el apartado anterior podrán tener carácter tributario o no tributario. Tendrán la consideración de tributarias las prestaciones mencionadas en el apartado 1 que tengan la consideración de tasas, contribuciones especiales e impuestos a las que se refiere el artículo 2 de esta Ley. Serán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario las demás prestaciones que exigidas coactivamente respondan a fines de interés general. En particular, se considerarán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias aquellas que teniendo tal consideración se exijan por prestación de un servicio gestionado de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta.*”

En el caso del servicio de suministro de agua a las poblaciones estamos ante la prestación de un servicio coactivo, ya que el acceso al agua debe considerarse como el acceso a un servicio esencial. Por otra parte, si este servicio se presta por un concesionario o persona privada, el cual cobra el precio directamente al usuario del servicio, de acuerdo con la nueva regulación establecida en la ley 9/2017, la remuneración que se recibe debe ser considerada una prestación patrimonial de carácter público de naturaleza no tributaria.

Así las cosas existen en este momento diversos recursos casacionales ante el Tribunal Supremo en los que se pide se fije doctrina jurisprudencial sobre la naturaleza jurídica de la retribución de quien presta el servicio de suministro de agua a poblaciones de forma indirecta, atendiendo a la legislación anterior a la ley de contratos de 2017, pero en los que también se deberá tener presente lo dispuesto en la nueva ley de contratos de 2017, en la que el legislador ha sido ya muy claro sobre la naturaleza de la retribución y la figura de la tarifa como prestación patrimonial pública de naturaleza no tributaria.

Así, el Auto del Tribunal Supremo de 2 de julio de 2018 admitió el recurso de casación por interés objetivo en relación a una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 22 de noviembre de 2016 en la que aplicó el criterio de la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2015. El

---

*En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión o sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado.»*

<sup>6</sup> La disposición final duodécima establece: *“Modificación del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Se modifica el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, añadiéndose un nuevo apartado 6 al artículo 20, en los siguientes términos: «6. Las contraprestaciones económicas establecidas coactivamente que se perciban por la prestación de los servicios públicos a que se refiere el apartado 4 de este artículo, realizada de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta, tendrán la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario conforme a lo previsto en el artículo 31.3 de la Constitución. En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión, sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 103 de la Ley de contratos del sector público, las contraprestaciones económicas a que se refiere este apartado se regularán mediante ordenanza. Durante el procedimiento de aprobación de dicha ordenanza las entidades locales solicitarán informe preceptivo de aquellas Administraciones Públicas a las que el ordenamiento jurídico les atribuyera alguna facultad de intervención sobre las mismas.»*

Tribunal Supremo admite el recurso en relación a una cuestión que las recurrentes afirman que les sitúa “ante uno de los debates más polémicos, encendidos, intensos y controvertidos del derecho administrativo-tributario y, más en concreto, del ámbito de prestación de los servicios públicos”.

El Auto del Tribunal Supremo establece que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en aclarar, matizar, revisar o ratificar la doctrina jurisprudencial propia sobre el debate persistente en torno al artículo 2.2.a de la ley general tributaria, en su redacción posterior a la ley de economía sostenible, relativo a la naturaleza jurídica de las cantidades cobradas a los usuarios del servicio de abastecimiento de agua potable prestado a través de formas indirectas y, en particular, a través de entidades concesionarias”.

El mismo Tribunal Supremo, en un Auto de 3 de octubre de 2018 admite otro recurso de casación en relación a la naturaleza del precio por la prestación del servicio de suministro de agua en alta, y en este ya alude a la nueva normativa de la ley de contratos de 2017.

Hay que estar, pues, atentos a la doctrina que fije el Tribunal Supremo en los recursos de casación admitidos atendiendo a la legislación aplicable en cada caso y muy en particular a las referencias que puedan hacerse a la ley de contratos de 2017.

La nueva ley de contratos, que como hemos visto es ya muy clara al admitir la figura de la tarifa o precio privado como precio de remuneración del concesionario de un servicio público coactivo como es el suministro de agua, se ha impugnado ante el Tribunal Constitucional.

El jueves 15 de marzo de 2018 el BOE publicó el acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 6 de marzo por el que admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 739-2018 promovido por más de 50 diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario de Unidos-Podemos-En Comú Podem- En

Marea del Congreso de los Diputados contra el artículo 289.2, disposición adicional 43 y las disposiciones finales 9, 11 y 12 de la ley 9/2017 de 8 de noviembre de contratos del sector público.

El recurso impugna todos los preceptos de la LCSP-2017 en los que se establece que el concesionario de un servicio público puede ser remunerado por una tarifa, esto es, por una prestación patrimonial de carácter público de naturaleza no tributaria. El recurso entiende que esta calificación vulnera lo dispuesto en el artículo 31.3 de la Constitución, precepto que exigiría que en todo caso la remuneración tuviera la condición de tasa y estuviera, de este modo, sujeta en su determinación a las garantías propias del derecho tributario.

Frente a este argumento creemos que cabe oponer que lo dispuesto en los preceptos impugnados es conforme a la Constitución, en particular si tenemos en cuenta que:

a. El artículo 31.3 de la Constitución establece que “sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley”.

b. El Tribunal Constitucional ha admitido que la figura de las prestaciones patrimoniales de carácter público puede tener o no naturaleza tributaria.

c. El Tribunal Constitucional, de conformidad con el artículo 31.3, exige que toda prestación patrimonial de carácter público, sea o no de naturaleza tributaria, respete el principio de reserva legal.

d. El Tribunal Constitucional ha admitido que la ordenanza municipal, al ser aprobada por el Pleno de la Corporación local, da respuesta al principio de reserva legal.

Por tanto, lo establecido en los preceptos impugnados no vulnera lo establecido en el artículo 31 de la Constitución. Se trata de una opción del legislador que tiene

cobertura en este precepto constitucional y en la interpretación que del mismo ha hecho el Tribunal Constitucional.

En relación con esta cuestión destacaremos los siguientes trabajos publicados en el año 2018:

**- AQUAE Papers núm. 9: International Household water tariff determinants**

El consumo de agua efectuado por las economías domésticas supone alrededor del 12% del uso de los recursos hídricos mundiales (FAO, 2018). En este número de AquaePapers se presenta un análisis comparativo de los precios a nivel internacional.

<https://www.fundacionaquae.org/aquaeteca/aquae-papers/aquae-papers-9/>

- ACÍN FERRERA, A. "Tasas.- Tarifas. Las tarifas, nueva categoría de ingresos locales. Ingresos locales.- Ley de contratos sector público". en La Administración Práctica num.4/2018.

- DEL AMO GALÁN, O. Las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario. Especial referencia al ámbito local. Carta tributaria. Revista de opinión, nº 36, marzo 2018.

- FALCÓN Y TELLA, R. Las tarifas que abonan los usuarios de un servicio público como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias. Revista quincenal fiscal 5/2018. Aranzadi.

- GONZÁLEZ CAMPOS, J. Primer recurso de inconstitucionalidad contra la nueva ley de contratos. Blog de 15 de marzo de 2018.

- LITAGO LLEDÓ, R. "El Principio de estabilidad presupuestaria del Art. 135 CE como fundamento constitucional de las nuevas tarifas". Revista Quincena Fiscal núm.. 21/2018 parte Estudios.

Resumen: *«La LCSP consagra el concepto legal de prestación patrimonial de carácter público en la Disp. Ad. 1.ª LGT y el Art. 20.6 TRLHL. Éste incluye tanto las tributarias (tasas) como las no tributarias, entre las que se cuentan las tarifas que sólo se dan en los servicios gestionados mediante el nuevo contrato de concesión de*

*servicios. Todas las prestaciones coactivas no tributarias se sujetan al Art. 31.3 CE y deben responder a fines de interés general (STC 182/1997). La estabilidad presupuestaria del Art. 135 CE y la sostenibilidad de los servicios públicos (LOEPSF) son los nuevos principios a los que deben ajustarse los servicios públicos locales (LBRL) y estatales (Ley 40/2015) y esto supone la preferencia legal de los modos de gestión privada. A ellos, la LCSP les anuda la financiación a través de prestaciones no tributarias, excluidas del Art. 31.1 CE. Este efecto restrictivo y el hecho de que se cree un nuevo concepto legal impiden la aplicación retroactiva de la LCSP que no es, desde luego, una norma aclaratoria. »*

-ORTIZ CALLE, E. Sobre tarifas y tributos: a vueltas con las contraprestaciones por el servicio público local de suministro domiciliario de agua. Blog 20 de diciembre de 2018. Instituto de derecho local. UAM.

- RODRIGUEZ FLORIDO, I. “El servicio de abastecimiento urbano de aguas: formas de gestión y precios”. Accésit en la III Edición de los Premios de la Cátedra del Agua y la Sostenibilidad a los Mejores Trabajos Fin de Máster, en la modalidad de estudios sociales y jurídicos.

<https://www.um.es/documents/3456781/9822882/TFM+Rodriguez+Florido.pdf/e2bacc20-4340-425c-b37c-e75d389d597b>

- TORNOS MAS, J. “La tarifa como contraprestación que pagan los usuarios en el contrato de concesión de servicios de la Ley 9/2017 de contratos del Sector Público”. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1508103>

## **F. El problema laboral en los procesos de remunicipalización. La ley de presupuestos para 2017 y la sentencia del Tribunal Constitucional 122/2018 de 31 de octubre**

En los procesos de remunicipalización de servicios públicos uno de los problemas jurídicos que aparecen como un posible obstáculo a la decisión de recuperar la gestión pública del servicio por parte de la administración titular del mismo es el relativo a la situación del personal que venía prestando sus servicios en la empresa privada concesionaria.

En caso de optar por la reinternalización se deben valorar los problemas del personal de las empresas concesionarias y su posible integración en la entidad local titular del servicio por aplicación de la normativa laboral, según la cual el cambio de modalidad de gestión del servicio comporta una sucesión de empresas y, por tanto, la obligación del ente local de asumir el personal que estaba al servicio de la entidad concesionaria.

Esta integración supone chocar con los principios que permiten acceder a ser considerado personal al servicio de la administración pública, aumenta el volumen de personal del ente local, y comporta un complejo proceso de integración del personal antes en régimen laboral privado en las condiciones del personal al servicio de la administración o de una empresa pública.

La inseguridad jurídica que aparece en estos procesos de sucesión de empresas, cuando a la concesionaria privada debe sustituirla una administración pública, ha llevado a que la posición de algunos sindicatos haya sido crítica en relación a la remunicipalización o, cuando menos, se haya advertido del riesgo de estos procesos si no se tiene claro el marco legal aplicable a la sucesión de empresas.

Así las cosas la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, en su disposición adicional trigésimo cuarta, apartado dos, impuso una dificultad añadida al limitar legalmente la incorporación de personal laboral al sector público en supuestos de cambio de modalidad de gestión indirecta o directa de servicios y obras públicas. Se incide de esta manera en la regulación general sobre sucesión de empresas contenido laboral.

En concreto, la citada disposición estableció que *“Uno. Los contratos de trabajo de personal laboral en las Administraciones Públicas y en su sector público, cualquiera que sea la duración de los mismos, deberán formalizarse siguiendo las prescripciones y en los términos establecidos en el Estatuto de los Trabajadores y demás normativa reguladora de la contratación laboral, así como de acuerdo con las previsiones de la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, siéndoles de aplicación los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, y debiendo respetar en todo caso lo dispuesto en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, y*

*cualquier otra normativa en materia de incompatibilidades. Dos. Los órganos competentes en materia de personal en cada una de las Administraciones Públicas y en las entidades que conforman su Sector Público Instrumental serán responsables del cumplimiento de la citada normativa, y en especial velarán para evitar cualquier tipo de irregularidad en la contratación laboral temporal que pueda dar lugar a la conversión de un contrato temporal en indefinido no fijo. Así mismo, los órganos de personal citados no podrán atribuir la condición de indefinido no fijo a personal con un contrato de trabajo temporal, ni a personal de empresas que a su vez tengan un contrato administrativo con la Administración respectiva, salvo cuando ello se derive de una resolución judicial. Tres. Las actuaciones irregulares en la presente materia darán lugar a la exigencia de responsabilidades a los titulares de los órganos referidos en el apartado segundo, de conformidad con la normativa vigente en cada una de las Administraciones Públicas. Cuatro. Las Administraciones Públicas promoverán en sus ámbitos respectivos el desarrollo de criterios de actuación que permitan asegurar el cumplimiento de esta disposición así como una actuación coordinada de los distintos órganos con competencia en materia de personal. Cinco. La presente disposición, que tiene vigencia indefinida y surtirá efectos a las actuaciones que se lleven a cabo tras su entrada en vigor, se dicta al amparo del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, en lo relativo al régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas”.*

El citado precepto fue impugnado por 50 diputados del Grupo Parlamentario confederal de Unidos-Podemos-En Comú Podem-En Marea, alegando motivos formales, al haberse regulado en el precepto impugnado una materia ajena al contenido propio de las leyes de presupuestos, lo que vulneraría el principio constitucional de seguridad jurídica, artículo 9,3 CE. Detrás de la razón formaba el conseguir dejar sin efecto una disposición legal que hacía más difícil el acometer procesos de remunicipalización.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 122/2018 de 31 de octubre, estimó el recurso.

Los argumentos de los recurrentes, como hemos apuntado, fueron meramente formales y, por ello, el Tribunal no se pronuncia sobre el contenido material del

precepto impugnado. De esta forma no entra a valorar la incidencia de la regulación cuestionada en los procesos de remunicipalización. El Tribunal Constitucional, de acuerdo con su propia jurisprudencia en esta materia, entiende que la citada disposición no integra el núcleo esencial de la norma presupuestaria ni tiene encaje en el contenido “esencial” de la misma y, por ello la declara inconstitucional. Para el Tribunal el precepto no tiene una incidencia directa en el gasto público ni está directamente vinculada con la política económica.

No obstante el Tribunal Constitucional no haya entrado en el fondo de la cuestión subyacente en el planteamiento del recurso, es evidente que al haberse anulado el precepto impugnado la sentencia si incide en la cuestión relativa al problema de los trabajadores afectados por un proceso de remunicipalización.

Lo cierto es que el precepto pretendía ser un factor disuasorio para los posibles procesos de reversión de servicios al modo de gestión directa, al dejar en una situación jurídica indefinida a los trabajadores cedidos que no podían incorporarse al sector público. Cabe entender que al haberse anulado el precepto impugnado ya no hay impedimento para aplicar el contenido del artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores sobre sucesión de empresas tal y como se venía aplicando por la jurisprudencia. Una jurisprudencia que, debe recordarse, no era sin embargo pacífica.

Así, se han creado las figuras del personal “indefinido no fijo”, personal “subrogado” o personal “con mantenimiento de la clase de contrato que ostentaba con anterioridad a la cesión, pero con plaza a extinguir”.

En todo caso parece que con la sentencia del Tribunal Constitucional se ha suprimido el veto legal a que los trabajadores de servicios remunicipalizados se conviertan en empleados públicos.

Por último no puede dejar de señalarse que la ley general presupuestaria para 2018 incluye una nueva disposición adicional 43 de contenido idéntico a la declarada inconstitucional, disposición que entendemos debería considerarse inconstitucional y no aplicable.

Sobre esta cuestión destacamos la siguiente Bibliografía publicada el año 2018:

- CASTILLO BLANCO, F. La reinternalización de servicios públicos: aspectos administrativos y laborales. CEMICAL, Estudios de relaciones laborales, 2018.

-GONZÁLEZ, J. Remunicipalización, reversión de concesiones, sucesión de empresas e integración de trabajadores en la administración pública. Blog de 11 de noviembre de 2018.

- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E. “Una visión administrativista de los problemas laborales derivados de cambios en la gestión de los servicios públicos” en la Revista española de Derecho Administrativo núm.. 193/2018 parte Estudios.

Resumen: *«En los últimos tiempos asistimos a lo que ha dado en llamarse una «vuelta a lo público» en la gestión de los servicios públicos, especialmente en el sentido de su reversión. Ello unido a la reducción de entes del sector público, a efectos de cumplir con el objetivo de déficit público, ha provocado cambios que han llevado a problemas laborales, entre los que cabe destacar la posible aplicación de la sucesión empresarial –propia del Derecho del Trabajo- al ámbito del sector público, en lo que ha tenido una posición destacada la Sala de lo Social del Tribunal Supremo. Sin embargo, el tema trasciende una mera visión laboralista del asunto, siendo imprescindible tener en cuenta una multitud de normas propias del Derecho Administrativo, que tienen incidencia en la materia y que ponen de manifiesto la complejidad que subyace a todo ello.»*

- OLIAS-PÉREZ MENDOZA. El Constitucional deshace el veto de Rajoy a que los trabajadores de servicios remunicipalizados se conviertan en empleados públicos. El Diario .es, 9 de noviembre de 2018.

- ROJO, E. Sobre la subrogación de personal en procesos de reversión en las administraciones públicas y sus efectos laborales. Notas a la importante sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de octubre de 2018 (previo recordatorio de los orígenes del conflicto y el parecer doctrinal). Blog 10 de noviembre de 2018.

- SALA FRANCO, T. Acerca de los derechos de los trabajadores en los casos de reversión en la gestión de los servicios públicos por las administraciones públicas. Derecho de las relaciones laborales núm. 2/2018.

## **G.- El precio del agua**

Durante el año 2018 se han publicado informes de interés sobre el precio del agua en España.

### **1.- Informe del INE.**

A finales de 2018 el Instituto Nacional de Estadística, INE, publicó sus últimos datos sobre el agua en España, que corresponden al año 2016. IAGUA publicó un resumen de estos datos en su Informe aparecido a principios del año 2019 con el título El precio del agua en España.

De los datos publicados destacamos los siguientes.

El precio medio por metro cúbico sin IVA (suministro y saneamiento) para todo tipo de consumo (doméstico, industrial y comercial) más elevado se dio en Cataluña, 1,69 euros/m<sup>3</sup> y Murcia, 1,61 euros/m<sup>3</sup>. Los precios más bajos se dieron en La Rioja, 1,17 euros/m<sup>3</sup> y Castilla y León, 1,16 euros/m<sup>3</sup>.

El Informe de Iagua advierte al respecto que estos precios se deben ponderar, teniendo en cuenta que “cada Comunidad Autónoma tiene sus características. Unas con recursos hídricos más abundantes y otras con un estrés hídrico preocupante. Algunas repercuten mejor el coste del agua en la factura y otros tienen tarifas más bajas a cambio de invertir menos en infraestructuras y en su renovación. Además hay que tener en cuenta que los datos son medias de toda la Comunidad Autónoma, y dado que los precios los ponen en la mayoría de los casos cada ayuntamiento, en cada Comunidad nos podemos encontrar de todo”.

También se analiza el por qué ha subido tanto el precio del agua en España en los últimos años. Sobre este punto se dice: “que un bien de primera necesidad se multiplique por dos y por tres en 16 años tiene que tener una razón (o más bien varias), aparte del habitual general encarecimiento de la vida. Una de ellas es el aumento en la inversión en saneamiento y depuración que hemos tenido que hacer, por el bien de nuestro medio ambiente, y también obligados por la legislación europea (preferiríamos pensar que lo primero ha tenido más peso). Si observamos la parte de la factura del agua que se dedica a saneamiento, vemos que su subida ha sido mucho mayor que la de suministro”.

Se hace referencia a una falta muy grave de inversión en infraestructuras hidráulicas en España, con una tasa muy baja de renovación que no hace sino empeorar la situación año a año.

Finalmente se reiteran datos del año 2017 según los cuales, dentro de Europa y en relación al sueldo, el precio medio del agua en España es uno de los más bajos de la Unión Europea. Se añade que tal vez la falta de inversión en infraestructuras pueda estar en la base de este bajo coste del agua.

## **2.- Informe del Observatori del preu de l'aigua de la Agència Catalana de l'Aigua.**

Otro estudio de interés es el publicado por el Observatori del preu del aigua de la Agencia Catalana del Aigua, de 31 de julio de 2018, donde se nos ofrecen datos sobre el precio del agua en Cataluña. El blog de Ignasi Servia Goixart, de Iagua, de misma fecha y con el título de Preus de l'Aigua a Catalunya nos resume el anterior Informe.

Los datos del Observatori del preu de l'aigua incluyen las tarifas/tasas de suministro domiciliario de agua, la tasa de alcantarillado, el canon del agua (impuesto ambiental que grava el uso del agua y la contaminación que su vertido pueda producir) y el IVA, que es del 10% en el caso del suministro y del canon.

Tomando todos estos factores, el precio medio del agua en todos los municipios de Catalunya durante 2017 fue de 2,384 euros/m<sup>3</sup>, que para un consumo de 12 m<sup>3</sup>/mes, IVA incluido, equivale a 28,61 euros/m<sup>3</sup>.

Según la entidad suministradora, pueden destacarse estos datos. Suministro por el Ayuntamiento, un total de 428 municipios, precio promedio 1,23 euros/m<sup>3</sup>. Suministro por entidades concesionarias: SOREA, 213 ayuntamientos, precio promedio 1,83 euros/m<sup>3</sup>; Aqualia, 39 ayuntamientos, precio promedio 1,93 euros/m<sup>3</sup>; AGBAR, 23 ayuntamientos, precio promedio, 2,54 euros/m<sup>3</sup>.

Sobre esta cuestión damos cuenta de páginas web en las que encontrar información:

Observatorio del preu de l'aigua, ACA.

<http://aca.gencat.cat/ca/laca/observatori-del-preu-de-laigua/>

Informe anual precio agua en 2017 (publicado noviembre 2017) [http://aca-web.gencat.cat/aca/documents/DocuWeb/estudis/observatori\\_preus\\_2017\\_ca.pdf](http://aca-web.gencat.cat/aca/documents/DocuWeb/estudis/observatori_preus_2017_ca.pdf)

Precio por municipios (actualizado 2018)

<http://aca.gencat.cat/ca/laca/observatori-del-preu-de-laigua/Preu-per-municipis-i-evolucio/>

[Preu de l'aigua, composició, serveis i altres conceptes \(evolució 2010-2017\)](#)

<http://aca.gencat.cat/ca/laca/observatori-del-preu-de-laigua/preu-de-laigua-composicio-serveis-i-altres-conceptes/>

<http://aca.gencat.cat/ca/laca/observatori-del-preu-de-laigua/preu-de-laigua-composicio-serveis-i-altres-conceptes/> (hasta 2018)

<http://aca.gencat.cat/ca/laca/observatori-del-preu-de-laigua/Preu-per-municipis-i-evolucio/>

## **H.- Planes directores del ciclo integral del agua.**

### **1.- El Plan Director del Ciclo Integral del Agua de Uso Urbano de Navarra, 2019-2030.**

Por su rigor y la calidad el Plan el Plan Director del Ciclo Integral del Agua de uso urbano de Navarra, 2019-2030, merece un breve comentario.

El Plan formula una serie de propuestas a desarrollar en el período 2019-2030 en relación al ciclo integral del agua de uso urbano, analizando con este fin tanto los problemas del suministro en alta como en baja, y en relación a la baja los problemas de suministro y saneamiento. Para el Plan el ciclo integral del agua de uso urbano incluye el abastecimiento de agua urbana y el saneamiento y depuración de aguas residuales urbanas, incluyendo en ambos casos las actividades industriales conectadas a redes de distribución de entidades locales.

Los principios del Plan son los siguientes:

- El acceso a un adecuado servicio de abastecimiento y saneamiento es un derecho básico y universal, que se efectuará por medio de un sistema público.
- Este servicio se deberá prestar de forma profesional, eficiente, responsable, solidaria y atendiendo a los principios de equilibrio territorial, transparencia, equidad y corresponsabilidad de todas las capas de la sociedad.
- El desarrollo del Plan promoverá la lucha contra el cambio climático y la apuesta por la economía circular en materia de aguas.
- Se optimizará el entramado administrativo del ciclo urbano del agua en línea con lo establecido en la reforma de la administración local.
- El sistema tarifario e impositivo del ciclo urbano del agua avanzará en la íntegra recuperación de sus costes.

El estudio del abastecimiento y saneamiento en baja llega a determinar que existen 206 entidades prestadoras de estos servicios. Por lo que se refiere al abastecimiento existen 9 entidades supramunicipales que prestan el servicio al 81,7 de la población, 126 ayuntamientos que son responsables del 17,6 % y 71 Concejos que prestan el servicio al 0,8% de la población. Se afirma también que todos los municipios d más de 100 habitantes poseen red de alcantarillado.

A partir de los datos recogidos el Plan fija unos objetivos comunes para implantar en el gobierno del ciclo del agua. Así, objetivos ambientales, de gobernanza y economía, la implantación del nivel supramunicipal, la fijación de un sistema tarifario solidario y los más homogéneo posible, la mejora de las redes de abastecimiento y el objetivo de unos consumos moderados y sostenibles.

De estos objetivos nos importa destacar el relativo a la Gobernanza, páginas 120 y siguientes. El Plan fija como objetivo simplificar la prestación del servicio del ciclo integral y hacerlo más profesional y eficiente. En este sentido, desde la perspectiva organizativa, se defiende, de acuerdo con la reforma general del gobierno local de Navarra, simplificar la red de entidades supramunicipales creando un limitado número de ellas que pasan a denominarse comarcas.

Estas deberían llevar a cabo la gestión del abastecimiento y saneamiento en alta y podrán ofertar a los ayuntamientos el servicio de red en baja.

Se opone de manifiesto en este Plan la tendencia general a buscar ámbitos territoriales supramunicipales para la gestión del servicio de suministro del agua, también en baja, si bien en este caso no se impone de forma coactiva la transferencia de la competencia al nuevo nivel comarcal.

El Plan nada dice sobre las formas de gestión del servicio por parte de los entes responsables del mismo.

## **2.- El Plan Director de Abastecimiento de Agua a Poblaciones 2016-2027 de la Comunidad Autónoma de La Rioja.**

El Decreto 38/2018 de 3 de noviembre por el que se aprueba el Plan Director de abastecimiento de agua a poblaciones 2016-2027 de la Comunidad Autónoma de La Rioja recuerda en su exposición de motivos que la Directiva Marco 2000/60/CE de 23 de octubre y el RDL 1/2001 de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de aguas establecen que el abastecimiento de agua para el consumo humano se efectuará de conformidad con los principios de uso racional, conservación y mejora del medio ambiente, sostenibilidad y recuperación de costes, priorizando el abastecimiento doméstico y los servicios sociales básicos (sanidad, salubridad e higiene) sobre otros usos.

De conformidad con este marco normativo de referencia y en ejercicio de las competencias autonómicas en la materia, se aprueba el Plan Director de abastecimiento de agua a poblaciones 2016-2027 como plan sectorial de coordinación.

Según el Decreto citado por el que aprueba el Plan, la planificación y la priorización de las actuaciones con criterios objetivos supone una mayor eficacia en la gestión del agua, por lo que el fin principal del Plan Director de abastecimiento de agua a poblaciones 2016-2027 es la creación de una infraestructura de abastecimiento general, que garantice el suministro de agua tanto en calidad como en cantidad de forma eficiente a todos los municipios de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Por un lado, se garantizará la disponibilidad del agua coordinando las competencias de las Administraciones que concurren entre sí y por otro, se protegerá el estado de las masas de aguas superficiales y subterráneas en el territorio de La Rioja. Además, los objetivos generales de este Plan Director incorporan las directrices establecidas en el Plan para salvaguardar los recursos hídricos en Europa (COM 2012- 673) en especial las referentes al consumo eficiente, a las medidas contra fugas y al apoyo a la tarificación del agua.

Para la ejecución del Plan se contará con el Consorcio de Aguas y Residuos que está integrado por todos los municipios de La Rioja y la Administración regional, de modo que será clave para la gestión de las infraestructuras de abastecimiento supramunicipal previstas en este Plan Director.

Debe tenerse en cuenta que el 75% de municipios de La Rioja tienen menos de 500 habitantes, cuentan con escasos recursos humanos y técnicos para prestar un servicio obligatorio haciéndolos más vulnerables. Esta realidad es la que justifica una gestión supramunicipal que garantice la eficacia de las 14 infraestructuras y en la que se aprovecha la economía de escala disminuyendo los costes de explotación y mantenimiento. En la actualidad todos los municipios de La Rioja están consorciados.

#### **I.- Reformas normativas que inciden en el suministro de agua a poblaciones. El Real Decreto 902/2018 de 20 de julio.**

Si bien la norma que traemos a colación no se ocupa de directamente de la prestación del servicio de suministro de agua a poblaciones, es evidente que incide en este servicio al regular, para todo ente público o entidad privada que lleve a cabo esta actividad, unas reglas determinantes sobre la calidad del agua, que es el bien que constituye el objeto material del servicio a prestar.

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad ya estableció la obligación de las Administraciones públicas sanitarias de orientar sus actuaciones prioritariamente a la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades, y dispuso que las actividades y productos que, directa o indirectamente, puedan tener consecuencias negativas para la salud, sean sometidos por las Administraciones públicas a control por parte de éstas y a llevar a cabo

actuaciones sanitarias para la mejora de los sistemas de abastecimiento de las aguas.

En desarrollo de la ley el Real Decreto 1138/1990, de 14 de septiembre aprobó la Reglamentación técnico-sanitaria para el abastecimiento y control de calidad de las aguas potables de consumo público, incorporando a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva comunitaria 80/778/CEE, de 15 de julio de 1980.

La publicación de la Directiva 98/83/CE, de 3 de noviembre de 1998 exigió la incorporación de la misma al derecho interno español con la elaboración de un nuevo texto que recogiera las nuevas especificaciones de carácter científico y técnico y posibilitaran un marco legal más acorde, tanto con las necesidades actuales, como con los avances y progresos de los últimos años en lo que a las aguas de consumo humano se refiere, estableciendo las medidas sanitarias y de control necesarias para la protección de la salud de los consumidores, siendo éste el objeto principal de esta disposición.

Se aprobó en consecuencia el RD 140/2003 de 7 de febrero por el que se establecieron criterios sanitarios de calidad del agua de consumo humano. Su objeto fue establecer los criterios sanitarios que deben cumplir las aguas de consumo humano y las instalaciones que permiten su suministro desde la captación hasta el grifo del consumidor y el control de éstas, garantizando su salubridad, calidad y limpieza, con el fin de proteger la salud de las personas de los efectos adversos derivados de cualquier tipo de contaminación de las aguas.

Con este fin se regularon los criterios de calidad de la conducción del agua, las sustancias para el tratamiento del agua, el tratamiento de la potabilización, la distribución, las inspecciones, los laboratorios de control, el autocontrol, la vigilancia sanitaria, los planes sanitarios del agua y la información a los consumidores.

Como se afirmó en el citado RD de 2002 dada la importancia de este tema para la salud humana, se hace necesario el establecimiento a escala nacional de criterios de calidad del agua de consumo humano y por ello se dispuso el "Real Decreto, que tiene carácter de norma básica, se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.16.<sup>a</sup> de la Constitución y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 18.6,

19.2, 23, 24, 40.2, 40.13 y en la disposición adicional segunda de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad”.

El RD 902/2018 por el que se modifican el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano, y las especificaciones de los métodos de análisis del Real Decreto 1798/2010, de 30 de diciembre, por el que se regula la explotación y comercialización de aguas minerales naturales y aguas de manantial envasadas para consumo humano, y del Real Decreto 1799/2010, de 30 de diciembre, por el que se regula el proceso de elaboración y comercialización de aguas preparadas envasadas para el consumo humano, se elabora con el fin de incorporar al derecho interno español lo dispuesto en la Directiva 2015/1787 de la Comisión, de 6 de octubre de 2015, por la que se modifican los anexos II y III de la Directiva 98/83/CE del Consejo, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano al derecho interno español, adoptando nuevos criterios básicos para el control de la calidad del agua de consumo humano y los métodos de análisis utilizados.

El nuevo RD de 2018 modifica en parte el anterior RD 140/2003, en concreto, con el fin de actualizar las disposiciones de la Directiva 98/83/CE del Consejo a los avances científicos y técnicos se han modificado los aspectos relacionados con los anexos II y III de dicha Directiva. Como dice la exposición de motivos del RD 902/2018 *“Para el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, con el fin de actualizar las disposiciones de la Directiva 98/83/CE del Consejo a los avances científicos y técnicos se han modificado los aspectos relacionados con los anexos II y III de dicha Directiva. Esto ha llevado a modificar los requisitos del programa de muestreo y los métodos de análisis que recogen los anexos IV y V y los artículos relacionados con estos anexos, respectivamente, y que disponen que los laboratorios deberán trabajar de acuerdo con procedimientos aprobados a nivel internacional o normas de funcionamiento basadas en criterios y emplear métodos de análisis que, en la medida de lo posible, hayan sido validados. Se introduce el límite de cuantificación y la incertidumbre de medida como resultados característicos o criterios de funcionamiento. No obstante, es necesario que se puedan seguir permitiendo por un período de tiempo limitado el uso de la exactitud, la precisión y el límite de detección*

*como resultados característicos, de modo que los laboratorios tengan tiempo suficiente para adaptarse a este avance técnico.*

*Además se han establecido una serie de normas UNE-EN ISO para el análisis de los parámetros microbiológicos. Así pues, las normas UNE-EN ISO 9308-1 y UNE-EN ISO 9308-2 para el recuento de Escherichia coli y bacterias coliformes y la norma UNE-EN ISO 14189 para el análisis de Clostridium perfringens proporcionan todas las especificaciones necesarias para realizar el análisis.*

*Para los parámetros microbiológicos, se podrán utilizar métodos alternativos, siempre y cuando para evaluar la equivalencia de métodos se utilice la norma UNE-EN ISO 17994: Calidad del agua. Requisitos para la comparación de la tasa de recuperación relativa de microorganismos por dos métodos cuantitativos, establecida ya como la norma sobre equivalencia de los métodos microbiológicos.*

*En el anexo V del Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, se adaptan las frecuencias de muestreo a los principios de la evaluación del riesgo señalados por la Organización Mundial de la Salud.*

*Por este motivo, es necesario que se puedan establecer excepciones a los controles que se hayan establecido, siempre que se realice una evaluación de riesgos, basándose en las Guías para la calidad del agua potable de la Organización Mundial de la Salud o normas internacionales tales como UNE-EN 15975-2, relativa a la «Seguridad en el suministro de agua potable. Directrices para la gestión del riesgo y las crisis».*

*La Directiva 2013/51/Euratom del Consejo, de 22 de octubre de 2013, transpuesta mediante el Real Decreto 314/2016, de 29 de julio, por el que se modifican el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano, introdujo disposiciones específicas para el control de las sustancias radiactivas. Por tanto, los programas de control de las sustancias radiactivas deben establecerse exclusivamente de conformidad con la redacción dada en dicho real decreto.*

*A su vez, la normativa europea en relación a sustancias químicas y biocidas ha evolucionado por lo que conviene ajustar el anexo II (Sustancias destinadas al*

*tratamiento de aguas de consumo) del Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, al Reglamento (CE) n.º 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos, por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento (CEE) n.º 793/93 del Consejo y el Reglamento (CE) n.º 1488/94 de la Comisión, así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión, y del Reglamento (UE) n.º 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, relativo a la comercialización y el uso de los biocidas”.*

La modificación parcial del RD 140/2003 mantiene el carácter básico de la norma reformada. Así, la exposición de motivos afirma que “este real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en la Constitución Española en su artículo 149.1.16.<sup>ª</sup>, que reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación general de la sanidad”.

En este sentido establece un marco regulatorio general para todo el Estado, pero remite, por ejemplo, la elaboración de los Programas de Vigilancia Sanitaria del Agua de consumo humano a las Comunidades Autónomas (artículo 19 reformado).

La nueva norma se dice dictada dentro “*del Plan Anual Normativo de 2018 y se ajusta a los principios de buena regulación a los que se refiere el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en particular a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. Y así, persigue un interés general, ya que protege la calidad de las aguas destinadas al consumo humano y mejora la gestión de la calidad sanitaria. Además, supone una regulación imprescindible habida cuenta de que se trata de una transposición de la Directiva 2015/1787 de la Comisión, de 6 de octubre de 2015. Asimismo, durante su procedimiento de elaboración se ha favorecido la participación activa de los potenciales destinatarios de la norma a través del trámite de información pública y audiencia.*

*Esta disposición ha sido sometida al procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas y de reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información, previsto en la Directiva del 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información; así como en el Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, que incorpora esta directiva al ordenamiento jurídico español.*

*Con carácter previo a la elaboración del real decreto se ha sustanciado una consulta pública, de conformidad con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Asimismo, durante su tramitación se han realizado los trámites de información pública y de audiencia a los sectores potencialmente afectados y se ha consultado a las comunidades autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, así como a las entidades locales a través de la Federación Española de Municipios y Provincias. Además, han emitido informe la Comisión Interministerial para la Ordenación Alimentaria, el Consejo de Consumidores y Usuarios, la Comisión Ministerial de Administración Digital del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y el Consejo de Seguridad Nuclear”.*

## **J.- Tratamiento de la depuración. Sanción a España por demora en la trasposición de la normativa de tratamiento de aguas residuales.**

Si bien nuestro Informe se centra en el servicio de suministro de agua a poblaciones, la necesidad de contemplar el ciclo integral del agua y, por tanto, la fase de la depuración, nos lleva a formular algunas consideraciones sobre lo ocurrido en 2018 sobre esta cuestión.

En este sentido destacaremos dos hechos.

El Consejo Nacional del Agua acordó, el 16 de octubre de 2018, someter a Información Pública el Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización del agua, DESEAR.

El Plan sienta las bases para fijar los criterios (económicos, sociales y ambientales) que permitan priorizar y estudiar la viabilidad de medidas y actuaciones, y define el papel de las distintas administraciones y sus ámbitos de responsabilidad.

El Plan DESEAR establecerá los criterios para dar prioridad a unas actuaciones sobre otras de entre las 3.500 medidas de saneamiento y depuración contempladas en los planes hidrológicos españoles, que suponen una inversión estimada de 10.000 millones de euros en los próximos 18 años. De las casi 2.100 aglomeraciones de más de 2000 habitantes que tiene que depurar sus aguas en España, cerca de 550 están en situación de incumplimiento.

La Dirección General del Agua prevé llevar a cabo hasta el 2023 86 actuaciones que cuentan con una financiación europea de 477 millones de euros. De ellas 49 ya están iniciadas.

En segundo lugar debemos señalar que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictó sentencia el condenando a España por incumplir la legislación en materia de aguas residuales en 9 aglomeraciones de más de 15.000 habitantes. La condena asciende a 12 millones de euros y una multa coercitiva de 11 millones de euros por cada semestre de retraso en el cumplimiento de la normativa europea.

El Tribunal de Justicia dictó sentencia el 25 de julio de 2018, Asunto C-205/17, condenando a España en virtud de un recurso de incumplimiento interpuesto con arreglo al artículo 260,2 del TFUE.

La sentencia tenía como objeto un recurso por incumplimiento al entender la Comisión que España no había adoptado todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de 14 de abril de 2011, Asunto C-343/10 que ya le condenó `por no llevar a efecto el mandato de la Directiva comunitaria sobre aguas residuales.

Ante la denuncia de la Comisión España reconoce el incumplimiento parcial de lo dispuesto en la sentencia del año 2011, y en términos de defensa se limita a alegar “los esfuerzos que se están llevando a cabo para dar cumplimiento a la sentencia que han sido constantes y que se siguen realizando”. El Tribunal rechaza esta débil línea de defensa y afirma que “al no haberse producido con posterioridad a la

citada sentencia un caso de fuerza mayor que haga imposible su ejecución, el REINO DE España no puede alegar dificultades de orden interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la ejecución de una sentencia mediante la que se declara un incumplimiento”. A partir de aquí la sentencia se extiende en justificar las sanciones impuestas, la multa a tanto alzado y la multa coercitiva.

La gravedad de las sanciones expuestas refuerzan la importancia del Plan a que antes se ha hecho referencia, y la urgencia en llevar adelante las medidas que impidan el tener que hacer frente a la multa coercitiva impuesta.

Noticias en páginas web sobre la sentencia del Tribunal Europeo:

Texto Sentencia TJUE: <https://www.iberley.es/jurisprudencia/sentencia-supranacional-n-c-205-17-tjue-25-07-2018-47822912>

Comunicado prensa TJUE Por haber tardado en dar cumplimiento a la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, se condena a España a abonar una suma a tanto alzado de 12 millones de euros y una multa coercitiva de 11 millones de euros aproximadamente por cada semestre de retraso <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-07/cp180120es.pdf>

Noticias jurídicas: El Tribunal de Justicia de la UE condena a España por incumplir la legislación en materia de aguas residuales <http://noticias.juridicas.com/actualidad/jurisprudencia/13197-el-tribunal-de-justicia-de-la-ue-condena-a-espana-por-incumplir-la-legislacion-en-materia-de-aguas-residuales/>

El Tribunal de Justicia condena a España por haber tardado en dar cumplimiento a la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (STJ 25 julio 2018) <https://fernandezrozas.com/2018/08/28/el-tribunal-de-justicia-condena-a-espana-por-haber-tardado-en-dar-cumplimiento-a-la-directiva-sobre-el-tratamiento-de-las-aguas-residuales-urbanas-stj-25-julio-2018/>

“Bruselas alerta de 1.000 puntos negros que depuran mal las aguas residuales en España”

[https://elpais.com/politica/2018/07/28/actualidad/1532799069\\_748599.html](https://elpais.com/politica/2018/07/28/actualidad/1532799069_748599.html)

“España pagará 22 millones de multa al año hasta 2022 por incumplir con la depuración y el saneamiento de agua”

<https://www.europapress.es/sociedad/medio-ambiente-00647/noticia-espana-pagara-22-millones-multa-ano-2022-incumplir-depuracion-saneamiento-agua-20181120170339.html>

### **K.- La opinión de los usuarios.**

El Observatorio de los Servicios Urbanos, OSUR, es una plataforma privada que pertenece a la Asociación por la excelencia de los servicios públicos, AESP.

Este Observatorio ha publicado en el año 2018 una encuesta en la que da cuenta de la opinión de los ciudadanos españoles de las 30 poblaciones con mayor población sobre los servicios públicos que reciben.

La nueva encuesta refleja que un 64% de los ciudadanos está satisfecho, por encima del 61% del año anterior. El suministro del agua vuelve a ser la prestación mejor valorada, con 8 puntos más respecto del año anterior, mientras que los insatisfechos por este servicio se reducen del 21% al 13%. Los aspectos más valorados son la calidad general del servicio (buen funcionamiento del contador, la presión, la continuidad), le sigue la calidad del agua y después el servicio de alcantarillado.

Por ciudades importa destacar que por ejemplo en Barcelona el 68% de los vecinos se muestra satisfecho con los servicios públicos que recibe, siendo el suministro de agua y la recogida de basuras los mejor valorados. En Terrassa también el suministro de agua es el servicio mejor valorado, satisfaciendo a 7 de cada 10 habitantes y mejorando la valoración respecto del año anterior. Importan estos

datos teniendo en cuenta que en Terrassa se ha llevado a cabo un complejo proceso de recuperación de la gestión directa (damos cuenta en este informe), y en Barcelona el ayuntamiento también parece trabajar a favor de recuperar la gestión directa.

Información en páginas web:

Web resultados: <https://www.osur.org/barometro/#barometro-de-satisfaccion>

II BARÓMETRO OSUR. Crece la satisfacción de los españoles con los servicios públicos municipales <https://www.osur.org/2018/08/09/ii-barometro-osur-crece-la-satisfaccion-de-los-espanoles-con-los-servicios-publicos-municipales/>

LaVanguardia: Los barceloneses ponen un 6 a la calidad del agua <https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20170527/422971128754/encuesta-agbar-calidad-agua.html>

Metropoli abierta “Crece la satisfacción con los servicios públicos municipales. El suministro del agua es el mejor valorado con un 69% de aprobación entre los ciudadanos” [https://www.metropoliabierta.com/economia/suministros/crece-satisfaccion-servicios-publicos-municipales\\_9428\\_102.html](https://www.metropoliabierta.com/economia/suministros/crece-satisfaccion-servicios-publicos-municipales_9428_102.html)

Terrassa: El 65% de los egarenses, satisfecho con los servicios públicos municipales <https://www.osur.org/wp-content/uploads/2018/08/encuesta-osur-ndp-terrassa-1.pdf>

## **L.- La recuperación de la gestión directa en el suministro en alta. El caso de Aigües del Ter Llobregat, ATLL.**

El 20 de febrero de 2018 el Tribunal Supremo dictó sentencia en la que confirmó la sentencia del Tribunal Superior de Justicia por la que se anuló la adjudicación del servicio de suministro en alta perteneciente a la entidad Aigües Ter Llobregat. Esta anulación definitiva de una muy importante operación de “privatización” de la

gestión del servicio público de suministro de agua en alta determinó que el nuevo gobierno de la Generalidad decidiese recuperar la gestión directa del servicio, sin volver a licitar aquella operación que los Tribunales habían anulado.

Si bien en este informe nos ocupamos de la gestión en baja del suministro de agua a poblaciones, creemos que el caso ATLL merece un breve comentario, en la medida en que, si bien es un supuesto de suministro en alta del agua, es un caso de recuperación de la gestión a favor de manos públicas, después de un fracasado intento de traspaso de la gestión a manos privadas mediante la licitación de este servicio. La importancia económica de la licitación luego anulada, y las consecuencias de esta anulación judicial, justifican también que le prestemos una mínima atención, teniendo en cuenta además que el precio del agua en alta incidirá en el precio del suministro en baja.

Aigües Ter Llobregat era una entidad propiedad de la Generalidad de Cataluña que llevaba a cabo la captación y potabilización del agua que llega a más de 120 municipios de Cataluña, incluyendo la ciudad de Barcelona y su área metropolitana. La Generalitat decidió licitar esta actividad por un período de 50 años y por 1.000 millones de euros, con el fin principal de reducir la deuda pública acumulada. El contrato se adjudicó a ACCIONA-BTG Pactual, entidad que se comprometió a abonar 300 millones de euros en el momento de la adjudicación y 700 a lo largo de los 50 años de contrato.

El contrato fue impugnado por la otra entidad licitadora, SGAB, ante el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Cataluña, OARC, que estimó el recurso y acordó excluir a la adjudicataria del procedimiento de adjudicación y, por tanto, acordó dejar sin efecto la adjudicación. Esta resolución fue a su vez impugnada ante el Tribunal Superior de Justicia, el cual, el 22 de junio de 2015, dictó sentencia estimando en parte los recursos, al entender que no se debió excluir a Acciona-BTG Pactual de la licitación, como había hecho el OARC, pero anulando la adjudicación del contrato de gestión del servicio de abastecimiento de agua en alta Ter-Llobregat, al apreciar vicios en el procedimiento administrativo de adjudicación.

Contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia recurrieron la Generalidad de Cataluña, Acciona Agua SA y ATLL, Concesionaria de la Generalidad de Cataluña, Aigües de Catalunya y SGAB. Finalmente el Tribunal Supremo dictó la sentencia 269/2018 de 20 de febrero por la que desestimó los recursos de casación confirmando la sentencia del Tribunal Superior de Justicia, de modo que quedaba anulada la adjudicación del contrato de gestión del servicio de abastecimiento de agua en alta.

Así las cosas la Generalidad de Cataluña, titular del servicio, podía optar por proceder a una nueva licitación, o bien asumir de nuevo la gestión directa creando en su caso una nueva empresa pública a la que encomendar la prestación del servicio. En el momento de tomar esta decisión el gobierno de la Generalidad había cambiado, pasando de Convergència i Unió a manos de ERC y JxCAT, por tanto a un gobierno situado claramente más a la izquierda. Además ya no existía una situación de ahogo financiero en el gobierno autonómico como la que se vivía cuando se adoptó la decisión de licitar la gestión del servicio para obtener unos ingresos que permitieran hacer frente a los pagos de la administración autonómica. En este nuevo marco se optó por no licitar de nuevo la gestión del servicio, asumir de nuevo su prestación directa y crear una empresa pública para llevarlo a cabo.

El Decreto ley 4/2018 de 17 de julio llevó a cabo la recuperación de la gestión del servicio. Su exposición de motivos expone los antecedentes del caso: *“La producción y el suministro de agua potable para el abastecimiento de agua en poblaciones por medio de la red de abastecimiento Ter-Llobregat es un servicio público de interés de la Generalidad y, por lo tanto, de su competencia, de conformidad con el artículo 34 del texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 3/2003, de 4 de noviembre. En origen, la Generalidad de Cataluña prestó este servicio de forma directa, mediante el Ente de Abastecimiento de Agua Ter-Llobregat, aunque el artículo 37.1 del texto refundido preveía expresamente que su explotación y gestión se podía realizar también de forma indirecta. La Ley 10/2011, de 29 de diciembre, de simplificación y mejora de la regulación normativa, introdujo una serie de modificaciones destinadas, por una parte, a facilitar la prestación del referido servicio público de forma*

*indirecta, estableciendo los elementos esenciales de su régimen jurídico, y, por otra parte, a adaptar las funciones y la estructura de la Agencia Catalana del Agua a la nueva forma de prestación del referido servicio público. La disposición adicional segunda de esta Ley preveía la disolución del Ente de Abastecimiento de Agua, creado por la Ley 4/1990, de 4 de marzo, estableciendo que dicha disolución no produciría efectos hasta que no se hiciera efectiva la formalización de los contratos administrativos de gestión y prestación de los servicios públicos. Esta misma disposición atribuyó al departamento de adscripción del Ente de Abastecimiento la licitación y adjudicación de este contrato administrativo, que se formalizó en fecha 27 de diciembre de 2012. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (TSJC) de 22 de junio de 2015 estimó parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la Resolución 1/2013, de 2 de enero, del Órgano administrativo de recursos contractuales de Cataluña y confirmó la anulación del Acuerdo de adjudicación del contrato de gestión del servicio de abastecimiento de agua en alta Ter-Llobregat. En fecha 3 de abril de 2018, el TSJC ha declarado la firmeza de la Sentencia 390 de 22 de junio de 2015, dado que el Tribunal Supremo ha desestimado, mediante la Sentencia 269/2018, los recursos de casación interpuestos contra aquella”.*

La misma exposición de motivos da cuenta de los motivos que llevan a tomar la decisión de recuperar la gestión directa. Así, se señala que la disposición adicional sexta de la Ley 5/2017, de 28 de marzo, recogió un mandato al Gobierno a fin de que, en el caso que el Tribunal Supremo confirmara la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, presentara al Parlamento la voluntad de recuperar la gestión directa del servicio al considerar que este tipo de gestión pública puede dar mejor respuesta a la satisfacción del derecho humano al agua, reconocido por la Resolución 64/292, de 28 de julio de 2010, de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Este mandato parlamentario, se añade, impide a la Administración pronunciarse sobre el sistema de gestión del servicio y hace decaer las iniciativas anteriores y sus efectos que sean contrarias a esta decisión. Por tanto, la decisión de recuperar la gestión directa no es una opción del gobierno o de la administración, sino del propio Parlamento, razón por la cual el gobierno

aprueba el Decreto ley al apreciar que concurren razones de urgencia para hacer efectivo el mandato parlamentario.

El Decreto ley recupera la gestión directa y para llevar a cabo la prestación del servicio crea una empresa pública dependiente de la Generalidad de Cataluña, el ente público “Ente de Abastecimiento de Agua Ter-Llobregat. Al citado ente se adscriben un conjunto de instalaciones que permiten aportar a la red caudales necesarios para abastecer a unos ciento cuarenta municipios y cinco millones de habitantes, con el fin de que pueda cumplir con su función de manera inmediata dentro de su ámbito territorial y no se vea comprometida la regularidad y la continuidad en la prestación del servicio.

La creación y puesta en marcha del nuevo ente de gestión directa no han acabado con los problemas jurídicos. La resolución del contrato en su día adjudicado a ACCIONA-BTG Pactual abre ahora la batalla judicial por la indemnización a satisfacer al concesionario, que abonó una cantidad importante en el momento de la adjudicación, teniendo además en cuenta que la adjudicación del contrato finalmente se declaró nula por defectos de procedimiento. El concesionario se resiste a abandonar la prestación del servicio hasta tanto no se acuerde la indemnización, cuestión sobre la que las posturas están muy alejadas. El concesionario reclama más de 1.000 millones y la Generalidad ofrece 53,86 millones.

Relación de actuaciones en el conflicto Aguas Ter Llobregat:

a. Anulación de la adjudicación de la gestión del servicio de suministro en alta.

PoderJudicial : El Tribunal Supremo confirma la anulación de la adjudicación de la gestión del abastecimiento de agua en alta Ter-Llobregat (ATLL)  
<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-confirma-la-anulacion-de-la-adjudicacion-de-la-gestion-del-abastecimiento-de-agua-en-alta-Ter-Llobregat--ATLL->

Sentencia TS (sec. 4ª) de 20 de febrero de 2018, núm. 269/2018 (recurso 2725/2015)

[https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/docs/sentencia\\_269\\_2018.pdf](https://www.iustel.com/diario_del_derecho/docs/sentencia_269_2018.pdf)

Noticia iagua: El Tribunal Supremo confirma la anulación de la adjudicación de ATLL <https://www.iagua.es/noticias/redaccion-iagua/tribunal-supremo-invalida-concurso-que-se-adjudico-2012-gestion-atll>

CrónicaGlobal: “Lea aquí la sentencia sobre ATLL. El Tribunal Supremo ha anulado la concesión de Aigües Ter Llobregat, el macrocontrato de las aguas catalanas” <https://cronicaglobal.elespanol.com/business/lea-sentencia-atll-122660-102.html>

LaVanguardia “El Supremo revoca la concesión de ATLL a Acciona” <https://www.lavanguardia.com/economia/20180221/44961041083/acciona-atll.html>

Comunicado ACCIONA Sentencia ATLL <https://www.acciona.com/es/salaprensa/noticias/2018/febrero/comunicado-acciona-sentencia-atll/>

Comentario web TornosAbogados <http://www.tornosabogados.com/el-tribunal-supremo-confirma-la-anulacion-de-la-adjudicacion-de-la-gestion-del-abastecimiento-de-agua-en-alta-ter-llobregat-atll/>

b. Decisión de asumir la gestión del servicio, julio-agosto 2018

Publicación DOGC (19 julio 2018). DECRET LLEI 4/2018, de 17 de juliol, pel qual s'assumeix la gestió directa del servei d'abastament d'aigua a poblacions per mitjà de les instal·lacions de la xarxa d'abastament Ter-Llobregat de titularitat de la Generalitat i es crea l'Ens d'Abastament d'Aigua Ter-Llobregat.

Resolución 33/XII, de 1 de agosto. Validación del Decreto ley 4/2018 (LCAT 2018\289), por el que asume la gestión directa del servicio de abastecimiento de agua a poblaciones por medio de las instalaciones de la red de abastecimiento Ter-Llobregat de titularidad de la Generalidad y crea el Ente de Abastecimiento de Agua Ter-Llobregat

Publicación BOE (12 de septiembre 2018). Decreto-ley 4/2018, de 17 de julio, por el que se asume la gestión directa del servicio de abastecimiento de agua a

poblaciones por medio de las instalaciones de la red de abastecimiento Ter-Llobregat de titularidad de la Generalidad y se crea el Ente de Abastecimiento de Agua Ter-Llobregat.

c. Indemnización por la extinción de la concesión.

El Govern descarta indemnizar a Acciona por ATLL y le reclama 38 millones  
<http://www.expansion.com/economia/2018/11/08/5be41ee4268e3ed32d8b45e8.html>

La Generalitat asume otro error con ATLL y rehace la indemnización para Acciona  
[https://elpais.com/ccaa/2018/12/19/catalunya/1545256121\\_792421.html](https://elpais.com/ccaa/2018/12/19/catalunya/1545256121_792421.html)

Acciona defenderá su indemnización por ATLL con "todos los mecanismos legales posibles"

<https://www.europapress.es/economia/noticia-acciona-defendera-indemnizacion-atll-todos-mecanismos-legales-posibles-20181116131241.html>

Acciona pide medidas cautelarisimas al TSJC para no devolver ATLL sin indemnización

<https://www.iagua.es/noticias/redaccion-iagua/acciona-pide-medidas-cautelarissimas-al-tsjc-no-devolver-atll-indemnizacion>

El TSJC permite a la Generalidad de Cataluña sacar a Acciona de ATLL sin indemnización previa

[https://www.elespanol.com/economia/empresas/20181228/tsjc-permite-torra-acciona-atll-sin-indemnizacion/364214290\\_0.html](https://www.elespanol.com/economia/empresas/20181228/tsjc-permite-torra-acciona-atll-sin-indemnizacion/364214290_0.html)

**M.- Otras noticias de interés.**

**1.- Referencias a la presentación del libro “El servicio de suministro de agua en España, Francia e Italia”.**

Como hemos señalado en la Introducción de la presente edición del Observatorio del Ciclo del Agua, la misma tiene su origen en la redacción y publicación del libro “El servicio de suministro de agua en España, Francia e Italia”.

A continuación damos cuenta de las diversas referencias, en prensa escrita y otros documentos, a la publicación y presentación del libro.

Web Tornos Abogados: “Se presenta el libro “El servicio de suministro de agua en España, Francia e Italia”, coordinado por Joaquín Tornos”  
<http://www.tornosabogados.com/se-presenta-el-libro-el-servicio-de-suministro-de-agua-en-espana-francia-e-italia-coordinado-por-joaquin-tornos/>

Web TornosAbogados: Barcelona acoge la presentación del libro “El servicio de suministro de agua en España, Francia e Italia”, coordinado por Joaquín Tornos  
<http://www.tornosabogados.com/barcelona-acoge-la-presentacion-del-libro-el-servicio-de-suministro-de-agua-en-espana-francia-e-italia-coordinado-por-joaquin-tornos/>

El Independiente: La gestión del agua, un debate necesario para concienciar a la población <https://www.elindependiente.com/vida-sana/2018/08/06/la-gestion-del-agua-debate/>

Branded Eldiario.es EL NECESARIO DEBATE SOBRE EL SUMINISTRO DE AGUA: ¿GESTIÓN PÚBLICA O PRIVADA? <https://branded.eldiario.es/suministro-agua-gestion-publica-privada/>

El Periódico “Joaquín Tornos: «La Administración debe regular el servicio del agua»” <https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20180717/tornos-agua-servicio-publico-privado-entrevista-6948289>

CrónicaBussines ““El debate de la remunicipalización es, en el fondo, el de la colaboración pública-privada”  
<https://cronicaglobal.elespanol.com/business/remunicipalizacion-tornos-colaboracion-publico-privada-152729-102.html>

Catalunya Press. Joaquín Tornos: "En un modelo de colaboración público privado, todos salimos ganando" <https://www.catalunyapress.es/texto-diario/mostrar/1130138/joaquin-tornos-no-verdad-gestion-directa-agua-abarate-costos>

Metropoli Abierta "Tornos defiende la gestión mixta del servicio del agua" [https://www.metropoliabierta.com/quien-hace-barcelona/personas/tornos-defiende-gestion-mixta-servicio-agua\\_8508\\_102.html](https://www.metropoliabierta.com/quien-hace-barcelona/personas/tornos-defiende-gestion-mixta-servicio-agua_8508_102.html)

Ok Diario El suministro del agua, a debate en el nuevo libro de Joaquín Tornos para buscar soluciones eficientes <https://okdiario.com/cultura/2018/09/05/suministro-del-agua-debate-nuevo-libro-joaquin-tornos-buscar-soluciones-eficientes-2922868>

## **2.- AEAS presentará el XV Estudio Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento en España 2018 (octubre 2018)**

Noticia que lo comenta: <https://www.retema.es/noticia/aeas-presenta-una-radiografia-del-servicio-del-agua-en-su-xv-estudio-nacional-de-sumi-pEoWg> (el estudio solamente está disponible para abonados)

## **3.- La Fundació Pi Sunyer crea el centro de recursos para remunicipalizar servicios públicos locales, junto con diversas administraciones (noviembre 2018).**

Enlace a la web oficial: <https://remunicipalitzacions.com/es>

De momento únicamente han publicado "Les remunicipalitzacions: abast del fenomen en els municipis espanyols de més de 50.000 habitants"

<https://remunicipalitzacions.com/es/document/memoria-de-projecte-i-resultats>

## **4.- Foro de la economía del agua 2018. Septiembre 2018.**

Programa: <http://forodelaeconomiadelagua.org/programa/>

Videos FORO <https://www.youtube.com/watch?v=aGcrznhH0g>

MAYO DE 2018 se presentó el “Libro de la Economía del agua”  
<http://forodelaeconomiadelagua.org/libro/>

Noviembre de 2018; IX Foro de la Economía del Agua en Barcelona, vídeo íntegro:  
<https://www.youtube.com/watch?v=53N6sXf-Ecl>

## **5.- Asociación por la excelencia de los servicios públicos. Premios 2018. febrero 2018.**

SGAB premio por el Fondo de Solidaridad:

LaVanguardia: “El fondo de solidaridad del agua de Agbar, premio “Los Excelentes del Año” <https://www.lavanguardia.com/politica/20180207/44605818454/el-fondo-de-solidaridad-del-agua-de-agbar-premio-los-excelentes-del-ano.html>

CatalunyaPress: “El Fondo de Solidaridad del agua de Agbar recibe el premio “Los Excelentes del Año” <https://www.catalunyapress.es/texto-diario/mostrar/1002529/fondo-solidaridad-agua-agbar-recibe-premio-excelentes-ano>

AGBAR: “El Fondo de Solidaridad de Aigües de Barcelona, reconocido por los “Excelentes del Año” entre los servicios públicos”  
<http://www.agbar.es/es/comunicacion/noticias/267/el-fondo-de-solidaridad-de-aigues-de-barcelona-reconocido-por-los-excelentes-del-ano-entre-los-servicios-publicos>

## **6. Precios del agua.**

AQUAE Papers núm. 9: International Household water tariff determinants

*El consumo de agua efectuado por las economías domésticas supone alrededor del 12% del uso de los recursos hídricos mundiales (FAO, 2018). En este número de AquaePapers se presenta un análisis comparativo de los precios a nivel internacional.*

<https://www.fundacionaquae.org/aquaeteca/aquae-papers/aquae-papers-9/>

### **III.- FRANCIA.**

Informations concernant la France

Sous la direction du professeur émérite Jean-Claude NEMERY

Avec la participation de :

Claudine VIARD, MCHDR

Laurent VIDAL, MCHDR

### **I.- NOUVELLES NORMATIVES (LOIS, DECRETS, COMMISSIONS...)**

**II.- PROCESSUS DE REMUNICIPALISATION OU DE GESTION INDIRECTE DU SERVICE DE L'EAU. L'ADAPTATION DU SERVICE PUBLIC DE L'EAU AU CHANGEMENT CLIMATIQUE.**

**III.- RAPPORTS D'ORGANISATIONS PUBLIQUES OU PRIVEES DANS LE DOMAINE DE L'APPROVISIONNEMENT DE L'EAU**

**IV.- PUBLICATIONS**

**V.- CONGRES ET SEMINAIRES**

## **I. NOUVELLES NORMATIVES (LOIS, DECRETS, COMMISSIONS...)**

Un profond mouvement du régime local de l'eau a été engagé par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (dit « loi Notre »). Cette loi a attribué à titre obligatoire les compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération à compter du 1er janvier 2020.

Rappelons que les métropoles sont d'office compétentes de par la loi pour ces deux domaines.

Le processus de transfert des communes vers les intercommunalités a suscité des débats politiques très vifs qui ont abouti à une nouvelle loi 2018-702 du 3 août 2018 (A).

Le premier volet des assises de l'eau a défini un plan d'actions du gouvernement français pour encourager l'amélioration des services de l'eau et d'assainissement (B).

### **A) La nouvelle loi du 3 août 2018**

Un très vif débat a été engagé par les élus sur le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » prévu par la loi « Notre ». Pour les maires des communes rurales, ce transfert était analysé comme un véritable déni de démocratie. Jusqu'au dernier moment, ceux-ci ont tenté de rendre ce transfert facultatif en infléchissant les volontés du législateur de la loi « Notre ». Ce fut le cas notamment de l'Association des maires ruraux de France (AMRF). La France regroupe près de 35 000 communes rurales. Ceux-ci mettaient en avant l'impasse sur la diversité des situations géographiques, sur l'histoire des coopérations intercommunales, sur la question démocratique.

Ces maires voulaient ouvrir dans la loi la possibilité aux communes appartenant à des communautés de communes de s'opposer au transfert des deux compétences « eau » et « assainissement » avant la date fatidique du 1er janvier 2020.

Malgré un soutien du Sénat, un texte de compromis a été écarté en commission mixte paritaire imposant de fait le transfert obligatoire des deux compétences aux intercommunalités. Seuls quelques aménagements mineurs ont été consentis par une nouvelle loi adoptée le 31 juillet par l'Assemblée nationale et promulguée le 3 août 2018.

Cette nouvelle loi du 3 août 2018 publiée le 5 août au J.O. a introduit un assouplissement dans le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » du 1er janvier 2020 au 1er janvier 2026. Cette nouvelle période doit permettre de mieux appréhender les retours d'expérience, les effets bénéfiques ou négatifs dans les opérations de transfert en cours de réalisation. Elle permet en outre à quelques syndicats des eaux de perdurer.

Les problèmes à régler dans le processus de transfert communes vers communautés sont sources parfois de grandes difficultés. Il faut tenir compte de nombreux paramètres :

- le prix de l'eau ancien
- la gestion des personnels
- la mise en place de régies ou de délégations de service public
- les différences souvent importantes dans les équipements de l'eau
- les grandes différences tarifaires dans les communes de base.

L'Assemblée des communautés de France (ADCF) a mis à disposition de ses adhérents des notes thématiques bien documentées qui s'efforcent d'apporter des réponses aux principales interrogations des communautés et

métropoles.

Ces dossiers concernent les mécanismes de transfert des compétences « eau » et « assainissement » et le décryptage de la loi du 3 août 2018 référence : <https://www.adcf.org> article 4272. Cette note expose les différentes hypothèses et mécanismes de transfert de compétences possibles entre 2020 et 2026.

Une seconde série de dossiers de l'ADCF précise les modalités possibles de prise de compétences et d'harmonisation du mode de gestion (régie, délégation de service public). Ces dossiers sont consultables : <https://www.adcf.org/articles-compétences>.

Une autre source d'informations à la fois juridique et de retour d'expérience a été réalisée lors d'un important colloque tenu le 5 décembre 2018 à Reims par l'association ASTEE qui regroupe les professionnels de l'eau et des déchets. Cette association publie une revue de 10 numéros par an : Techniques Sciences Méthodes. Cette revue est un lieu d'informations, d'études scientifiques et techniques sur les expertises concernant les domaines de l'eau et des déchets.

Le colloque d'ASTEE de Reims précité a mis en évidence, au travers de la présentation de nombreuses études, les avantages mais aussi les difficultés des transferts de compétences de l'eau et de l'assainissement des communes vers les communautés. Ces informations sont accessibles en ligne : [tsm.astee.org](http://tsm.astee.org)

## **B) Les Assises de l'eau**

Les Assises de l'eau consistent en un plan d'action du gouvernement pour encourager l'amélioration des services d'eau et d'assainissement.

L'ADCF précité note que la conclusion du premier volet des Assises de l'eau consiste en un ensemble de mesures financières et réglementaires visant à améliorer la connaissance et l'efficacité des services d'eau potable et

d'assainissement avec un effort spécifique à améliorer la connaissance et l'efficacité de ces services surtout en milieu rural. Dans ce premier volet, un ensemble d'enveloppes d'aides ont été identifiées nécessaires au bon fonctionnement des services des territoires ruraux.

Une réflexion a porté sur une tarification sociale élargie et sur l'élaboration obligatoire d'un schéma directeur de l'eau potable et de l'assainissement. La tarification sociale reposerait quant à elle sur un dispositif « de chèque eau ».

Dans cette première phase, un second volet a été axé sur le changement climatique. Pour retrouver ce plan d'action : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr>

Depuis début novembre 2018, le second volet des Assises de l'eau est engagé. Le ministre de l'Environnement, Monsieur de RUGY, a installé le 8 novembre 2018 le premier comité de pilotage de cette seconde phase des Assises.

Les effets des changements climatiques sur la ressource en eau a été au coeur des débats. L'ensemble des acteurs du secteur ont été associés à cette concertation prévue pour durer plusieurs mois. On y retrouve les associations de collectivités (AMF, ADCF, ADT, Régions de France...).

L'objectif fixé à cette démarche est de débattre autour du thème « changement climatique et ressource en eau : comment les territoires, les écosystèmes et l'ensemble des acteurs vont-ils s'adapter ? ».

Trois axes complémentaires ont été présentés : économiser, protéger et partager la ressource en eau.

A partir de ces trois axes, 9 thèmes de discussion :

- développer les modèles économes en eau (industries, services, agriculture,

cités)

- innover dans les solutions techniques pour mieux utiliser l'eau
- protéger les captages d'eau potable
- réduire les pollutions par les micro-polluants
- favoriser les projets de territoire pour la gestion de la ressource eau
- préserver les milieux humides
- restaurer les fonctionnalités des rivières
- concilier hydroélectricité et changement climatique
- s'appuyer sur les solutions fondées par la nature.

Pour tous ces importants sujets, des compromis devront être trouver notamment avec les associations des collectivités locales (AMF, ADCF, ADF...). Pour en savoir plus, contacter : [a.pretie@adcf.asso.fr](mailto:a.pretie@adcf.asso.fr)

## **II. PROCESSUS DE REMUNICIPALISATION OU DE GESTION INDIRECTE DU SERVICE DE L'EAU.**

La situation française évolue comme il est décrit dans le I en application des lois du 7 août 2015 (loi NOTRe) et du 3 août 2018. Le processus de transfert des compétences « eau » et « assainissement » est mis en place sans que l'on puisse établir actuellement l'impact de ces lois sur le recours au processus de la régie ou de la délégation de service public.

Seul le cas de Bordeaux Métropole a fait l'objet d'une évolution. On se rappelle que le processus de remunicipalisation en cours poursuivi par l'ancienne majorité de la Métropole avait été stoppé par la nouvelle majorité. Les choses ont évolué. Depuis 1913, SUEZ (ex Lyonnaise des eaux) avait en charge les services

d'assainissement des eaux et de gestion des eaux pluviales de Bordeaux.

Le Conseil de Bordeaux Métropole a choisi le grand concurrent de SUEZ, l'entreprise VEOLIA (ex Compagnie générale des eaux). Cette dernière avait présenté l'offre la « mieux-disante » pour remplir le nouveau contrat pour une durée de 7 ans à compter du 1er janvier 2019.

En ce qui concerne la distribution de l'eau potable de Bordeaux, il faudra attendre le renouvellement de la délégation de service public prévu en 2022.

On remarque que lors de ces débats liés à l'application des nouvelles règles législatives, les problèmes liés à la qualité de l'eau potable servie aux populations est de plus en plus au cœur des débats.

En Normandie, la plateforme de stockage des produits phytopharmaceutiques présente des risques pour l'alimentation en eau potable (Journal LE MONDE 8.11.2018).

De ce fait, le gouvernement réaffirme régulièrement sa volonté d'améliorer les installations en milieu rural (Journal LE MONDE 31.08.2018).

Des projets industriels d'usines spécialisées dans les équipements de traitement de l'eau « de l'eau ultra pure » comme celui du groupe algérien Cevital sont étudiés par les pouvoirs publics (Journal l'Ardennais 8.11.2018).

Il faut reconnaître que les articles scientifiques sur la liaison eau potable et santé se multiplient obligeant les opérations soit en régie soit en délégation de service public à prévoir des équipements et infrastructures de nouvelle génération.

Par exemple, la question des perturbateurs endocriniens ont fait l'objet d'articles nombreux qui ont généré une méfiance et une inquiétude du public. La manière de traiter ces problèmes a illustré de fortes divergences entre les Etats au sein de l'Union européenne. Ainsi, un intéressant article sur les perturbateurs endocriniens de facture scientifique a été publié dans la revue « L'eau, l'industrie,

les nuisances » dans le numéro 414 de septembre 2018 p. 99 et s. Il peut servir de référence pour les normes en eau potable et l'utilisation des divers produits phytosanitaires utilisés en agriculture.

### **III. RAPPORTS D'ORGANISATIONS PUBLIQUES OU PRIVEES DANS LE DOMAINE DE L'APPROVISIONNEMENT DE L'EAU. L'ADAPTATION DU SERVICE PUBLIC DE L'EAU AU CHANGEMENT CLIMATIQUE.**

La question de l'eau ne peut pas rester en dehors des réflexions sur le Changement climatique qui comprennent essentiellement deux volets, la lutte contre ce phénomène et l'adaptation à une évolution défavorable déjà largement engagée.

Les premiers efforts consentis par les grandes intercommunalités ont porté sur le volet réduction des émissions, notamment par le développement des transports collectifs, des modes de déplacements doux afin de réduire la place de l'automobile particulière fortement émettrice. Des aides ont été apportées pour rénover l'isolation des bâtiments.

Le service public de l'eau est peu concerné par la lutte contre le phénomène, les usages de l'eau n'occasionnant que peu d'émissions de gaz à effet de serre. Donc le volet maîtrise et réduction des émissions n'est pas abordé. Tout au plus pourrait-on envisager qu'il le soit de façon indirecte par le développement de projets hydro-électriques destinés à réduire la part des énergies fossiles dans la fourniture d'énergie. Mais cette question n'est pas traitée dans les quelques rapports relatifs à l'eau, dont certains passages portent sur le Changement climatique et qui ont été publiés depuis le début de l'année 2018.

Ce qui émerge par rapport à l'eau c'est l'idée qu'il faudra s'adapter à des phénomènes météorologiques extrêmes susceptibles de perturber le service public

d'alimentation en eau potable de même que le service public d'assainissement. Les phénomènes auxquels il faudra probablement s'adapter et qu'il faudra prévoir sont les vagues de chaleur estivales et la baisse de la ressource superficielle en eau pendant ces périodes. Par exemple, en 2017, dans 84 départements des arrêtés ont été pris par les préfets afin de limiter l'utilisation de l'eau<sup>7</sup>. A l'inverse pendant les autres saisons, les risques d'inondation se matérialiseront sans doute plus souvent qu'aujourd'hui, mettant en danger le fonctionnement des usines de potabilisation et des stations d'épuration.

S'agissant des fortes chaleurs estivales attendues, deux difficultés sont anticipées et provoquent la recherche de remèdes concrets ouvrant la voie à l'adaptation aux changements. La première question est celle de la ressource disponible et la seconde celle du nécessaire rafraîchissement des zones urbaines dans lesquelles on observe une température plus élevées que dans les zones rurales.

Afin de s'adapter à la baisse cyclique de la disponibilité de la ressource en eau, il faut agir sur la ressource.

#### **A.- Adaptation par l'action sur la ressource.**

Avant d'investir dans la recherche de nouvelles ressources, il devient encore plus impératif de préserver la qualité de la ressource existante.

*-une meilleure protection de la ressource existante*

Avant de rechercher des ressources additionnelles et d'investir dans de nouveaux forages ou de nouvelles usines de potabilisation, il est encore rappelé

---

<sup>7</sup> Morenas. A, Prud'homme. L, AN, Rapport d'information n° 1101 sur la ressource en eau, juin 2018, 206 pages, p. 12. Pour un exemple concret de mesures prises par arrêté préfectoral pendant l'été 2018 dans le Cantal: <http://www.cantal.gouv.fr/nouvelles-restrictions-des-usages-de-l-eau-a5748.html>

dans ce contexte inédit que la protection de la qualité de la ressource déjà mobilisée est essentielle. Les intercommunalités devraient redouter d'avoir à renoncer à une ressource pour cause de pollution à un moment où la sécheresse sévit. Ce qui amène à insister tout particulièrement sur les règles de protection des lieux de captages d'eaux souterraines (les périmètres immédiats...). Ces règles existent depuis très longtemps<sup>8</sup>. Malgré le temps qui passe, elles sont mal respectées. Le changement climatique rend l'observation de ces règles encore plus indispensable<sup>9</sup>.

*- la recherche de nouvelles ressources*

Afin de satisfaire les besoins en eau pendant les périodes de sécheresse il est parfois envisagé de trouver des ressources supplémentaires. Ainsi Eau de Paris, étudie l'éventualité de procéder à un nouveau forage sur le territoire de la ville dans la couche de l'Albien<sup>10</sup>. Le choix peut paraître étonnant au moment où est posée la question de la surcapacité actuelle des installations au niveau de l'agglomération entière. La nécessaire adaptation au changement climatique rend cruciale la question de la gouvernance de l'eau au niveau de l'agglomération parisienne, avec la question de l'évolution des rapports entre les trois autorités organisatrices actuelles (La ville de Paris, le SEPG et le SEDIF).

La construction de retenues pourrait apporter une réponse en garantissant une ressource additionnelle là où les tensions sont fortes. Cependant cette perspective fait l'objet d'une résistance bien compréhensible de la part des populations concernées par ces projets et des associations de défense de l'environnement. L'exemple type est le barrage de Sivens dans le bassin Adour-

---

<sup>8</sup> Art. L1321-2 du code de la santé publique

<sup>9</sup> Art. L1321-2 du code de la santé publique 3 Voir les recommandations du Rapport Morenas-Prud'homme, voir bibliographie jointe.

<sup>10</sup> Plan climat de Paris , vers une ville neutre en carbone et 100% énergies renouvelables, p. 69, l'objectif étant double: augmenter la ressource en eau et développer une utilisation de la géothermie afin de chauffer et de refroidir les bâtiments; <https://api-site-cdn.paris.fr/images/100009>

Garonne à la construction duquel il a été renoncé et qui a fait l'objet de plusieurs décisions du tribunal administratif de Toulouse le 1er juillet 2016, annulant les arrêtés préfectoraux autorisant le démarrage des travaux<sup>11</sup>. Aujourd'hui le bassin Adour-Garonne est déficitaire, et il est prévu que le déficit s'aggrave avec le temps<sup>12</sup>. L'agriculture utilise les plus gros volumes, le service public de l'eau potable est moins gourmand. On ne peut cependant pas écarter un impact possible du Changement climatique sur l'alimentation en eau potable dans la mesure où des préfets ont déjà été amenés à prendre des arrêtés restreignant l'usage de l'eau du réseau. Il s'agit de restreindre des usages distincts de la consommation humaine mais qui sont néanmoins assurés par le réseau d'adduction d'eau potable<sup>13</sup>. Ce qui rend l'exercice difficile c'est aussi la grande irrégularité des précipitations d'une année à l'autre<sup>14</sup>. Les eaux de surface sont plus sensibles à ces variations. Or dans le sud de la France, une proportion non négligeable de la population est précisément alimentée par des eaux de surface<sup>15</sup>. Le second Plan national d'adaptation au changement climatique (décembre 2018) reprend également l'idée de stockage hivernal de l'eau<sup>16</sup>. L'idée de retenir l'eau tombant en excès généralement en hiver peut sembler pertinente, à condition que les études d'impact présentent honnêtement les coûts et les bénéfices attendus de ces travaux.

Pour aider la réalisation de ces investissements plusieurs recommandations ont été formulées. A. Morenas, le président de la mission d'information, propose qu'en cas de demande d'autorisation de procéder à de petits aménagements hydrauliques l'absence de réponse puisse valoir autorisation comme dans le cas du

---

<sup>11</sup>[https://www.lemonde.fr/societe/article/2016/07/01/barrage-de-sivens-la-justice-annule-la-declaration-d-utilite-publique-selon-les-avocats\\_4962126\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2016/07/01/barrage-de-sivens-la-justice-annule-la-declaration-d-utilite-publique-selon-les-avocats_4962126_3224.html)

<sup>12</sup> Rapport AN, op cit supra, p. 50.

<sup>13</sup> Voir <https://www.gouvernement.fr/risques/secheresse>

<sup>14</sup> Rapport AN, op cit, supra, p. 51.

<sup>15</sup> Rapport AN, op cit, supra, carte de France p. 68.

<sup>16</sup>PNACC-2, présentation générale sur <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/adaptation-france-au-changement-climatique>. Voir p. 11.

permis de construire<sup>17</sup>. L'objectif est de faciliter les démarches de ceux qui souhaitent réaliser des retenues. Elles ne serviraient sans doute pas à l'approvisionnement en eau potable mais plutôt à l'agriculture. Indirectement elles contribueraient à garantir une ressource suffisante pour l'eau potable en réduisant la concurrence pour la ressource entre plusieurs usages (eau potable et agriculture par exemple). La mission recommande d'imposer aux constructions neuves (habitations ou locaux professionnels, industriels...) un dispositif de captage de l'eau de pluie qui servirait à protéger les usages ne nécessitant pas de l'eau potable et qui aujourd'hui sont satisfaits par de l'eau potable. Elle recommande également que les collectivités locales étudient les conséquences de leur projet de développement urbain sur la politique de l'eau (augmentation des besoins en eau potable et assainissement).

Un autre mode d'adaptation consisterait à mettre en oeuvre l'idée d'économie circulaire et de l'appliquer au domaine de l'eau.

## **B.- Vers la réutilisation des eaux usées?**

Pendant les périodes de sécheresse il devient impératif de maîtriser les volumes d'eau utilisés afin de garantir la satisfaction de tous les besoins. La lente baisse des volumes d'eau potable consommés a déjà été évoquée ainsi que les difficultés financières susceptibles d'en résulter dans la mesure où les coûts fixes de fabrication de cette eau sont très élevés. Cependant la poursuite de la réduction des volumes prélevés pour chaque usage demeure nécessaire. L'objectif visé n'est plus la seule maîtrise des coûts mais aussi la satisfaction de tous les besoins dans le contexte du Changement climatique et des longues périodes sans pluies attendues.

Un second impératif doit être respecté, celui de la protection de la biodiversité aquatique qui exige de maintenir des débits minimaux dans les cours

---

<sup>17</sup>Rapport AN, op cit, supra, p. 145.

d'eau. Au-delà de la diminution des pertes dans les réseaux, désormais réduire les volumes d'eau prélevés dans le milieu naturel suppose l'introduction de modalités de réutilisation de l'eau déjà consommée une première fois. Alors que 8% des eaux usées seraient réutilisées en Italie, et 14% en Espagne, c'est une quantité négligeable qui est réutilisée en France<sup>18</sup>. La réutilisation nécessiterait d'ajouter aux réseaux d'eau potable existants des réseaux d'eau de moindre qualité destinée à satisfaire des besoins moins exigeants tels que l'arrosage, le nettoyage des espaces publics, ou privés...

Aujourd'hui ces besoins sont satisfaits par de l'eau potable. A l'origine ce choix a été fait dans un souci de santé publique. On redoutait les accidents susceptibles de résulter de la confusion par les usagers de deux réseaux distincts, ou de la méconnaissance des usages permis par chaque réseau. Si le stress hydrique subi par certaines régions devait s'accroître rapidement, il faudrait lever les obstacles réglementaires, construire de nouvelles infrastructures de traitement, de transport, et de stockage. Selon des parlementaires, cette nouvelle activité devrait "renforcer l'expertise des entreprises françaises de l'eau face à leurs concurrents internationaux" <sup>19</sup>. Quelles personnes publiques seraient compétentes pour gérer ces nouveaux réseaux? Les gestionnaires de ces réseaux seraient-ils les mêmes que ceux qui gèrent l'adduction d'eau potable, seraient-ils différents? S'agirait-il du même service ou d'un service distinct? Avec quel droit d'accès? A quel coût?<sup>20</sup>

De nouveaux besoins sont également envisagés, en particulier dans les zones urbaines.

### **C.- Le rafraîchissement de la ville : un nouveau service public local?**

---

<sup>18</sup> 0,2% selon rapport AN, op cit, p. 104.

<sup>19</sup> Rapport AN , op cit, p. 105.

<sup>20</sup>Rapport AN , op cit, p. 105. 14 Rapport AN, op cit, annexe, p. 165: Une filière complète de réutilisation d'eaux usées traitées testée grandeur nature.

Dans de nombreux domaines, la mairie de Paris a montré qu'elle voulait s'engager fortement sur la question du Changement climatique. La thématique de l'eau émerge dans le plan climat de Paris en 2018<sup>21</sup>. Les autorités de la ville entendent renforcer la place de l'eau dans la ville. Parmi les actions prévues, il faut signaler l'installation de nombreuses fontaines d'eau potable sur le domaine public. Elles doivent satisfaire un double besoin. Elles faciliteront l'accès à l'eau pour tous et en particulier pour ceux qui sont sans domicile fixe. Elles permettront aux citoyens se déplaçant dans la ville en période estivale chaude de pouvoir se rafraîchir régulièrement. Le plan climat prévoit également d'inventer des modes de rafraîchissement près des bornes à incendie.

Il faut inventer des modalités de retenue des eaux de pluie en ville dense. Des espaces de désimperméabilisation des sols sont envisagés. La constitution de zones humides viserait à y retenir l'eau de pluie. Elle pourrait être traitée notamment dans des bassins de phyto-épuration afin de créer des zones de baignade en extérieur. Des lieux précis ont été désignés; ces efforts s'inscrivent aussi dans le cadre de la préparation de la ville aux Jeux Olympiques de 2024.

Le service de l'eau est concerné dans la mesure où retenir l'eau dans la ville vise à maîtriser les effluents et à réduire les volumes d'eau de pluie atteignant le réseau d'assainissement et les stations d'épuration au risque d'en réduire l'efficacité lors des inondations. Cela devrait ainsi permettre de réduire la pollution de la ressource en eau potable prélevée par d'autres collectivités située à l'aval des rejets des villes implantées à l'amont le long d'un cours d'eau.

Dans le cas de Paris, ces projets n'aboutissent pas à l'élargissement des compétences de la ville de Paris, le « territoire » compétent en matière d'eau<sup>22</sup> mais on peut penser que l'exercice de la compétence eau évolue actuellement vers de nouvelles modalités. Elle nécessite que des moyens financiers soient dégagés. Comment répartir les coûts entre usagers du service public de l'eau et contribuable,

---

<sup>21</sup>Plan Climat de Paris, op cit, supra, pp. 67-69.

<sup>22</sup>Voir notre étude

voici une question qui va sans doute se poser. Faudra-t-il faire payer à l'usager la seule eau potable distribuée aux abonnés et faire financer les autres services liés à l'eau par le contribuable?

Des intercommunalités urbaines vont-elles s'engager vers des projets comparables? Il est trop tôt pour le dire. Pour l'instant on peut noter que Paris est en avance sur les autres grandes villes et intercommunalités. Par exemple, le Plan climat énergie territorial du Grand Lyon<sup>23</sup> de 2015 ne comporte aucun développement sur l'eau. Le Plan climat énergie adopté pour 20 ans par la communauté urbaine de Marseille provence Métropole prévoit simplement la maîtrise de la consommation de l'eau<sup>24</sup>. Le Plan climat air énergie territorial de Toulouse Métropole se borne au monitoring des îlots de chaleur urbains<sup>25</sup> et ne prévoit pas de mesures de correction du phénomène.

Aujourd'hui, on peut dire que cette thématique est encore peu développée, elle est nouvelle, puisque les premiers espoirs avaient d'abord été placés dans la lutte contre le Changement climatique. Malheureusement il est de plus en plus clair que les mesures prises en matière de lutte sont nettement insuffisantes et qu'elles ne produisent pas les effets bénéfiques escomptés. Les émissions françaises sont reparties à la hausse en 2018. Quand des mesures de lutte sont finalement adoptées, elles font l'objet d'une vive opposition<sup>26</sup> de la part d'une fraction conséquente de la population française. De plus la France n'est pas un exemple isolé. Dans ces conditions les mesures d'adaptation apparaissent incontournables.

---

<sup>23</sup> [https://blogs.grandlyon.com/plan-climat/files/downloads/2015/11/2015\\_PlanClimat\\_Point\\_%C3%89tape.pdf](https://blogs.grandlyon.com/plan-climat/files/downloads/2015/11/2015_PlanClimat_Point_%C3%89tape.pdf)

<sup>24</sup> <http://www.marseille-provence.fr/index.php/documents/plan-climat/737-plaquette-pcet-dec-2104-02/file>

<sup>25</sup> <https://www.toulouse.fr/web/environnement/plan-climat>

<sup>26</sup> Voir le rejet par les « gilets jaunes » du signal prix sur les carburants fossiles en décembre 2018.

Elles aussi rencontreront nécessairement des oppositions bien légitimes. Par rapport au service public de l'eau, l'adaptation suscite de nombreuses questions auxquelles il est actuellement difficile de répondre. Il faudra néanmoins s'y préparer.

#### **IV. Publications**

De quelques documents publiés principalement au cours de l'année 2018.

**Assises de l'eau-2018: Des réseaux rénovés pour une eau de qualité.**

Dossier de presse, 29 août 2018, 13 p. Une large concertation avait été engagée avec les élus locaux au moyen de l'organisation d'une consultation en ligne et d'échanges sur le terrain. Ce processus a fait apparaître d'importants besoins d'investissements. La moyenne nationale fait apparaître une perte d'un litre sur cinq dans les réseaux avec de forts contrastes d'une autorité organisatrice à l'autre. Près de la moitié des maires (42%) admettent un déficit de connaissance des réseaux d'eau et d'assainissement. Parmi eux beaucoup (64%) estiment avoir besoin de l'accompagnement financier et technique de l'Etat.

<https://www.gouvernement.fr/partage/10464-dossier-de-presse-assises-de-l-eau>

**Cour des Comptes. Rapport annuel 2018.** Il présente, en une vingtaine de thèmes, la gestion des services de l'État, des collectivités territoriales ou des organismes publics, ainsi que la mise en œuvre de politiques publiques. Il est adressé au chef de l'Etat, et au Parlement. Dans le rapport 2018 les pp. 441-462 sont intitulées « L'alimentation en eau potable de la métropole du Grand Paris: une

*nouvelle stratégie pour de nouveaux enjeux*». Cette partie du rapport annuel de la Cour s'appuie sur le travail réalisé par la Chambre régionale d'Île de France qui a été évoqué dans notre étude et reprend ses conclusions. Ce rapport comprend un rapide développement sur l'impact des changements climatiques (pp. 452-451). Il s'achève sur la recommandation de

*«confier à la métropole du Grand Paris la compétence complète en matière d'eau conformément à la règle nationale commune. » (p. 462)*

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2018>

**Baguet, A. et al. Audit sur l'eau potable en Guadeloupe**, Rapport CGEDD n° 012150-01 - IGA n° 18017R - IGF n° 2018-M-012-02, mai 2018, 131p. La Guadeloupe est une région monodépartementale située dans les Caraïbes. Depuis de nombreuses années la qualité du service public est très mauvaise. L'accès à l'eau est réduite pour tous par l'instauration de 'tours d'eau' et de coupures ce qui revient à organiser la pénurie généralisée. Pourtant l'île dispose d'une ressource non négligeable (l'île est montagneuse). C'est bien l'incurie des diverses autorités, notamment locales (réseau non entretenu, non renouvelé, diversité des propriétaires du réseau, méconnaissance du patrimoine...dans un contexte de développement urbain anarchique), qui a occasionné cette situation préjudiciable à laquelle il est urgent de mettre fin. Les auteurs du rapport formulent près de vingt recommandations, certaines appelant l'Etat à intervenir.

<https://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/184000477/index.shtml>

**Bisch, P- E., et al. Cellule d'expertise relative à la gestion quantitative de l'eau pour faire face aux épisodes de sécheresse**, rapport CGEDD n° 0111865-01 et CGAER, mai 2018. 52 p. et annexes. L'eau potable et l'assainissement ne sont qu'une composante d'une politique globale de l'eau en

période de sécheresse. Il s'agit de préparer l'adaptation au changement climatique qui va entraîner la multiplication d'épisodes sans pluie. La retenue de l'eau de pluie est un remède à mettre en oeuvre. Dans quelles conditions? Le rapport formule une série de recommandations qui sont adressées successivement aux autorités des bassins hydrographiques et du gouvernement, principalement des ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement.

[https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2018.09.25\\_rapport\\_mission\\_bisch.pdf](https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2018.09.25_rapport_mission_bisch.pdf)

**Guerber, F. et Moura, P., Expertise du projet de refonte de la station d'Achères et de son financement**, Rapport CGEDD n° 011904-01 et CGefi n°171149, avril 2018, 110p. (résumé p. 4 et 5 et six recommandations d'ordres technique et financier p. 6). La station d'Achères traite une large part des effluents de la Métropole du Grand Paris.

[https://www.economie.gouv.fr/files/2018-04\\_rapport\\_expertise\\_Acheres.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/2018-04_rapport_expertise_Acheres.pdf)

**Lachaud, AN, 14-12-2017, Rapport sur une proposition de loi constitutionnelle**. La France Insoumise (FI), parti de Jean-Luc Mélenchon, en opposition à La République en Marche (LRM), le parti présidentiel.

Article dont l'insertion dans la constitution est proposé:

*« Art. 2-1. – L'eau est un bien commun de l'humanité. Toute personne a le droit fondamental et inaliénable d'accéder, gratuitement, à la quantité d'eau potable indispensable à la vie et à la dignité, prioritairement à tout autre usage. L'approvisionnement en eau potable des habitants, et son assainissement, sont assurés exclusivement par l'État ou les collectivités territoriales, directement et de façon non lucrative ».*

[http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/acces\\_eau\\_droit\\_inalienable](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/acces_eau_droit_inalienable)

**Morenas-Prud'homme, Rapport – Mission d'information sur la Ressource en Eau**, AN, 21 juin 2018. Le sujet est très large. Il aborde la question du grand cycle de l'eau aux niveaux mondial, européen et français. Il porte sur tous les usages de l'eau, agriculture, industrie, consommation humaine et également sur l'eau dans le milieu naturel et sur la nécessaire préservation de la biodiversité. Les préoccupations tant quantitatives que qualitatives sont abordées. Le rapport pose un diagnostic, fait la liste des défis à relever et formule des recommandations. Quelques pages (7) sont consacrées à l'eau potable notamment à la question de l'accès à l'eau et de la gratuité.

Les recommandations suivantes concernent notre sujet :

└ *Les préfetures doivent, dans le cadre de l'exercice du pouvoir de police, veiller au strict respect de la protection des périmètres de captages, mais en contrepartie, les agriculteurs doivent être mieux indemnisés et accompagnés pour les contraintes subies.*

└ *L'État doit veiller à accompagner les collectivités locales par la mise en œuvre d'une politique intelligente de rénovation des réseaux qui implique une analyse prédictive des besoins à partir des avancées technologiques les plus récentes en matière de capteurs pour élaborer des réseaux n'impliquant pas leur remplacement à l'identique, car le surdimensionnement des conduites constitue un élément non négligeable des déperditions.*

└ *La rénovation des réseaux doit faire partie des obligations des régies comme des concédants et le cahier des charges doit déterminer une méthode et des objectifs obligatoires en matière de rénovation du réseau, afin d'éviter la nécessité de procéder à des investissements massifs.*

└ *Des documents de planification des infrastructures relatives à l'eau doivent empêcher la construction de structures inutiles (éviter par exemple la création d'usines d'assainissement à peu de distance l'une de l'autre, s'il est possible de les raccorder).*

└ *Les cahiers des charges des concessions devraient intégrer un volet*

*d'aménagement du territoire au regard des plans départementaux et régionaux.*

*└ Création d'une structure fédérative, reposant sur les institutions de recherche nationale pour organiser le conseil technique des collectivités publiques.*

*└ Assurer l'accès public à toutes les données relatives à l'eau.*

*└ Inclure la politique de l'eau dans une économie circulaire.*

*└ Autoriser très rapidement la réutilisation de l'eau usée pour les usages non liés à la consommation humaine, sur la base des expertises scientifiques et sanitaires déjà réalisées. La réinjection dans les nappes n'est pas visée par cette proposition.*

<http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i1101.asp>

**Plan Climat Paris- 2018.** voir texte joint relatif au Changement climatique.

<https://api-site-cdn.paris.fr/images/100009>

### **Assemblée nationale- Questions.**

Depuis le 1er janvier 2018, plusieurs questions posées par les députés ont porté sur la question de l'eau. Elles illustrent bien les préoccupations majoritaires actuelles. De nombreuses questions portent sur le même sujet et les membres du gouvernement concernés apportent une réponse qui est souvent répétée.

Elles portent notamment sur:

Les difficultés de mise en oeuvre de la loi Notre; Voir à titre d'exemple: 15ème législature, question n° 2466 publiée au JO du 31-10-2017 et réponse publiée au JO du 06-02-2018. Le ministre justifie les choix du gouvernement, reconnaît avoir entendu les inquiétudes des élus locaux et annonce qu'un groupe de travail présidé par une ministre (Mme Jacqueline Gourault), a élaboré une proposition de loi tendant à répondre aux objections des élus.

.....

Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en oeuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

Inquiétudes relatives à la baisse des aides financières accordées aux intercommunalités par les agences de l'eau.

A titre d'exemple, voir: Question n°9774, publiée au JO le 26/6/2018. Réponse publiée le 04/12:2018.

Concurrence entre eau potable et eau embouteillée c'est à dire entre intercommunalités et entreprise industrielle. Question n° 7432 , publiée le 17/04/2018 et réponse le 28/08/2018. Mme C. Fiat (France insoumise) dénonce la surexploitation d'une nappe d'eau profonde par l'entreprise Nestlé Waters qui vend l'eau embouteillée Vittel et décrit la menace qui pèse sur la ressource en eau destinée aux réseaux d'adduction d'eau à tel point que les responsables locaux ont pu préconiser de puiser dans une ressource à une distance de plusieurs dizaines de kilomètres. La réponse ministérielle rappelle les procédures mises en oeuvre afin de concilier la satisfaction des différents utilisateurs de la ressource et les efforts fournis pour écarter les personnes en situation de conflit d'intérêts dans les instances décisionnelles et consultatives...

Cette question est l'occasion de rappeler l'importance de cette industrie en France, pays dans lequel se combinent paradoxalement le combat pour une eau distribuée bon marché et une véritable addiction à l'eau embouteillée, minérale ou non (payée 100 à 200 fois plus cher que l'eau du réseau) comme l'illustre bien l'article cité ici

<https://www.la-croix.com/Economie/Economie-et-entreprises/Leau-bouteille-marche-toujours-florissant-2017-09-25-1200879501>.

## **V. Congrès et séminaires**

### **A) Colloques, séminaires débats**

**1) janvier 2019**

AGENCE DE L'EAU SEINE NORMANDIE

REGARD CROISÉS SUR LA VALLÉE DE LA SEINE

Rendez-vous le 7 février à Paris



**2) 31 octobre 2018**

Le forum des acteurs de l'eau du 30 octobre dernier a réuni 290 participants autour de deux sujets d'actualités :

**TRAVAUX PREPARATOIRES A L'ELABORATION DU NOUVEAU SDAGE et PGRI  
(2022-2027)**

## **LE PROGRAMME EAU ET CLIMAT 2019-2024 DE L'AGENCE DE L'EAU SEINE-NORMANDIE**

L'objectif des forums des acteurs de l'eau du bassin Seine-Normandie est de :

- partager des expertises et des retours d'expériences ;
  - agir ensemble pour gagner en efficacité.
  - Contribuer aux assises de l'eau qui sont organisées par le Ministère de la Transition écologique et solidaire.

Que vous soyez élus, représentants des services de l'État, des collectivités et des chambres consulaires, agriculteurs, industriels, pêcheurs ou bien issus du monde associatif, ces espaces de discussions sont faits pour vous !

Les documents et présentations proposés à l'assemblée sont accessibles en ligne :

- [ordre du jour](#)

## **TRAVAUX PREPARATOIRES A L'ELABORATION DU NOUVEAU SDAGE et PGRI (2022-2027)**

### **Les outils de consultation :**

- Consultation du public sur les enjeux de la gestion de l'eau et des risques d'inondation dans le bassin de la Seine (Novembre 2018 à mai 2019) et groupe de travail du Comité de bassin sur l'Etat des lieux
- La consultation technique sur l'Etat des Lieux des masses d'eau du bassin de la Seine

## **LE PROGRAMME EAU ET CLIMAT 2019-2024 DE L'AGENCE DE L'EAU SEINE-**

## NORMANDIE

- [Les grandes orientations du programme "Eau et Climat"](#)  
([http://www.eau-seine-normandie.fr/sites/public\\_file/inline-files/LESGRANDESORIENTATIONS DUPROGRAMMEEAUETCLIMAT\\_1.pdf](http://www.eau-seine-normandie.fr/sites/public_file/inline-files/LESGRANDESORIENTATIONS DUPROGRAMMEEAUETCLIMAT_1.pdf))
- [Le cadre général des contrats de territoire "Eau et Climat"](#)  
([http://www.eau-seine-normandie.fr/sites/public\\_file/inline-files/LECADREGENERALDESCONTRATSEAUETCLIMAT\\_0\\_0.pdf](http://www.eau-seine-normandie.fr/sites/public_file/inline-files/LECADREGENERALDESCONTRATSEAUETCLIMAT_0_0.pdf))
- [La protection des captages](#)  
([http://www.eau-seine-normandie.fr/sites/public\\_file/inline-files/LAPROTECTIONDESCAPTAGES\\_0.pdf](http://www.eau-seine-normandie.fr/sites/public_file/inline-files/LAPROTECTIONDESCAPTAGES_0.pdf))
- [L'assainissement](#)  
([http://www.eau-seine-normandie.fr/sites/public\\_file/inline-files/ASSAINISSEMENT\\_0.pdf](http://www.eau-seine-normandie.fr/sites/public_file/inline-files/ASSAINISSEMENT_0.pdf))
- [La biodiversité](#)  
([http://www.eau-seine-normandie.fr/sites/public\\_file/inline-files/BIODIVERSITE\\_0.pdf](http://www.eau-seine-normandie.fr/sites/public_file/inline-files/BIODIVERSITE_0.pdf))

### 3) 29 octobre 2018

Colloque national « Eau et changement climatique, adaptons-nous ! Une journée, des solutions »

Jeudi 15 novembre 2018 - Centre de Congrès - Lyon

En présence de Jean-Louis Etienne

Face au constat d'une vulnérabilité généralisée de nos territoires, en proie au manque d'eau, aux inondations, et autres aléas climatiques, la question n'est plus de savoir s'il faut agir, mais de trouver des solutions. Alors où, comment et quelles priorités se donner pour investir. Près de 600 participants, élus et techniciens des collectivités, décideurs et représentants du monde économique et associatif sont attendus lors de ce colloque national, organisé par les agences de l'eau et leurs comités de bassin afin d'échanger sur les solutions et actes d'aménagement face au changement climatique.

Les agences de l'eau et leurs comités de bassin proposent, via leur plan d'adaptation au changement climatique, des mesures concrètes pour rendre les territoires résilients. Les solutions sont nombreuses : restaurer les zones humides, décloisonner les rivières, diversifier les approvisionnements en eau, désimperméabiliser les sols, réutiliser les eaux usées traitées, réparer les fuites et mieux partager l'eau.

Cet événement sera l'occasion d'échanger autour des bonnes pratiques, partager les solutions d'adaptation, débattre des stratégies à mettre en place, aux côtés d'élus, d'experts, de scientifiques. Tables rondes, conférences, ateliers thématiques animeront la journée.

Jean-Louis Etienne, explorateur et défenseur de la planète, sera le grand témoin des conséquences du changement climatique sur les territoires et les océans.

« C'est une réalité, le changement climatique est en train d'impacter nos vies. Si chacun fait son travail de pédagogue et de citoyen, si chacun devient influent et se comporte bien dans sa zone d'influence, alors, on doit pouvoir arriver à revenir à un régime d'utilisation de l'eau qui n'est pas contraignant et qui suffit à nos besoins ».

#### **4) 6 septembre 2018**

##### [Journée technique "Eau potable", le 18 septembre à Rouen](#)

Le SIDESA organise, avec la participation financière de l'agence de l'eau Seine-Normandie, une journée technique sur le renouvellement des réseaux d'eau potable le 18 septembre à Rouen.

##### [Programme](#)

##### [Pour vous inscrire](#)

#### **B) Communication**

##### **1) 18 décembre 2018**

Le lundi 17 décembre a eu lieu l'inauguration de l'usine de production d'eau potable de l'Orne, d'une capacité de 30 000 m<sup>3</sup> par jour, à LOUVIGNY.

L'agence de l'eau Seine-Normandie a apporté une subvention de 8,5 millions d'euros (et 3,5 millions d'euros d'avance) pour un coût total de 26 millions d'euros.

Cet investissement devenu nécessaire utilise un traitement au charbon actif et une ultrafiltration.

L'agence de l'eau Seine-Normandie a rappelé, lors de l'inauguration, l'importance de poursuivre et de renforcer les actions de protection de la ressource en eau sur l'ensemble des 55 prises d'eau du syndicat.

## **2) 11 décembre 2018**

[OBJ]

[OBJ]Rendez-vous le 12 décembre.

Campagne nationale « En immersion ».

Les agences de l'eau lancent une campagne de communication collégiale à destination des citoyens pour améliorer la culture générale sur l'eau.

[OBJ]

[OBJ]

## **3) 5 novembre 2018**

Le SMPGA (Syndicat de mutualisation de l'eau potable du Granvillais et de l'Avranchin) a inauguré récemment les deux usines de traitement d'eau potable et l'interconnexion de 25 kilomètres les reliant soit un coût de 32 millions d'euros de travaux pour permettre la sécurisation de l'approvisionnement en eau potable du secteur.

La finition du traitement est réalisée par ultra-filtration

L'agence de l'eau Seine-Normandie a apporté une subvention de 11,5 millions d'euros et 4 millions d'avance pour le projet.

Plus d'information sur le syndicat ou sur <https://www.smpga.fr>

## **C) Consultations publiques**

## **1) 13 novembre 2018**

### **DONNEZ VOTRE AVIS SUR L'AVENIR DE L'EAU !**

La consultation du public lancée par l'Agence Nationale Seine Normandie, sur les questions importantes liées aux enjeux de la gestion de l'eau et des risques d'inondations sur le territoire du bassin de la Seine et des cours d'eau côtiers normands a démarré le 2 novembre 2018 pour une durée de 6 mois, jusqu'au 02 mai 2019.

Cette consultation du public, est l'occasion pour le citoyen, d'être associé à l'élaboration des plans de gestion de l'eau (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion de l'Eau) et de gestion des risques d'inondation (PGRI), pour les années 2022 à 2027 et de participer à l'orientation de la politique publique sur l'eau.

Le SEDIF, qui agit au quotidien pour desservir aux 4,6 millions d'habitants de ses 150 communes une eau de qualité sanitaire satisfaisante et en continu considère la préservation de la ressource en eau comme un axe important de sa politique de développement durable. Il s'associe à cette large concertation et vous invite à répondre aux questions pour identifier les leviers à la hauteur des enjeux de demain.

Pour donner votre avis, rendez-vous sur la plateforme dédiée et mise en ligne par l'Agence de l'Eau Seine Normandie : [www.consultation-eau.fr](http://www.consultation-eau.fr)

Toutes les contributions seront analysées et permettront d'identifier les enjeux de demain, auxquels le futur plan de gestion des eaux et celui des risques d'inondation devront répondre.

Pour connaître le détail des questions importantes, et répondre au questionnaire qui vous est proposé, vous pouvez également vous connecter sur le site de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie : [www.eau-seine-normandie.fr](http://www.eau-seine-normandie.fr).

## **2) 11 décembre 2018**

Baromètre de l'opinion - 4<sup>ème</sup> édition

Que pensent les Français de la préservation des ressources en eau et des milieux aquatiques ? Les résultats en vidéo.

47% des Français considèrent le changement climatique comme le sujet environnemental qui les préoccupe le plus (en progression de 9 points par rapport à 2011), ce qui en fait le plus important devant la biodiversité (45% de citations, +12 points en 7 ans) et la qualité de l'eau potable (42%).

Au-delà de cette hiérarchie les Français se révèlent très au fait des conséquences de ce changement climatique. Ils perçoivent de manière importante l'impact du changement climatique sur : - l'intensité et la fréquence des sécheresses (91% jugent les impacts importants) - la faune et la flore aquatique (91%) - les risques d'inondations (90%) - le recul des côtes et l'érosion du littoral (90%) - la qualité de l'eau des rivières (86%).

## **3) 2 juillet 2018**

[Assises de l'eau & financement des réseaux](#)

Dans le cadre des assises de l'eau, 700 acteurs de l'eau du bassin Seine-Normandie, se sont prononcés lors de réunions publiques organisées par le comité de bassin début juin, sur le financement des réseaux d'assainissement et d'eau potable. [communiqué de presse](#)

Vous trouverez les contributions des Forums des acteurs de l'eau du bassin Seine-Normandie sur la page "[Forum des acteurs de l'eau](#)"

#### **4) 17 mai 2018**

##### Consultation nationale sur l'eau pour les élus

Élus, dans le cadre des assises de l'eau, le ministère souhaite consulter les élus sur la gestion de l'eau. Vous avez jusqu'au 25 mai pour répondre au questionnaire.

Rendez-vous sur la page internet : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/assises-leau-lancement-dune-consultation-elus>

#### D) Outils d'aide à l'analyse et à la décision

##### **1) Prévention des inondations**

Le bassin Seine-Normandie est confronté à différents types d'inondations qui peuvent être lentes ou rapides selon les situations : débordements de cours d'eau, submersion marine, ruissellement, remontées de nappe, débordement de réseau d'assainissement.

La pression d'urbanisation en zone inondable est forte sur de nombreux territoire en expansion, comme ont pu le démontrer les inondations de mai-juin 2016 et de janvier 2018 en région parisienne. Cela occasionne des dégâts parfois importants, voire des pertes humaines. Le lit majeur des cours d'eau, trop souvent urbanisé ou occupé par d'autres activités humaines et coupé du lit mineur, est originellement un espace susceptible d'accueillir les crues, ce qui permet alors de limiter les risques d'inondation en aval.

Prévenir et limiter les inondations est un enjeu majeur en termes de sécurité des populations, de conséquences économiques mais aussi d'impacts sur le patrimoine naturel et culturel.

### **Réduire le risque d'inondation, avec l'aide de l'agence de l'eau Seine-Normandie**

Pour moins subir les inondations, la priorité est de ne pas augmenter les enjeux et donc les dégâts en zone inondable, en limitant l'urbanisation et les activités économiques dans ces espaces. Les documents d'urbanisme, notamment lors de leur révision, doivent faire l'objet d'une meilleure prise en compte des questions de l'eau figurant [dans le SDAGE](#), voire [le SAGE](#). Les opérations de renouvellement urbain sont des opportunités pour réduire la vulnérabilité des zones inondables déjà urbanisées.

Pour réduire l'ampleur des crues, les solutions doivent s'appuyer sur le bon fonctionnement des milieux naturels, dans une logique de solidarité territoriale entre l'amont et l'aval des cours d'eau.

Ces actions de prévention des inondations consistent à préserver ou restaurer des espaces pour l'écoulement naturel des eaux. En milieu rural, il s'agit de restaurer la continuité écologique des rivières, de reconnecter les annexes hydrauliques et les zones d'expansion des crues, de préserver et restaurer les zones humides, limiter les ruissellements sur les versants agricoles grâce à des dispositifs d'hydraulique douce (haies, fascines, bandes enherbées, ...). En milieu bâti, il s'agit de gérer les eaux pluviales de manière alternative et de désimperméabiliser les sols. Toutes ces actions contribuent à dissiper l'énergie des ruissellements et des crues et à préserver la qualité des milieux aquatiques et des ressources en eau.

A noter que les impacts négatifs des inondations sur les populations et l'activité économique ne doivent cependant pas masquer l'intérêt positif des crues pour certains écosystèmes en particulier les zones humides de fonds de vallée et les forêts alluviales. Les zones naturelles d'expansion de crues doivent faire l'objet d'une protection et d'une reconquête dans le but de préserver leur intérêt écologique mais également leur rôle dans la régulation des débits des cours d'eau tant en période de crue qu'en situation d'étiage (période de sécheresse où le débit des cours est faible).

Mieux connaître et informer sur le risque d'inondation, en réalisant notamment des études, ou en installant des repères de crue, permet également la réussite de ces actions de prévention.

Tous ces projets peuvent être mis en œuvre avec [l'aide financière de l'agence de l'eau Seine-Normandie](#).

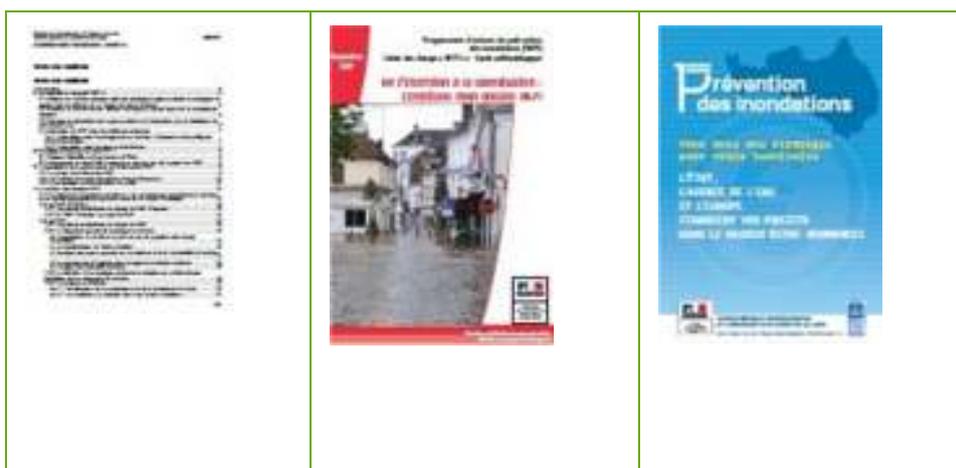
#### SE DOCUMENTER SUR LE SUJET

- Dossier de presse sur la prévention des inondations
- Stratégie d'adaptation au changement climatique
- Plan de gestion des risques d'inondation (PGRI)
- SDAGE 2016-2021
- Aides pour l'élaboration et la mise en œuvre des PAPI
- Charte des quartiers résilients
- Guide CEREMA (2017) - Fonctionnalités des milieux humides

#### **Les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI)**

Cette rubrique est destinée aux maîtres d'ouvrage d'actions relatives aux inondations. Elle vise à rassembler les différentes informations et documentations relatives aux PAPI.

- 
- [Cahier des charges PAPI 3](#) (format pdf - 385.9 ko - 17/03/2017)
- 
- [Guide " De l'intention à la labellisation: constituer mon dossier PAPI"](#) (format pdf - 4.1 Mo - 26/09/2017)
- [Plaquette Financement des Inondations dans le bassin Seine-Normandie](#) (format pdf - 894.2 ko - 30/11/2017)
- 



## 2) 4 décembre 2017

### Outils d'auto-évaluation des équipements des eaux industrielles

L'Agence de l'eau Seine-Normandie met à disposition des industriels deux outils pour l'auto-évaluation de leurs infrastructures et équipements de dispositifs d'épuration : un exemple de rapport de visite (couverture verte) et un support illustré par les principales anomalies rencontrées sur les équipements et le génie civil (couverture bleue).

Ils permettent d'identifier et de hiérarchiser des situations de risques potentiels de pollution pour les milieux aquatiques, et ainsi de cibler des besoins plus ou moins urgents de renouvellement ou d'optimisation totale ou partielle des dispositifs épuratoires ou des matériels épuratoires. Ils visent à inciter les industriels à mettre en place des plans de maintenance préventive sur le génie civil, en complément de la maintenance préventive des équipements souvent existante.

Vous pouvez les télécharger soit dans l'[espace documentaire du site à la rubrique "Assainissement"](#) ou sur le [site Calameo de l'Agence de l'eau Seine-Normandie](#)

## **E) Rapports et autres**

### **Chambre régionale des comptes d'Île-de-France**

SYNDICAT DES EAUX D'ÎLE-DE-FRANCE (SEDIF): ENQUÊTE RÉGIONALE SUR L'ALIMENTATION EN EAU POTABLE DE LA MÉTROPOLÉ DU GRAND PARIS

Exercices 2010 et suivants

Observations définitives délibérées le 9 mars 2017

## **Il servizio idrico in Italia**

Fabrizio Fracchia

Pasquale Pantalone

Scilla Vernile

## **INDICE**

### **I.- Novità normative e proposte di legge**

**II.- La figura dell'azienda speciale, istituto tradizionale che potrebbe tornare di forte attualità nella disciplina del servizio idrico**

### **III.- Giurisprudenza di rilievo**

### **IV.- Atti di Regolazione**

### **V.- Pubblicazioni**

### **VI.- Congressi e seminari**

## **I.- Novità normative e proposte di legge**

Il dibattito politico e parlamentare in Italia circa la regolazione, l'organizzazione e la gestione del servizio idrico si è fatto particolarmente vivo a seguito della presentazione presso la Camera dei deputati della proposta di legge n. AC 52 del 23 marzo 2018 dal titolo "Disposizioni in materia di gestione pubblica e partecipativa del ciclo integrale delle acque".

Si tratta, invero, di una proposta di legge che ripropone in parte disposizioni contenute in proposte già presentate ed esaminate nel corso della legislatura precedente.

La proposta di legge in esame persegue la dichiarata finalità "di favorire la definizione di un governo pubblico e partecipativo del ciclo integrato dell'acqua, in grado di garantirne un uso sostenibile e solidale, nel quadro delle politiche complessive di tutela e di gestione del territorio" (art. 1).

L'acqua è considerata, da un lato, "un diritto umano universale e fondamentale"; dall'altro, "un bene comune, una risorsa rinnovabile, indispensabile per la vita dell'ecosistema e di tutti gli esseri viventi" (art. 2).

Tra "i principi per l'uso dell'acqua bene comune" emerge quello secondo cui "nel settore dei servizi idrici è vietato sottoscrivere accordi di liberalizzazione che non garantiscano la piena realizzazione del diritto umano all'acqua e la tutela della risorsa idrica" (art. 3, comma 2).

In linea con la normativa vigente (v. art. 144, comma 4, d.lgs. 152/2006), viene confermato un ordine di priorità circa l'uso dell'acqua, che deve essere innanzitutto orientato all'alimentazione e all'igiene umana; tale uso, in particolare, deve essere sempre garantito attraverso l'erogazione giornaliera di un quantitativo minimo vitale pari a 50 litri per persona, il cui costo è coperto dalla fiscalità generale. Gli usi diversi dal consumo umano, invece, sono ammessi quando la risorsa idrica risulti "sufficiente" e "a condizione che non ledano la qualità dell'acqua per il consumo umano" (art. 3, commi 3 e 4).

Per quanto concerne l'organizzazione del servizio idrico, la normativa attualmente vigente prevede la definizione, a cura delle Regioni, di ambiti territoriali ottimali ("ATO"), per ciascuno dei quali è istituito un Ente di governo dell'ambito (partecipato dagli enti locali ricadenti nell'ambito

medesimo: art. 147, comma 1, d.lgs. 152/2006).

Con la proposta di legge in esame, in luogo dell'ambito territoriale ottimale, è previsto il "distretto idrografico", ossia l'area di terra e di mare, costituita da uno o più bacini idrografici limitrofi e dalle rispettive acque sotterranee e costiere che costituisce la principale unità per la gestione dei bacini idrografici (art. 54, comma 1, lett. t), d.lgs. 152/2006).

Per ogni distretto idrografico, composto da uno o più bacini e sottobacini idrografici, è istituita un'"autorità di distretto", mentre per ogni bacino o sottobacino idrografico è istituito un "consiglio di bacino" quale "ente di governo dell'ambito", di cui fanno parte le province, i comuni, le unioni di comuni e le comunità che appartengono al bacino di riferimento (art. 4). Ciò significa che il consiglio di bacino è destinato a sostituire l'attuale Ente di governo dell'ambito.

Una novità di rilievo consiste nella delimitazione degli ambiti territoriali ottimali. In proposito, contrariamente ai ricorrenti obiettivi di razionalizzazione del settore, la proposta di legge in esame "rovescia" i criteri vigenti, stabilendo che l'affidamento del servizio idrico integrato avvenga in ambiti "non superiori" agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane (art. 4, comma 6).

Ciò condurrebbe, secondo Utilitalia <sup>27</sup>, ad una immediata frammentazione del livello di governo locale che passerebbe dagli attuali 64 Enti di governo d'ambito a più di 400 consigli di bacino o sub-bacino; "i lunghi tempi di reazione delle amministrazioni locali riscontrati nel passato, uniti alla mancanza di coincidenza tra confini amministrativi degli enti funzionalmente competenti e limiti territoriali dei nuovi ambiti di riferimento (...) senza l'adeguata precisazione delle modalità di collaborazione delle istituzioni coinvolte e del riparto delle funzioni, potrebbero generare un'impasse del sistema per un elevato (fino a dieci ed oltre) numero di anni per raggiungere l'operatività dei nuovi soggetti e quindi l'attuazione

---

<sup>27</sup> Utilitalia è l'Associazione che riunisce i soggetti, operanti nei servizi pubblici dell'Acqua, dell'Ambiente, dell'Energia Elettrica e del Gas. Raggruppa al suo interno sia enti di diritto pubblico sia società a capitale interamente pubblico o misto pubblico-privato, nate dalla trasformazione, avviata negli anni '90, in società di capitali delle c.d. "ex municipalizzate". In particolare, le aziende associate ad Utilitalia forniscono servizi idrici a circa l'80% della popolazione italiana

dell'intero disegno di governo e gestione della risorsa"<sup>28</sup>.

La medesima disposizione, inoltre, prevede il divieto di attività, interventi e prelievi che possano generare un impatto ambientale, anche lieve, sui corpi idrici o sugli *habitat* interessati, portando a un'alterazione dello stato qualitativo o quantitativo delle acque, o che influiscano sul bilancio idrico o sul raggiungimento degli obiettivi di qualità del corpo idrico, anche considerando gli impatti cumulativi (art. 4, comma 10). Come evidenziato da Confindustria<sup>29</sup>, questa disposizione potrebbe creare incertezze applicative, dal momento che non viene fornita una definizione di "impatto ambientale anche lieve". Sotto un profilo più generale, nella proposta di legge manca una norma generale sulle definizioni.

Sono escluse da tale generale divieto le attività di manutenzione finalizzate all'adeguamento tecnologico necessario alla sicurezza degli impianti e alla tutela dell'ambiente, nonché le operazioni di ripristino ambientale e gli interventi necessari alla mitigazione degli effetti connessi al fenomeno della siccità.

Alcune disposizioni dell'A.C. 52 sono finalizzate ad eliminare le modifiche apportate dal c.d. decreto-legge 133/2014 alla disciplina del servizio idrico integrato. Una di esse, in particolare, è volta a ripristinare il requisito dell'unitarietà della gestione, in luogo di quello (introdotto dal d.l. 133/2014) dell'unicità.

La proposta di legge in esame considera il SII un servizio pubblico locale di interesse generale (ma non economico) e non destinato ad essere collocato sul mercato in regime di concorrenza. Conseguentemente, la gestione del servizio idrico integrato è realizzata senza finalità lucrative, mediante "modelli di gestione pubblica" (art. 9).

Infatti, si prevede che l'affidamento del SII avvenga esclusivamente in favore di "enti di diritto pubblico" (art. 8), rispetto ai quali non trovano applicazione né il patto di stabilità interno relativo agli enti locali, né le limitazioni di carattere contrattuale od occupazionale stabilite per i lavoratori delle amministrazioni pubbliche.

---

<sup>28</sup> Audizione presso la Commissione Ambiente della Camera dei deputati, 6 novembre 2018.

<sup>29</sup> Audizione presso la Commissione Ambiente della Camera dei deputati, 18 dicembre 2018.

Tali previsioni, negando la natura economica del servizio idrico e la gestione secondo regole concorrenziali, potrebbero non risultare in linea con la giurisprudenza costituzionale (v. in part., Corte cost. 325/2010 e 187/2011). Inoltre, secondo talune voci critiche, il modello prefigurato di gestione esclusivamente pubblica rischia di avere conseguenze negative sul piano gestionale, fiscale e finanziario; si sottolinea, soprattutto, la possibile gestione inefficace, inefficiente e antieconomica del servizio, anche in considerazione della mancata sottoposizione degli “enti di diritto pubblico” al patto di stabilità e alle altre limitazioni di carattere contrattuale e occupazionale stabilite per i lavoratori della pubblica amministrazione<sup>30</sup>.

Di diverso avviso è il Forum italiano dei movimenti per l’acqua<sup>31</sup>, secondo cui l’azienda speciale sarebbe l’unico modello di gestione realmente innovativo, “in quanto in grado di garantire democraticità e partecipazione, efficacia, efficienza, servizio industriale rispettoso dell’ambiente e dei diritti dei lavoratori”.

Secondo Utilitalia<sup>32</sup>, invece, al fine di garantire servizi di alta qualità ai cittadini e all’ambiente, “è fondamentale che la gestione dell’acqua sia affidata ad imprese efficienti, tecnologicamente e managerialmente evolute, socialmente responsabili. Questi dovrebbero essere i criteri di selezione dei soggetti gestori, piuttosto che l’assetto proprietario o la forma giuridica”. In ogni caso, gli enti territoriali titolari del servizio dovrebbero mantenere la facoltà, alla scadenza delle concessioni in essere, di scegliere, fra le forme di gestione (industriale) previste dall’ordinamento europeo, la soluzione ritenuta più efficace sul territorio di riferimento.

Nella proposta di legge sono contenute disposizioni finalizzate alla ripubblicizzazione della gestione del SII, in merito alla quale Confindustria ha espresso forti dubbi, con riguardo soprattutto alla “inadeguatezza” delle forme di gestione che la proposta di legge intende implementare (quali, come anticipato, le aziende speciali e le società a capitale interamente pubblico), nonché alle implicazioni giuridiche relative ai legittimi affidamenti sulle

---

<sup>30</sup> Audizione presso la Commissione Ambiente della Camera dei deputati, 18 dicembre 2018.

<sup>31</sup> Memoria per l’audizione presso la Commissione Ambiente della Camera dei deputati, 9 gennaio 2019.

<sup>32</sup> Audizione presso la Commissione Ambiente della Camera dei deputati, 6 novembre 2018.

concessioni in essere<sup>33</sup>.

Si prevede, infatti, la decadenza automatica di tutte le forme di gestione affidate in concessione a privati con scadenza posteriore al 31 dicembre 2020; la trasformazione, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, di tutte le forme di gestione affidate a società a capitale misto pubblico e privato (non decadute per contratto) in aziende speciali o in società a capitale interamente pubblico partecipate dagli enti locali il cui territorio rientri nel bacino idrografico di riferimento (art. 10); la trasformazione, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, di tutte le forme di gestione affidate a società a capitale interamente pubblico (non decadute per contratto) in aziende speciali o enti di diritto pubblico.

Utilitalia ha stimato che il costo per riacquistare le quote di partecipazione dei privati e degli enti territoriali nelle imprese del servizio idrico (peraltro già controllate) e per ripagare lo stock di debito (contratto con banche e cittadini) sarebbe pari a circa 15 mld di euro, *una tantum*. A questi costi andrebbero aggiunti: (a) gli indennizzi ai gestori uscenti relativi alla risoluzione anticipata della concessione rispetto alla scadenza naturale e (b) i maggiori oneri a carico delle aziende divenute interamente pubbliche derivanti dalla rinegoziazione dei finanziamenti già contratti per sostenere gli investimenti, sempre che, dato il mutato quadro, sia possibile attivare tali investimenti<sup>34</sup>.

La proposta di legge in esame modifica sensibilmente il vigente riparto di funzioni amministrative in materia di servizi idrici (art. 8).

Tra le novità di maggior rilievo si prevede il trasferimento al Ministero dell'ambiente delle funzioni di regolazione e di controllo dei servizi idrici attualmente attribuite all'Autorità di regolazione di settore ("Arera"), ivi compresa la determinazione del metodo tariffario. Tale previsione potrebbe compromettere l'attrattività di investimenti privati nel settore, che l'assetto regolatorio dell'Arera successivo al referendum del 2011 ha sino ad oggi garantito. Come è stato evidenziato<sup>35</sup>, a seguito dell'attribuzione delle funzioni di regolazione tariffarie all'Arera, il comparto ha visto una sensibile

---

<sup>33</sup> Audizione presso la Commissione Ambiente della Camera dei deputati, 18 dicembre 2018.

<sup>34</sup> Audizione presso la Commissione Ambiente della Camera dei deputati, 6 novembre 2018.

<sup>35</sup> Audizione presso la Commissione Ambiente della Camera dei deputati, 6 novembre 2018.

crescita del livello degli investimenti effettuati: a fronte di una media di circa euro 0.5 mld annui del decennio 1999 al 2009, si è passati a oltre un miliardo di euro annui per il periodo 2012-2015 per salire oltre i due miliardi di euro annui nel 2016-2019.

Nel corso dell'audizione presso la Camera dei deputati, l'Arera ha evidenziato che "permane la necessità di una governance stabile e indipendente, che eviti gli elementi di sovrapposizione tra i diversi elementi istituzionali, e di un sistema di regole certe, affinché tutti gli attori del settore possano compiere le proprie scelte perseguendo l'obiettivo dell'efficienza a beneficio del consumatore. Pertanto, risulta di primaria importanza che le funzioni di regolazione siano neutrali ed indipendenti rispetto agli interessi confliggenti che caratterizzano il settore, per portare gradualmente a denominatore comune realtà geografiche estremamente difformi"<sup>36</sup>.

Si prevede, altresì, l'istituzione di un Comitato interministeriale a cui sono attribuite le competenze relative alla programmazione delle grandi opere infrastrutturali a livello di reti idrauliche di rilievo nazionale nonché all'acqua per uso umano, comprese le bevande, e per usi produttivi ed energetici.

Le Regioni, oltre a redigere il piano di tutela delle acque e a definire i bacini idrografici, possono stabilire il modello gestionale del SII "mediante aziende speciali o comunque nell'ambito dei modelli previsti per gli enti di diritto pubblico".

Gli enti locali, attraverso il consiglio di bacino, svolgono le funzioni di programmazione del piano di bacino, di organizzazione del SII, di scelta della forma di gestione, di modulazione delle tariffe in base al metodo definito dal ministero, nonché di affidamento della gestione e di controllo sulla medesima.

Infine, sono attribuite a un ufficio di vigilanza sulle risorse idriche istituito presso il Ministero dell'ambiente la vigilanza sulle risorse idriche e sull'operato dei gestori, nonché il controllo sull'attuazione e il rispetto della disciplina vigente. Tale ufficio si avvale di un Osservatorio sui settori di propria competenza.

---

<sup>36</sup> Audizione presso la Commissione Ambiente della Camera dei deputati, 8 gennaio 2019.

La gestione del servizio idrico è finanziata attraverso meccanismi di fiscalità generale e specifica nonché meccanismi tariffari finalizzati alla copertura dei costi e al miglioramento dell'efficienza, dell'economicità e della qualità del servizio (art. 9, comma 3). Le risorse reperite attraverso il ricorso alla fiscalità generale sono destinate a coprire, in particolare, i costi di investimento per tutte le nuove opere del servizio idrico integrato e per gli interventi di manutenzione delle reti nonché i costi di erogazione del quantitativo minimo vitale garantito (art. 12).

L'art. 13 prevede, inoltre, l'istituzione del Fondo per investimenti nel servizio idrico integrato, le cui modalità di impiego saranno definite con decreto del Ministro dell'ambiente da emanare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge. L'art. 16, invece, prevede l'istituzione del Fondo nazionale di solidarietà internazionale, posto sotto la vigilanza dei Ministri dell'ambiente e degli Affari esteri, "al fine di favorire l'accesso all'acqua potabile da parte di tutti gli abitanti del pianeta e di contribuire alla costituzione di una fiscalità generale universale che lo garantisca".

L'art. 14, comma 1, della proposta di legge demanda ad un apposito decreto (da emanare entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge) del Ministro dell'ambiente, la definizione del metodo per la determinazione della tariffa del SII, nel rispetto del principio europeo del recupero dei costi dei servizi idrici e in conformità con i seguenti principi: a) copertura integrale dei costi di gestione del servizio idrico integrato; b) copertura parziale dei costi di investimento, con specifico riferimento all'ammortamento e agli oneri finanziari derivanti dagli investimenti effettuati tramite il fondo per i nuovi investimenti istituito dall'art. 13; c) copertura dei costi attinenti alle attività di depurazione o di riqualificazione ambientale necessarie per compensare l'impatto delle attività per cui è concesso l'uso dell'acqua; d) copertura dei costi relativi alle attività di prevenzione e di controllo; e) articolazione tariffaria progressiva differenziata per fasce di consumo prevedendo che: il consumo fino a 50 litri giornalieri per persona sia considerato quantitativo minimo vitale garantito, con costi a carico della fiscalità generale; il consumo oltre i 300 litri giornalieri per persona sia equiparato all'uso commerciale.

L'art. 15, infine, si occupa del "Governo partecipativo del servizio idrico

integrato". Al fine di favorire la partecipazione democratica, è attribuito agli enti locali il compito di adottare (sulla base di norme regionali di indirizzo) forme di democrazia partecipativa, prevedendo, a tal fine, che lo Stato e gli enti locali applichino, nella redazione degli strumenti di pianificazione, il disposto dell'art. 14 della direttiva 2000/60/CE, in conformità a quanto previsto dalla Convenzione di Aarhus del 1998 sull'accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale. Tale previsione è fortemente sostenuta dal Forum italiano per i movimenti per l'acqua<sup>37</sup>.

In generale, Confindustria ha espresso un giudizio critico sulla proposta di legge in esame, in quanto essa non considera adeguatamente il tema dell'efficienza della gestione e della sostenibilità economica del servizio oltre che degli effetti virtuosi della cooperazione pubblico-privato nella gestione del servizio, anche in vista di una seria pianificazione degli investimenti necessari<sup>38</sup>.

Giudizio unanimemente critico è stato, altresì, espresso dalle Regioni, dopo l'audizione che si è tenuta presso la Commissione Ambiente della Camera dei deputati.

## **II.-La figura dell'azienda speciale, istituto tradizionale che potrebbe tornare di forte attualità nella disciplina del servizio idrico**

### ***A. Premessa: la tendenza a valorizzare nuovamente l'azienda speciale nel recente dibattito politico. Opportunità di ricostruire brevemente i caratteri della figura***

L'acceso dibattito che si sta svolgendo in Italia a livello parlamentare (v. *supra* sez. I) e sui mass media intercetta la questione giuridica della natura del soggetto gestore del servizio idrico.

In particolare, la tendenza politica che pare emergere con forza è quella di valorizzare la figura dell'azienda speciale, addirittura quale principale figura legittimata a gestire il servizio.

Si tratta di una sorta di rivoluzione copernicana (anche se non è dato al

---

<sup>37</sup> Memoria per l'audizione presso la Commissione Ambiente della Camera dei deputati, 9 gennaio 2019.

<sup>38</sup> Audizione presso la Commissione Ambiente della Camera dei deputati, 18 dicembre 2018.

momento sapere se il progetto condurrà all'emanazione effettiva di una legge) rispetto all'attuale quadro normativo, che, in ordine alla "municipalizzazione" o "rimunicipalizzazione", fa principale riferimento alla figura della "società" *in house*.

Pare dunque di interesse svolgere una riflessione in ordine ai caratteri di questo soggetto, che però (salvo poche eccezioni) non è stato trattato dalle più recenti analisi, mentre aveva conosciuto larga fortuna in passato.

Occorrerà quindi necessariamente valorizzare alcuni dati normativi e giurisprudenziali anteriori al 2018, anno che costituisce l'orizzonte temporale dell'Osservatorio: la fase di maggiore sviluppo dell'impresa pubblica in "forma aziendale" si è conclusa verso il finire degli anni Novanta e in quel torno di tempo dottrina e giurisprudenza si occuparono del tema.

Quelle indagini più risalenti, dunque, tornano in qualche modo di forte attualità e verranno qui richiamate, seppure in modo sintetico.

Pure opportuno è il riferimento a due esperienze (Torino e Napoli), specificamente relative al settore idrico, che si collocano temporalmente nell'ultimo decennio (per quanto attiene a Napoli, peraltro, la vicenda contenziosa è approdata a una decisione del Consiglio di Stato proprio nel 2018) e che potrebbero costituire il paradigma di riferimento per il legislatore.

Dal punto di vista generale, l'azienda speciale è un soggetto qualificato dalla giurisprudenza come ente pubblico economico e, cioè, come persona giuridica che svolge attività di natura imprenditoriale (*ex multis*, v. Corte dei conti, Sez. Regionale di Controllo per la Lombardia, 15 gennaio 2010, n. 426/2010: "è pacifico che - a seguito della legge n. 142/1990 - le aziende speciali abbiano acquistato la natura di enti pubblici economici").

Invero, altre decisioni (Cass., Sez. Un., 9 agosto 2018, n. 20684) sottolineano pure la "non univocità delle soluzioni offerte dalla giurisprudenza e dagli interpreti: che, a seconda della accentuazione della strumentalità o, al contrario, della natura economica dell'attività esercitata, giungono a conclusioni opposte in ordine alla soggezione dell'azienda al regime proprio degli enti pubblici economici o a quello degli enti pubblici non economici".

L'esperienza di azienda speciale a Napoli, peraltro, si caratterizza per la presenza di un ente pubblico definito senza finalità di lucro; non solo, lo statuto che verrà esaminato *infra, sub 2*, non fa mai cenno al carattere economico dell'ente (anche se si prevede che la gestione aziendale debba rispettare il vincolo dell'economicità: art. 25).

### **B. Alcune proposte ed esperienze “a legislazione vigente” nel recente passato: SMAT Torino a ABC Napoli**

Corte dei Conti, Sez. Regionale di Controllo per il Piemonte, 20 ottobre 2013 n. 365/2013/SRCPIE/QMIG, sollecitata dal Comune di Torino a rendere un parere circa la questione della trasformazione della Società Metropolitana Acque Torino S.p.a. (SMAT), la quale gestisce il servizio idrico integrato, in un'Azienda speciale consortile di diritto pubblico, aveva sottoposto la questione alla Corte dei conti, Sezione delle Autonomie.

Con delibera 14 gennaio 2014 n. 2/SEZAUT/2014/QMIG, la Sezione delle Autonomie ha affermato che, nonostante la trasformazione da società di capitali in azienda speciale non sia espressamente prevista nell'articolo 2500-*septies*, del codice civile, dedicato alla trasformazione eterogenea, la prefigurata operazione trova una giustificazione di validità, valorizzando, quale elemento di continuità, l'azienda speciale, intesa come “complesso di beni funzionalmente orientato allo svolgimento di un'attività di impresa [...] salvaguardando la continuità dell'organismo”.

Le fattispecie di trasformazione previste dall'ordinamento, dunque, non sarebbero tassative. Per altro verso, la Corte sottolinea il superamento di precedenti norme pubblicistiche che ponevano limiti alla costituzione di nuovi enti o che introducevano obblighi di trasformazione (e, dunque, di superamento del modello) delle aziende speciali.

A valle di questa deliberazione della Corte dei conti, Sez. Autonomie, Corte dei conti, Sez. Regionale di Controllo per il Piemonte, 29 gennaio 2014, n. 21/2014/SRCPIE/PAR ha successivamente dichiarato “ammissibile la trasformazione della SMAT s.p.a. in azienda speciale consortile”.

Pur se a questa deliberazione non ha fatto seguito alcuna trasformazione effettiva, la presa di posizione della Corte dei conti è di rilievo

perché afferma (a legislazione vigente) la compatibilità sia della trasformazione di una società per azioni in azienda speciale consortile, sia della costituzione *ex novo* di un'azienda speciale a seguito della liquidazione di una società di capitali.

Un caso di effettiva rimunicipalizzazione si è comunque realizzato a Napoli.

Il Comune, infatti, anche modificando il proprio Statuto nel 2011, ha inciso in modo rilevante sull'assetto del servizio idrico.

Dopo che con delibera 30 dicembre 2010, n. 2276 aveva affidato il servizio idrico integrato ad ARIN S.p.a., un'impresa partecipata interamente dal Comune di Napoli, in data 26 ottobre 2011 ha trasformato ARIN S.p.a. in azienda speciale rinominata ABC (Acqua Bene Comune) Napoli.

Lo Statuto dell'azienda speciale si occupa di ribadire l'importanza della risorsa, affermando che “occorre tener conto, per un verso, della configurabilità di un diritto dell'individuo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e dunque nel consesso civile di cui liberamente fa parte, a fruire di un quantitativo minimo del bene, corrispondente al fabbisogno vitale; per altro verso, consci della scarsità delle risorse su scala mondiale e dell'esigenza di salvaguardare le condizioni affinché analogo diritto possa un giorno ascrivere alle generazioni future, è necessario promuovere un uso il più possibile razionalizzato, che si informi ad economicità ed efficienza, alle ragioni dell'ecologia e della solidarietà sociale, verso uno sviluppo sostenibile delle comunità umane, che tenda all'eguaglianza sostanziale.”

Lo Statuto, inoltre, chiarisce che “l'oggetto di ABC è la gestione del servizio idrico integrato e dei beni comuni ad esso connessi, nonché la realizzazione delle opere destinate al suo esercizio, in conformità alle leggi, al presente statuto, al contratto di servizio ed alle finalità e indirizzi determinati dal Consiglio comunale. Il servizio idrico integrato si riferisce: a) alla captazione, adduzione e distribuzione di acqua per usi civili; b) alla raccolta, depurazione e smaltimento di acque reflue e di falda; c) ai servizi di fognatura”.

Per quanto attiene alla fisionomia del soggetto, si è al cospetto di “un

ente pubblico dotato di personalità giuridica pubblica, capacità imprenditoriale, proprio statuto, soggettività fiscale e autonomia patrimoniale. Non ha finalità di lucro e persegue il pareggio di bilancio. L'azienda ispira il proprio operato a criteri ecologici e sociali. Gli eventuali avanzi di gestione sono finalizzati al miglioramento del servizio idrico integrato..." (art. 2).

Va osservato che, da parte di un gestore possibile concorrente, era stato proposto un ricorso dinanzi al Giudice amministrativo per ottenere l'annullamento delle delibere del Consiglio Comunale del Comune con le quali veniva approvato, rispettivamente, il nuovo Statuto di ABC- Acqua Bene Comune Napoli e la Convenzione, della durata di trenta anni, finalizzata a regolare i reciproci diritti e obblighi del Comune di Napoli e della sua azienda speciale ABC nella gestione del Servizio Idrico Integrato nell'ambito della città di Napoli.

In particolare, veniva criticato l'affidamento diretto *in house* da parte del Comune a favore di ABC.

Cons. Stato, Sez. V, 12 febbraio 2018, n. 849, tuttavia, rilevando la mancata tempestiva impugnazione degli atti rilevanti, ha rigettato la censura senza scendere all'esame del merito della questione, tra l'altro sottolineando la vigenza di un regime ancora provvisorio al cui interno si è sviluppata la vicenda.

### ***C.- Fisionomia giuridica e caratteri dell'Azienda speciale alla luce della disciplina di diritto positivo. Cenni all'azienda consortile***

Secondo quanto dispone l'art. 114, c. 1, d.lgs. 267/2000 (c.d. Testo Unico degli enti locali), l'azienda speciale è "ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale e provinciale".

Caratteristiche salienti dell'azienda speciale, dunque, sono la personalità giuridica, l'autonomia imprenditoriale e quella statutaria.

Circa la personalità, Cass., Sez. Un., 9 agosto 2018, n. 20684, ha statuito che "la sicura alterità soggettiva ... ne esalta le potenzialità operative sul mercato, ma è evidente, per l'ingerenza assicurata dagli statuti all'ente

pubblico, la sottoposizione di quella a forme di eterodirezione od eterogestione, quasi in contropartita dell'assunzione diretta dei rischi di perdita economica con nullificazione del rischio di impresa a carico del soggetto esercente l'attività economica, sconosciute al diritto civile in generale ed a quello societario in particolare”.

In ragione della pregnanza del controllo pubblicistico, pare dunque potersi ammettere che, ove ricorrano tutti i presupposti di legge, l'azienda sia qualificabile come organismo *in house*.

Gli organi dell'azienda speciale sono il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore generale (cui spetta la responsabilità gestionale: Corte dei conti, Sez. Regionale di Controllo per la Campania, 24 gennaio 2018 n. 11/2018/PAR).

Le modalità di nomina e revoca degli amministratori sono stabilite dallo statuto dell'ente locale.

Lo statuto dell'azienda speciale prevede poi un apposito organo di revisione, nonché forme autonome di verifica della gestione.

All'ente locale spetta potere di indirizzo, ossia la definizione delle politiche del servizio pubblico in funzione del quale viene istituita l'azienda stessa.

Nel caso in cui l'azienda sia espressione di più Enti (situazione che potrebbe interessare molte ipotesi di gestione del servizio idrico), si fa riferimento alla figura dell'Azienda speciale consortile, che è una particolare variante della tradizionale Azienda speciale, così come disciplinata dall'art. 114, d.lgs. 267/2000.

Essa, in concreto, mira a garantire l'efficientamento delle modalità di erogazione di servizi comuni a più enti e la possibilità di ottenere conseguenti economie di scala.

Più nel dettaglio, l'Azienda speciale consortile, *ex art. 31, d.lgs. 267/2000*, è regolata secondo quanto dettato dall'art. 114, d.lgs. 267/2000, con il limite della compatibilità (“Gli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114, in quanto compatibili”).

Consiglio di Stato, Sez. V, 9 maggio 2001 n. 2605 ha ribadito che l'Azienda speciale consortile é definibile come “un'azienda speciale di ognuno degli enti associati” (per quanto attiene al giudice contabile, si veda Corte dei Conti, Sez. Regionale di Controllo per la Liguria, 13 febbraio 2014 n. 10).

Siamo dunque anche in tal caso al cospetto di un ente pubblico economico (Corte dei conti, Sez. Regionale di Controllo per la Campania, 24 gennaio 2018 n. 11/2018/PAR).

Per quanto attiene alla *governance*, accanto a Consiglio di amministrazione, Presidente e Direttore generale, vi è anche la presenza dell'Assemblea consortile.

Pur avendo natura strumentale, il Consorzio si distingue soggettivamente dagli Enti locali partecipanti, in quanto è dotato di una propria soggettività giuridica e diviene un nuovo centro di imputazione di situazioni e rapporti giuridici.

#### ***D. Un confronto tra azienda e società pubblica (attualmente previsto come possibile gestore del servizio idrico dalla legislazione vigente)***

Una prima differenza rilevante tra azienda speciale e società pubblica attiene all'assoggettabilità a fallimento soltanto delle società (art. 14, d.lgs. 175/2016).

La natura dell'azienda speciale quale “ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale”, infatti, implica che quest'ultima sia esclusa dall'applicazione delle procedure fallimentari (Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per la Campania, n. 11/2018/PAR: si applica invece l'istituto della liquidazione coatta amministrativa). In particolare, secondo tale deliberazione, l'azienda speciale (“compresa quella consortile”), integra un “soggetto giuridico autonomo rispetto all'ente o gli enti da quella promana, da inquadrarsi tra gli enti pubblici economici, in quanto tale escluso dall'ambito di applicabilità della procedura fallimentare”

Tradizionalmente si poteva individuare una seconda differenza tra le due figure: diversamente da quanto accade per l'azienda speciale, soggetta *ex lege* all'obbligo dell'equilibrio economico, considerando anche i proventi

derivanti dai trasferimenti, la società pubblica di capitali avrebbe possibilità di accumulare perdite in misura tendenzialmente indefinita.

L'affermazione non è oggi più corretta sul versante delle società, posto che, per le società pubbliche, l'art. 21, d.lgs. 175/2016 statuisce regole volte a fronteggiare risultati di esercizio negativo ("nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali ... presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione").

Per quanto attiene alle perdite e ai disavanzi dell'Azienda speciale, va premesso che, ai sensi dell'art. 114, comma 4, d.lgs. 267/2000, "l'azienda conforma la propria attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed ha l'obbligo dell'equilibrio economico, considerando anche i proventi derivanti dai trasferimenti". Secondo quanto dispone l'art. 1, commi 551 e ss., l. 147/2013, poi, nell'ipotesi di risultato di esercizio o saldo finanziario negativo registrato nell'esercizio precedente, gli Enti locali debbono accantonare risorse, e sono chiamate ad adottare provvedimenti di liquidazione in caso di perdite pluriennali. In sostanza, la perdita ridonda sull'amministrazione di riferimento.

In ogni caso non è ammissibile il soccorso finanziario "a fondo perduto in favore di organismi strumentali che hanno generato e continuano a generare cospicue perdite di gestione dalla data di costituzione sino all'ultimo bilancio approvato" (Corte dei conti, Lombardia, deliberazione n. 274/2012). Eventuali interventi in deroga saranno ammissibili solamente "al cospetto di gravi pericoli per l'ordine e la sicurezza pubblica e la sanità e al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse" (Corte dei Conti Lombardia, deliberazioni n. 753/2010/PAR, n. 1081/2010/PAR e n. 636/2011/PAR).

Corte dei Conti, Sez. Riunite, 29 marzo 2018, n. 11/2018/EL (relativa al caso ABC Napoli), infine, precisa che, una volta che si verifichi la trasformazione di una società in azienda speciale (prospettiva che potrebbe

diventare concreta in futuro), anche per quanto riguarda gli esercizi precedenti deve trovare applicazione la disciplina dell'azienda quanto alla ripartizione (che debba ancora essere effettuata) degli utili.

### **III.- Giurisprudenza di rilievo**

- **Cassazione civile, Sez. un., 19 dicembre 2018, n. 32780** sulla giurisdizione del giudice ordinario in caso di danni da fornitura di acque inquinate: secondo la Corte, l'azione risarcitoria proposta dall'utente nei confronti del gestore del servizio idrico integrato - qualora si controverta soltanto del risarcimento del danno cagionato all'utente dalla fornitura di acqua in violazione dei limiti ai contenuti di sostanze tossiche (nella specie, arsenico e floruri) imposti da disposizioni anche di rango eurounitario, ovvero del diritto alla riduzione del corrispettivo della fornitura stessa per i vizi del bene somministrato - rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, atteso che in tale ipotesi l'attività di programmazione o di organizzazione del servizio complessivo di fornitura di acqua posta in essere dalla P.A. costituisce solo il presupposto del non esatto adempimento delle obbligazioni gravanti sul gestore in forza del rapporto individuale di utenza.

- Secondo **Cons. Stato, Sez. V, 18 novembre 2018, n. 6459** (pur non specificamente relativa al servizio idrico), "è incontestabile che nell'ordinamento giuridico nazionale l'*in house providing* è oggetto di una puntuale disciplina a livello legislativo. Ciò per le condivisibili e finalità ... di contrasto rispetto a fenomeni di abuso, il cui rispetto costituisce il tipico accertamento in sede giurisdizionale amministrativa, allorché l'operatore economico di settore portatore dell'interesse legittimo al rispetto degli obblighi di evidenza pubblica ne contesti i presupposti.

In ciò non vi è alcun contrasto con il diritto sovranazionale, poiché per quest'ultimo assume rilievo esclusivo la definizione dei limiti entro cui è consentito derogare al principio dell'evidenza pubblica, ma rispetto a tale obiettivo non si pongono in contrasto, ma anzi ricevono fondamento dalla Costituzione, le ulteriori finalità perseguite dal legislatore nazionale, di

imparzialità e buon andamento dell'attività amministrativa e di coordinamento della finanza pubblica. Del pari, alcun contrasto è ravvisabile tra i principi elaborati a livello eurounitario e i legittimi obiettivi di politica legislativa, proprie della specificità dell'ordinamento nazionale italiano, di assicurare qualità, efficienza ed efficacia dei servizi pubblici rispondenti a bisogni fondamentali della collettività. Di tutti detti obiettivi sono quindi coerente attuazione le norme di legge che variamente condizionano sul piano procedimentale e sostanziale l'affidamento *in house* di servizi pubblici locali...".

- Nel senso che "la scelta del legislatore statale e regionale è quella di superare le frammentazioni e di attribuire ad un unico ente l'esercizio delle funzioni in materia di servizio idrico integrato, in quanto ogni decisione in tal senso deve avvenire all'interno dell'Autorità d'ambito e secondo le sue regole di funzionamento. Le determinazioni dell'autorità d'ambito assumono portata vincolante sull'intero territorio provinciale in virtù di una precisa scelta legislativa. La singola amministrazione locale non può, pertanto, intraprendere percorsi alternativi e autonomi scegliendo modalità di gestione diverse da quelle individuate dall'autorità", v. **Tar Lazio, Sez. II-bis, 10 ottobre 2018, n. 9868** (anche in tal caso il Comune assumeva l'insussistenza di un obbligo di adesione all'Ato).

- **Tar Campania, 11 luglio 2018, n. 4617** ha deciso che "la suddivisione dell'ATO in Distretti, secondo quanto chiaramente evidenziato nella legge regionale e confermato nella gravata delibera applicativa, non fraziona la gestione dell'Autorità d'ambito, dovendo considerarsi alla stregua di una modalità organizzativa non preclusa in linea di principio".

- **Cassazione civile, Sez. un., 11 giugno 2018, n. 15105** sulla giurisdizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche, in unico grado di legittimità: gestione e conduzione del sistema idrico integrato. Secondo la Corte, ai sensi dell'art. 143, comma 1, lett. a), del r.d. 1775/ 1933, i provvedimenti

riguardanti gli ambiti territoriali ottimali rientrano tra quelli riservati alla cognizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche, in unico grado di legittimità, quando da essi discendano ricadute sulla organizzazione e sulla conduzione del sistema idrico integrato che, mirando a garantire la gestione di tale servizio in termini di efficienza, efficacia ed economicità, abbiano incidenza diretta sul regime delle acque pubbliche e del loro utilizzo. (Nella specie, le S.U. hanno ritenuto che fosse ricompresa in detta giurisdizione la cognizione sulla deliberazione con la quale l'"Assemblea d'ambito della Consulta d'ambito centrale Friuli" aveva approvato la convenzione per la regolazione dei rapporti tra l'Ente di governo dell'ambito e il Gestore unico d'ambito del servizio idrico integrato, in quanto riguardante l'utilizzazione del demanio e il regime delle acque pubbliche).

- **Cassazione civile, Sez. trib., 18 aprile 2018, n. 9500** sulla tariffa del servizio idrico integrato: la quota riguardante il servizio di depurazione non è dovuta in caso di non funzionamento per fatto non imputabile all'utente. Secondo la Corte, la tariffa del servizio idrico integrato ha natura di corrispettivo di una prestazione complessa che trova fonte, per una quota determinata dalla legge, nel contratto di utenza: ne deriva che la quota afferente il servizio di depurazione, a seguito della pronuncia n. 335 del 2008 della Corte Costituzionale (la quale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 14, comma 1, della l. n. 36 del 1994, sia nel testo originario che in quello risultante dalle modificazioni apportate dall'art. 28 della l. n. 179 del 2002), non è dovuta nell'ipotesi di mancato funzionamento dello stesso per fatto non imputabile all'utente, stante l'assenza della controprestazione.

- **Tar Lazio, Latina, Sez. I, 11 gennaio 2018, n. 6**, sul trasferimento al nuovo gestore dei beni e impianti funzionali al servizio idrico integrato scaduto il periodo triennale di salvaguardia del precedente gestore. Secondo il Tar, L'istanza derogatoria presentata dal comune all'autorità di ambito ottimale ai sensi dell'art. 147 comma 2-bis, lett. b), d.lgs. 152/2006, che contiene una deroga rispetto al principio di unicità della gestione del servizio idrico integrato, non appare in sé idonea, nel silenzio dell'autorità richiesta a

provvedere, a giustificare la sospensione dell'accordo e il rifiuto del comune di consegnare al nuovo gestore beni ed impianti pertinenti il servizio una volta scaduto il cd. periodo triennale di salvaguardia del precedente gestore, come previsto dal l'art. 10 del disciplinare tecnico della convenzione di gestione.

#### **IV.-ATTI DI REGOLAZIONE**

##### **DELIBERAZIONI E DETERMINE ARERA 2018**

- Anagrafica territoriale del servizio idrico integrato  
Con la deliberazione 320/2018/E/idr l'Autorità ha implementato l'Anagrafica territoriale del servizio idrico integrato (ATID). In tale Anagrafica sono contenute informazioni, costantemente aggiornate, in merito al comune/ comuni in cui operano i gestori, con riferimento ai comparti di Acquedotto-Distribuzione, Fognatura nera e mista e Depurazione. La disponibilità di tale Anagrafica consente di accedere a tali informazioni per diverse finalità dell'Autorità, evitando di reiterare nel tempo ulteriori richieste in tal senso ai gestori e/o agli EGA. Sempre allo scopo di minimizzare l'onere amministrativo per gestori ed EGA, l'Autorità ha pre-compilato l'Anagrafica territoriale con le informazioni precedentemente acquisite nell'ambito dei procedimenti di approvazione delle predisposizioni tariffarie, del monitoraggio effettuato ai sensi del decreto "Sblocca Italia", nonché dell'Anagrafica Operatori.

L'ATID apre in due fasi: nella prima fase - che va dal 12 giugno al 3 luglio 2018 - i Gestori sono chiamati a verificare e laddove necessario, integrare o aggiornare le informazioni già precaricate nell'ATID; gli Ega devono validare tali informazioni ed eventualmente integrarle o aggiornarle; nella seconda fase - che inizia dal 4 luglio 2018 - l'ATID verrà aperta contemporaneamente sia ai Gestori sia agli EGA, i quali, da quel momento in avanti, dovranno aggiornare le informazioni riportate ogni qualvolta si verifichi una modifica rispetto a quanto precedentemente comunicato ed entro 15 giorni da tale modifica.

Le informazioni raccolte verranno successivamente trasmesse con cadenza regolare a SGAt e per consentire l'erogazione del bonus idrico, al fine di evitare duplicazioni di richieste agli operatori. Per accedere al sistema i gestori del SII devono essersi preventivamente

accreditati all'Anagrafica operatori, istituita con delibera GOP 35/08.

[https://www.arera.it/it/comunicati/18/anagrafica\\_terr\\_idr.htm#](https://www.arera.it/it/comunicati/18/anagrafica_terr_idr.htm#)

- Obblighi tariffari e di qualità tecnica del servizio idrico integrato

Determina 29 marzo 2018, n. 1/2018 – DSID

Definizione delle procedure per la raccolta dei dati tecnici e tariffari, nonché degli schemi tipo per la relazione di accompagnamento al programma degli interventi e all'aggiornamento delle predisposizioni tariffarie per gli anni 2018 e 2019, ai sensi delle deliberazioni 917/2017/R/idr e 918/2017/R/idr, ai sensi delle deliberazioni 917/2017/R/idr e 918/2017/R/idr.

La necessità di consolidare i risultati raggiunti nel settore idrico e di superare le diffuse criticità rilevate in ordine all'infrastruttura idrica, nonché l'esigenza di rafforzare il contesto di certezza e stabilità nel quale agire per determinare i corrispettivi all'utenza, da un lato, e le condizioni di erogazione del servizio, dall'altro, portano a richiedere a tutti i soggetti coinvolti (gestori e Enti di governo dell'ambito, o altri soggetti competenti) l'attuazione in tempi brevi delle disposizioni varate dall'Autorità ai fini dell'aggiornamento delle predisposizioni tariffarie per gli anni 2018 e 2019, ai sensi della deliberazione 918/2017/R/idr, e per la regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato (RQTI), ai sensi della deliberazione 917/2017/R/idr. In particolare, si ritiene doveroso rammentare che il tempestivo recepimento della RQTI nell'ambito dell'aggiornamento delle predisposizioni tariffarie rappresenta un passaggio fondamentale per rafforzare il processo di risanamento e di ammodernamento delle infrastrutture idriche.

Trascorso il termine del 30 aprile 2018, fino al quale è rimasto accessibile il portale predisposto dall'Autorità per la trasmissione dei dati e degli atti richiesti secondo le modalità specificate nella determina 1/2018 - DSID, si comunica che i soggetti competenti (ovvero i gestori che decidessero di presentare istanza di aggiornamento tariffario prevista per superare i casi di inerzia dei soggetti competenti medesimi) possono richiedere all'Autorità l'autorizzazione alla procedura straordinaria di inserimento dei dati e degli atti in discorso. Detta richiesta - corredata dall'indicazione delle motivazioni

che non hanno consentito il rispetto delle scadenze stabilite - può essere inviata all'indirizzo e-mail: [mti@arera.it](mailto:mti@arera.it).

Si chiarisce, inoltre, che, per quanto concerne la comunicazione all'Autorità delle articolazioni tariffarie approvate dai soggetti competenti nel rispetto dei criteri definiti dal Testo integrato corrispettivi servizi idrici (TICSI), di cui alla deliberazione 665/2017/R/idr, è necessario: utilizzare l'apposita sezione del file RDT2018 (allegato alla citata determina 1/2018 - DSID), ove la nuova struttura dei corrispettivi fosse stata già adottata dall'Ente di governo dell'ambito; trasmettere, comunque entro il 30 giugno 2018, le informazioni di cui al comma 3.2 della deliberazione 665/2017/R/idr, sulla base delle modalità operative che verranno successivamente definite dall'Autorità.

Con specifico riferimento alla nuova formulazione dei corrispettivi da applicare ai reflui industriali autorizzati allo scarico in pubblica fognatura (di cui al Titolo 4 dall'Allegato A alla deliberazione 665/2017/R/idr), gli Enti di governo dell'ambito hanno segnalato all'Autorità di aver rilevato una diffusa presenza di sussidi incrociati tra diverse tipologie di utenza e tra diverse categorie di impieghi industriali, seppure in misura differenziata sul territorio nazionale. Nel rispetto del principio eurounitario "chi inquina paga", si precisa che in fase di applicazione della deliberazione 665/2017/R/idr, nelle more della piena applicazione della disciplina di unbundling, l'Ente di governo dell'ambito può superare gli effetti connessi all'esistenza di sussidi incrociati facendo ricorso - nella misura ritenuta più appropriata allo scopo - agli elementi di flessibilità previsti nel richiamato provvedimento, e in particolare al margine di flessibilità connesso alla condizione di isoricavo rispetto al gettito tariffario di fognatura e depurazione derivante dall'applicazione del metodo previgente (v. comma 21.1 dall'Allegato A alla deliberazione 665/2017/R/idr). Il ricorso ai menzionati elementi di flessibilità quale strumento di mitigazione del sussidio esistente deve essere adeguatamente illustrato nella Relazione di accompagnamento all'uopo predisposta. Più in generale, sempre con riferimento alla formulazione dei corrispettivi da applicare ai reflui industriali autorizzati allo scarico in pubblica fognatura,

laddove si ravvisino rilevanti problematiche di sostenibilità finanziaria è facoltà dell'Ente di governo dell'ambito proporre - sulla base delle specifiche condizioni riscontrate - forme transitorie di convergenza tariffaria, nel rispetto dei vincoli previsti dalla richiamata deliberazione 665/2017/R/idr e motivando adeguatamente nella Relazione di accompagnamento. Si precisa, infine, che il mancato invio dei dati e delle informazioni richieste, così come la violazione delle disposizioni contenute nei provvedimenti dell'Autorità, costituisce presupposto per l'esercizio dei poteri sanzionatori previsti dall'articolo 2, comma 20, lett. c) della legge 481/1995.  
<https://www.arera.it/it/comunicati/18/180517.htm>

## **V.-PUBBLICAZIONI.**

- Miccù R. – Francaviglia M., *Società pubbliche e servizi di interesse economico generale: il caso del servizio idrico integrato*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 9 maggio 2018.

L'articolo affronta il tema della recente evoluzione della disciplina dei servizi pubblici locali a rilevanza economica e delle mancate riforme. Con particolare riguardo al servizio idrico, viene esaminato il quadro normativo dalla Legge 'Galli' ad oggi, nonché il ruolo della giurisprudenza della Corte costituzionale nell'evoluzione del servizio idrico integrato. L'articolo si occupa poi delle procedure a evidenza pubblica nella gestione del servizio idrico integrato, analizzando l'applicabilità del d.lgs. n. 50/2016 al settore e il caso in cui il gestore del SII sia una società in house, verificando anche l'impatto del d.lgs. 175/2016 sul settore.

[https://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=36294&content=Societ%25C3%25A0+pubbliche+e+servizi+di+interesse+economico+generale:+il+caso+del+servizio+idrico+integrato+&content\\_author=%253Cb%253ERoberto+Micc%25C3%25B9+e+Michele+Francaviglia%253C/b%253E](https://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=36294&content=Societ%25C3%25A0+pubbliche+e+servizi+di+interesse+economico+generale:+il+caso+del+servizio+idrico+integrato+&content_author=%253Cb%253ERoberto+Micc%25C3%25B9+e+Michele+Francaviglia%253C/b%253E)

- Miccù R. – Francaviglia M., *Le società pubbliche e i servizi di interesse economico generale: l'impatto del d.lgs. n. 175/2016 sull'affidamento e sulla gestione del servizio idrico integrato*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 16 novembre 2018.

L'obiettivo del contributo è individuare e valutare le principali ricadute applicative del d.lgs. n. 175/2016, come modificato dal decreto legislativo correttivo n. 100/2017, sui servizi pubblici locali a rilevanza economica, e in particolare sul servizio idrico integrato (SII). Le peculiarità di quest'ultimo settore, alimentate anche da eventi referendari e da una giurisprudenza problematica della Corte costituzionale, rivelano e misurano l'effettiva portata 'ordinamentale' del nuovo testo unico sulle società partecipate, nonché le scelte di politica del diritto che, in linea con i principi generali di derivazione eurounitaria, si stanno consolidando in tema di servizi pubblici. Ricostruita la fitta trama normativa e giurisprudenziale che regola il settore idrico, il contributo si concentra sull'applicabilità ad esso di alcuni dei principi contenuti nel d.lgs. n. 175/2016 e nel d.lgs. n. 50/2016, evidenziando alcuni punti di attrito tra le discipline in esame, specie con riferimento all'esatta configurazione del modello di gestione in house.

[https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=36294&content=Societ%25C3%25A0+pubbliche+e+servizi+di+interesse+economico+generale:+il+caso+del+servizio+idrico+integrato+&content\\_author=%253Cb%253ERoberto+Micc%25C3%25B9+e+Michele+Francaviglia%253C/b%253E](https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=36294&content=Societ%25C3%25A0+pubbliche+e+servizi+di+interesse+economico+generale:+il+caso+del+servizio+idrico+integrato+&content_author=%253Cb%253ERoberto+Micc%25C3%25B9+e+Michele+Francaviglia%253C/b%253E)

- R. Basile, *La tutela delle acque e il servizio idrico integrato nella Regione siciliana tra esigenze di una disciplina uniforme e istanze di differenziazione normativa*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 6 giugno 2018.

L'articolo si occupa della riforma siciliana che ha interessato il servizio idrico integrato, avviando l'analisi dal riparto di competenze tra lo Stato e la Regione siciliana (e gli altri enti ad autonomia differenziata) nella materia delle acque e del servizio idrico integrato alla luce della giurisprudenza costituzionale, con uno specifico richiamo alla dichiarazione di illegittimità della legge regionale siciliana n. 19/2015.

[https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=36433&content=La+tutela+delle+acque+e+il+servizio+idrico+integrato+nella+Regione+siciliana&content\\_author=%3Cb%3ERosa+Basi+le%3C/b%3E](https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=36433&content=La+tutela+delle+acque+e+il+servizio+idrico+integrato+nella+Regione+siciliana&content_author=%3Cb%3ERosa+Basi+le%3C/b%3E)

- *Rapporto semestrale sulla gestione del servizio idrico integrato nella Regione Lazio (I° semestre 2018)*

Nella prima parte il rapporto si occupa delle novità normative e regolatorie di rilievo, dello stato di emergenza idrica, dell'attuazione del SII mediante trasferimento della gestione da parte degli enti locali al Gestore Unico d'Ambito con particolare riferimento all'avvio delle procedure sostitutive previste dal d. lgs n. 152 del 2006 e del bonus sociale idrico istituito ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del d.P.C.M. 13 ottobre 2016. Nella seconda parte il rapporto si occupa principalmente dell'attuazione del S.I.I. nella Regione Lazio, con riguardo alla normativa, ai profili di interesse e agli interventi realizzati. In particolare, si analizza il governo degli ambiti territoriali, le tariffe, la nuova Carta dei servizi e l'attività dell'Ufficio del Garante.

[http://www.regione.lazio.it/binary/prl\\_ambiente/tbl\\_contenuti/AMB\\_Rapporto\\_I\\_semestre\\_2018\\_.pdf](http://www.regione.lazio.it/binary/prl_ambiente/tbl_contenuti/AMB_Rapporto_I_semestre_2018_.pdf)

- D. Madaro, *Aggregazione tra soggetti operanti nel Servizio Idrico Integrato. Aspetti economici, finanziari e fiscali applicati ad un caso concreto*, 2018, De Angelis Editore.

Il libro si occupa dell'attenzione dell'opinione pubblica e della magistratura contabile sulle ricadute che gli enti e le società partecipate possono determinare sui bilanci degli enti pubblici. La Corte dei Conti, esprimendosi più volte sul tema, ha evidenziato le criticità della galassia delle società partecipate pubbliche nella prospettiva della buona gestione delle risorse pubbliche. Ciò ha indotto il legislatore ad intervenire, soprattutto con riguardo agli enti territoriali e locali: gli atti normativi che si sono susseguiti, numerosi e frammentari, sono stati tutti ispirati dall'esigenza di contenimento dell'utilizzo dello strumento giuridico e di efficientamento del sistema, avendo riguardo soprattutto alla sostenibilità anche finanziaria delle scelte organizzative.

- F. Spanicciati, *Il principio di copertura integrale dei costi nella tariffazione del servizio idrico integrato*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2018, 2, 213.

Nota a Cons. Stato Sez. VI, 26/05/2017, n. 2481: la sentenza in esame chiude una lunga fase di incertezza in materia di tariffazione idrica sorta in seguito al referendum abrogativo del 2011. Uno dei quesiti referendari approvati, infatti, prevedeva l'espunzione della remunerazione del capitale dalle voci su cui calcolare la tariffa idrica. Tuttavia il metodo di calcolo della tariffazione idrica approvato dall'AEEGSI provvisoriamente per gli anni 2012 e 2013 aveva introdotto il principio della copertura integrale dei costi. Alcune associazioni dei consumatori avevano ritenuto che tale principio reintroducesse surrettiziamente l'abrogata remunerazione del capitale, aggirando l'esito referendario a vantaggio dei gestori dei servizi. La sentenza chiarisce definitivamente natura e legittimità del principio di copertura integrale dei costi in materia di tariffazione idrica. La decisione respinge, inoltre, alcuni motivi di ricorso di minore rilevanza giuridica, confermando definitivamente la legittimità della modalità di determinazione della tariffa per il servizio idrico integrato decisa dall'AEEGSI.

- *Linea Guida per l'Esecuzione della Diagnosi Energetica ai sensi dell'articolo 8 del d.lgs 102/2014 - Servizio Idrico Integrato*

<http://www.agenziaefficienzaenergetica.it/allegati/Linee%20Guida%20Diagnosi%20Energetica%20Serv%20Idrico.pdf>

- *Speciale Staffetta Acqua*

[https://www.staffettaonline.com/allegato.aspx?doc=20181112102112\\_300817a.pdf](https://www.staffettaonline.com/allegato.aspx?doc=20181112102112_300817a.pdf)

- *Osservazioni sui progetti di legge C52 e C773 di riforma del servizio idrico integrato all'esame della commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati* <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=%E2%80%A2%09Osservazioni+sui+progetti+di+legge+C52+e+C773+di+>

riforma+del+servizio+idrico+integrato+all%E2%80%99esame+della+commissi  
one+ambiente%2C+ter-ritorio+e+lavori+pubblici+della+Camera+dei+deputati

- *Osservazioni dell'ANEA al DCO 573/2018/R/idr dell'ARERA del 13 novembre 2018 "Controllo della realizzazione degli investimenti programmati nel Servizio Idrico Integrato inquadramento e linee d'intervento"*

[http://www.associazioneanea.it/wp-](http://www.associazioneanea.it/wp-content/uploads/2018/12/osservazioni_ANEA_dco_573_2018.pdf)

[content/uploads/2018/12/osservazioni\\_ANEA\\_dco\\_573\\_2018.pdf](http://www.associazioneanea.it/wp-content/uploads/2018/12/osservazioni_ANEA_dco_573_2018.pdf)

- *Pdl Daga: L'acqua ha bisogno di "Industria", Laboratorio SPL Collana Ambiente*

<http://www.astrid->

[online.it/static/upload/labo/laboratorio\\_contributo\\_n110.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/labo/laboratorio_contributo_n110.pdf)

- *Acqua, utility pubbliche contro proposta di legge M5s: "Tariffe più alte del 15%"*

[https://www.repubblica.it/economia/2018/11/07/news/acqua\\_pubblica\\_le\\_so\\_cieta\\_contro\\_la\\_legge\\_tariffe\\_piu\\_alte\\_del\\_15\\_-211025047/](https://www.repubblica.it/economia/2018/11/07/news/acqua_pubblica_le_so_cieta_contro_la_legge_tariffe_piu_alte_del_15_-211025047/)

- *Servizio idrico 2018, tre novità: standard di qualità, bonus sociale, regole tariffarie*, in <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/servizi-pubblici/2018-01-16/servizio-idrico-2018-tre-novita-standard-qualita-bonus-sociale-regole-tariffarie-190046.php?uuid=AEBGdqjD>

- *Acqua, l'appello del settore: non ripartire da zero*

[http://www.refricerche.it/fileadmin/Materiale\\_sito/contenuti/Staffetta\\_Acqua\\_-\\_Arel\\_16.11.18.pdf](http://www.refricerche.it/fileadmin/Materiale_sito/contenuti/Staffetta_Acqua_-_Arel_16.11.18.pdf)

- *Affidato ad AMB spa il servizio idrico integrato a Bagheria*

<http://www.bagherianews.com/politica/20117-affidato-ad-amb-spa-il-servizio-idrico-integrato-a-bagheria.html>

- *Gruppo CAP e il servizio idrico integrato nella Città metropolitana di*

## *Milano*

<http://www.affaritaliani.it/milano/acqua-del-rubinetto/gruppo-cap-il-servizio-idrico-integrato-546144.html>

- *Cosa cambia nel servizio idrico integrato con la tariffa pro capite*

<https://www.recyclind.it/ita/2272/cosacambianelservizioidricointegratocoinlatariffaprocapite/>

- *Nasce l'Unione Idrica Marche con Astea Spa, Centro Marche Acque srl e Tennacola Spa*

<http://www.informazione.tv/it/Attualita/art/73825-nasce-l-unione-idrica-marche-con-astea-spa-centro-marche-acque-srl-e-tennacola-spa/>

- *Padania Acque S.p.A.: Lunedì 10 dicembre Assemblea pubblica sulla riforma del Servizio Idrico Integrato*

<https://www.welfarenetwork.it/padania-acque-s-p-a-lunedì-10-dicembre-assemblea-pubblica-sulla-riforma-del-servizio-idrico-integrato-20181208/>

- *Amam: obiettivo di De Luca è trasformarla nel gestore del servizio integrato*

<https://www.tempostretto.it/news/nessuna-soppressione-amam-obiettivo-de-luca-trasformarla-gestore-servizio-integrato.html>

## **VI.- CONGRESSI E SEMINARI**

- **La regolazione del servizio idrico integrato in Sicilia**

### **Monreale, 2 ottobre 2018:**

- L'assetto di governance locale del SII
- La regolazione economica ARERA del servizio idrico integrato
- Gli interventi infrastrutturali nel settore idrico
- Gli strumenti operativi dell'assetto regolatorio: il ruolo e le attività degli Enti di Governo d'Ambito
- Convenzione tipo per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e gestori del servizio idrico integrato
- Il piano d'ambito nel contesto normativo ARERA
- Le attività del Commissario Straordinario per la progettazione, l'affidamento e la realizzazione degli interventi necessari all'adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione oggetto di sentenza di condanna della Corte di giustizia dell'Unione Europea sul trattamento delle acque reflue urbane
- Descrizione della realtà siciliana
- Il punto sul riordino normativo del servizio idrico in Sicilia
- Siciliacque: il servizio acquedottistico di grande adduzione in Sicilia
- L'esperienza degli EGA siciliani

- **Modalità applicative del bonus sociale idrico**

### **Milano, 3 maggio 2018:**

- Le novità introdotte dalla delibera 227/2018/R/idr al TIBSI con riferimento ad alcuni aspetti applicativi della disciplina del bonus sociale idrico e allo scambio di informazioni fra SGAt e i gestori
- Ammissioni, rinnovi, variazioni e scambio di informazioni tra SGAt e i gestori
- i profili regolatori e i profili tecnici
- Obblighi informativi e di rendicontazione in capo ai gestori, modifiche ed integrazioni al TIBSI
- Obblighi informativi e di rendicontazione in capo ai gestori - i profili regolatori
- Modalità operative per il versamento della componente UI3 e per il riconoscimento delle compensazioni

<https://www.arera.it/allegati/eventi/180503programma.pdf>