

EL AGUA EN LA PROVINCIA DE TOLEDO: HISTORIA, USOS Y RETOS PARA EL FUTURO

Colectivo Arrabal

Noviembre 2016 | Talavera de la Reina (Toledo)

El acceso al agua y saneamiento en la provincia de Toledo. Situación y retos.

Amelia Pérez Zabaleta, Bárbara Soriano y Mario Ballesteros

Cátedra AQUAE de Economía del Agua, UNED

Resumen

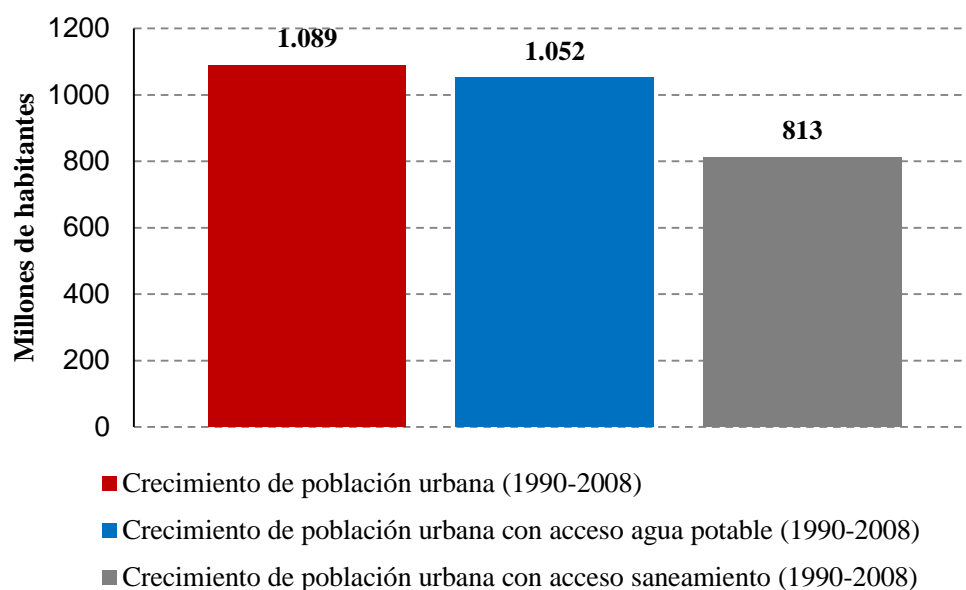
El acceso al agua y saneamiento en España es universal y con una alta calidad del agua abastecida. Sin embargo, aún persisten algunas carencias relativas al saneamiento del agua que afectan a algunos municipios de nuestro territorio. El objetivo de la comunicación es mostrar el estado del acceso al agua y saneamiento en la provincia de Toledo, a través del análisis de los presupuestos de gasto municipal en los servicios de saneamiento, abastecimiento y distribución de agua en la provincia. Estos presupuestos son publicados anualmente por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. El trabajo pretende ofrecer una visión de la inversión destinada a los servicios de agua, medida por el presupuesto de gasto, que posibilite una comparativa entre los territorios de la provincia de Toledo según el número de habitantes, así como un contraste de la información municipal con los valores para el nivel provincial, autonómico y nacional.

1. Introducción

El sexto de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible marca como meta garantizar el acceso universal al agua potable y saneamiento. Alcanzar este objetivo supone un importante reto ante una situación cada vez más compleja en la gestión del agua. 630 millones de personas carecen aún de acceso a agua potable y 2.400 millones de personas carecen de servicios básicos de saneamiento (UN, 2015). Más de la mitad de la población mundial vive en ciudades, proporción que se prevé que aumente hasta un 60% en las próximas dos décadas (UN, 2011). Este rápido crecimiento de las ciudades supone un importante reto a la hora de facilitar el acceso al agua y saneamiento a una población urbana que llega a crecer en cinco millones de habitantes al mes.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (WHO, 2010), la población en las ciudades y los habitantes con acceso al agua potable han crecido de un modo similar, cada uno en torno a 1.000 millones de habitantes entre el año 1990 y el 2008. Sin embargo, el ritmo de crecimiento ha sido inferior en el caso de la población con acceso a saneamiento, la cual ha crecido en 813 millones de habitantes entre el año 1990 y 2008 (Figura 1).

Figura 1. Crecimiento de población urbana y del acceso al agua y al saneamiento.



Fuente: Elaboración propia basada en (WHO, 2010).

La problemática del acceso al agua y saneamiento es más acentuada en las zonas rurales. En el año 2010, el 96% de la población urbana contaba con acceso a agua potable en zonas urbanas, mientras que en las zonas rurales este porcentaje era del 81%. Las diferencias entre la población urbana y rural se amplían si hablamos de acceso al saneamiento, donde la población de las ciudades contaba con un acceso del 79%, más de 30 puntos por encima del 47% para el ámbito rural en el año 2010 (UN, 2010).

La situación en Europa sigue una tendencia similar a la descrita a nivel internacional. Según la Organización Mundial de la Salud (WHO, 2015), en el año 2015, 14 millones de personas no tenían acceso a agua potable y más de 62 millones de personas en Europa carecían de acceso a saneamiento. Si bien el acceso al agua potable ha crecido notablemente en las últimas décadas, aún persisten disparidades importantes entre las áreas rurales y las urbanas, especialmente en el Cáucaso y Europa Central, donde menos del 40% de la población rural tiene acceso al agua en las viviendas.

En España, el acceso al agua y saneamiento es universal. Sin embargo, y al igual que ocurre a nivel internacional, aún queda pendiente el reto de cubrir las carencias relativas al saneamiento del agua en parte de los municipios del territorio, que son fundamentalmente rurales y poco poblados.

Al reto de garantizar el derecho al agua y saneamiento se une el contexto derivado de las estimaciones sobre la disponibilidad del recurso. A nivel mundial, más de 1.700 millones de personas viven actualmente en cuencas fluviales donde el consumo de agua es superior a la recarga (UN, 2015). De acuerdo con la OECD (2014), más del 40% de la población podría vivir en áreas con escasez de agua a mediados del próximo siglo. A todo esto hay que sumar el creciente riesgo en las ciudades de sufrir sequías e inundaciones (UN, 2015).

El objetivo de esta comunicación es ofrecer una visión del avance de los servicios de acceso al agua y saneamiento en España y, más concretamente, en la provincia de Toledo, a través del

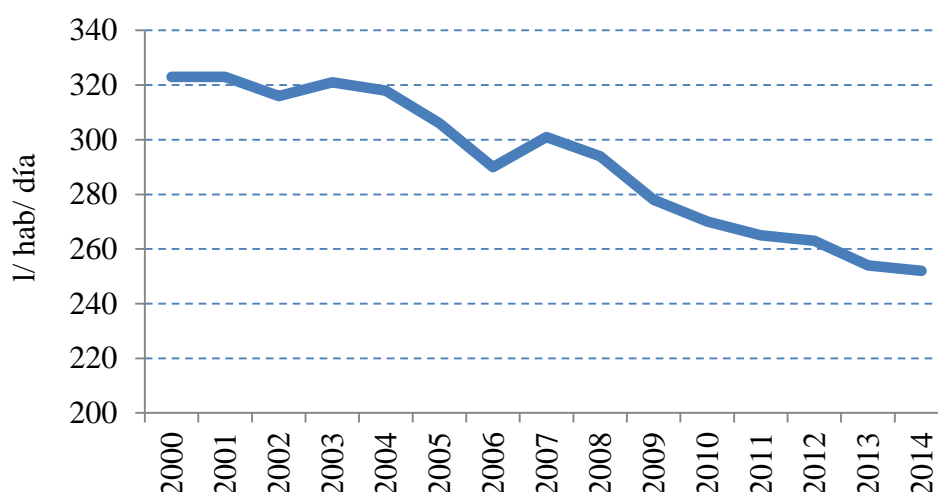
análisis de los presupuestos anuales del gasto municipal en los servicios de saneamiento, abastecimiento y distribución de agua publicados por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local entre los años 2010 y 2015.

La comunicación se estructura del siguiente modo. Tras este primer apartado de introducción, se presenta un segundo apartado con la descripción del contexto sobre el acceso al agua potable y saneamiento en España. A continuación, en el apartado 3 se describen la metodología y la fuente de datos, así como los resultados obtenidos para el caso de la provincia de Toledo. Después, en el apartado 4 se presentarán las conclusiones del estudio.

2. Acceso al agua y saneamiento en España

De acuerdo con los datos publicados por el INE, el volumen de agua suministrada a la red de abastecimiento público en España se ha reducido de 323 l. por habitante y día en el año 2000 hasta los 252 l. por habitante y día en 2014 (Figura 2).

Figura 2. Agua suministrada a la red de abastecimiento público en España (l./ hab./ día).



Fuente: Elaboración propia basada en INE.

Según un informe de AEAS (2016) con datos actualizados hasta 2014, España cuenta con más de 1.300 estaciones de tratamiento de agua potable (ETAP) que suministran un total de 4.231 Hm³ a la red de distribución. Esta red consta de 224.000 kilómetros de tuberías, lo que equivale a 4,8 metros de tubería por persona.

El consumo doméstico medio aumenta desde los 130 litros por habitante y día en 2013, a los 139 en 2014. Las poblaciones con menos de 100.000 habitantes presentan un comportamiento similar, con consumos entre los 162 y 169 litros por habitante y día, valores muy superiores a la media nacional. El menor consumo se produce en los estratos de más de 100.000 habitantes, reduciéndose hasta los 107 litros diarios por habitante en áreas metropolitanas (AEAS, 2016).

En lo referido al saneamiento, en 1995 se aprobó un Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (1995-2005) con el objetivo de garantizar la depuración de todos los núcleos mayores de 2.000 habitantes equivalentes, de acuerdo con la Directiva 91/271/CEE (MAGRAMA, 2007). En el año 1995 cerca de la mitad de estos municipios (41%)

se encontraban en situación de “no conformidad” según lo establecido por la directiva. A lo largo de los 10 siguientes años esta situación ha mejorado hasta reducir el porcentaje de municipios no conformes al 23% en el año 2005.

A partir del 1 de enero del año 2006 los municipios españoles con más de 1.500 habitantes tienen obligación legal de depurar sus aguas residuales. En el año 2007 se aprobó el “Plan Nacional de Calidad de las Aguas: Saneamiento y Depuración 2007-2015” (MAGRAMA, 2007) con el fin de dar respuesta tanto a los retos de depuración no alcanzados en planificaciones anteriores, como a las nuevas necesidades que se planteaban desde la Directiva Marco del Agua y la normativa vigente (Molinos-Senante, M. et al, 2012). Este Plan Nacional de Calidad de las Aguas 2007-2015 se dotó de un presupuesto de 19.400 millones de euros, principalmente destinado a actuaciones para remodelación de estaciones depuradoras y tanques de tormenta (32%), seguidas de actuaciones en saneamiento (sin incluir la depuración) y actuaciones en aglomeraciones urbanas por la declaración de zonas sensibles (MAGRAMA, 2013).

Según el Cuestionario 2011 remitido a la Comisión Europea de acuerdo a la Directiva 91/271/CEE, el 84% de la carga equivalente está conforme en relación a dicha normativa, lo cual se corresponde con el 63% de las 2.437 aglomeraciones urbanas analizadas (MAGRAMA, 2013). Según este cuestionario, aún resta un 37% de los municipios que no están conformes. Esto es fruto, entre otros motivos, de cómo se estructuran los municipios en nuestro país, en cuanto a que hay un elevado número de ellos, que están dispersos y, en su mayor parte, poco poblados.

Según el estudio de AEAS (2016) el incumplimiento de la Directiva 91/271/CEE viene dado principalmente por el déficit de inversión en el ciclo integral del agua, que se hace aún más evidente en el saneamiento y la falta de instalaciones para la depuración de aguas residuales en municipios de pequeño y mediano tamaño. Así, los operadores destinan un 22% de su facturación a inversiones en el ciclo del agua, de los cuales un 20% se destina a depuración, frente al 57% de inversión en abastecimiento.

En relación a las dotaciones de infraestructuras, a día de hoy España cuenta con 2.000 estaciones depuradoras de aguas residuales (EDAR), que tratan un total de 4.097 Hm³ de aguas residuales, unos 102 m³ al año por habitante que cuenta con servicios de depuración. En materia de reutilización de agua, cerca de 400 Hm³ se reutilizan anualmente, alrededor del 9% del agua residual depurada (AEAS, 2016).

3. Estudio del gasto municipal presupuestado en servicios del agua

3.1. Base de datos

Para realizar el análisis sobre el gasto presupuestado en servicios del agua en la provincia de Toledo, se han utilizado los datos correspondientes a los presupuestos municipales que publica anualmente la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, perteneciente al Ministerio de Hacienda y Función Pública de nuestro país.

Se ha accedido a dicha información a través de Gobierto (2016), un portal de transparencia que facilita los presupuestos municipales por partida (Figura 3) y su evolución en el tiempo desde el año 2010 hasta el año 2015.

Figura 3. Esquema de las partidas de gasto recogidas en los presupuestos municipales.

- Deuda pública
- Servicios públicos básicos
 - Seguridad y movilidad ciudadana
 - Vivienda y urbanismo
 - Bienestar comunitario
 - Alcantarillado
 - **Saneamiento, abastecimiento y distribución de aguas**
 - Recogida, eliminación y tratamiento de residuos
 - Limpieza viaria
 - Cementerios y servicios funerarios
 - Alumbrado público
 - Medio ambiente
- Actuaciones de protección y promoción social
- Producción de bienes públicos de carácter preferente
- Actuaciones de carácter económico
- Actuaciones de carácter general

Fuente: Gobierno (2016).

Se han analizado los datos recogidos en la partida de “Saneamiento, abastecimiento y distribución de aguas” correspondiente a la categoría de “Bienestar comunitario”, dentro de los “Servicios públicos básicos”.

La base de datos de Gobierno facilita valores expresados en valor absoluto (miles de euros) y en términos relativos (euros por habitante). Con el fin de facilitar la comparación entre los distintos municipios y niveles administrativos se analizan las cifras en términos relativos.

La muestra del estudio abarca el 78% del total de los municipios de la provincia de Toledo (204 municipios), de los cuales se dispone información presupuestaria a lo largo del periodo 2010-2015.

3.2. Metodología

Para facilitar la interpretación y comparación de los datos, el conjunto de municipios se ha dividido en tres grupos según su población. El primer grupo engloba a los municipios con menos de 2.000 habitantes. El segundo agrupa los municipios con una población comprendida entre los 2.000 y los 10.000 habitantes. Por último, el tercer grupo engloba a los municipios con más de 10.000 habitantes. Esta clasificación responde a la tipología de aglomeraciones urbanas que establece la Directiva 91/271/CEE, aunque en el caso de la directiva se utiliza el habitante equivalente como unidad de clasificación.

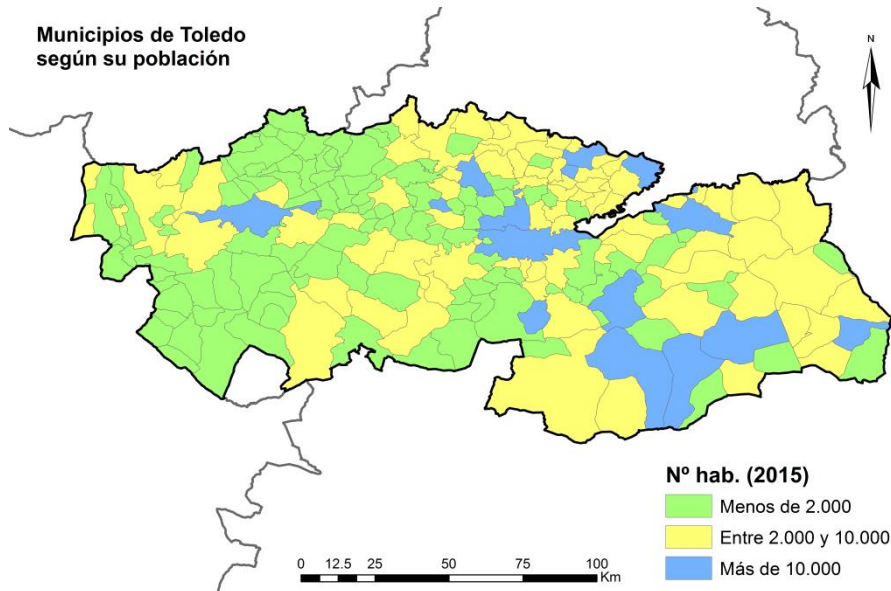
A la hora de realizar el estudio, en primer lugar, se ha analizado la información en el marco del conjunto de la provincia, y en segundo lugar, se ha hecho para cada grupo de municipios según su número de habitantes.

El gasto municipal presupuestado en servicios de agua se ha dividido en tres categorías, según los € por habitante presupuestados por el municipio para el correspondiente servicio: 1) menos de 50; 2) entre 50 y 100; 3) más de 100.

3.3. Resultados

La provincia de Toledo cuenta con cerca de 700.000 habitantes, los cuales se reparten entre 204 municipios. Del total de municipios, 117 tienen menos de 2.000 habitantes, 72 tienen entre 2.000 y 10.000 habitantes y 15 tienen más de 10.000 habitantes (Figura 4).

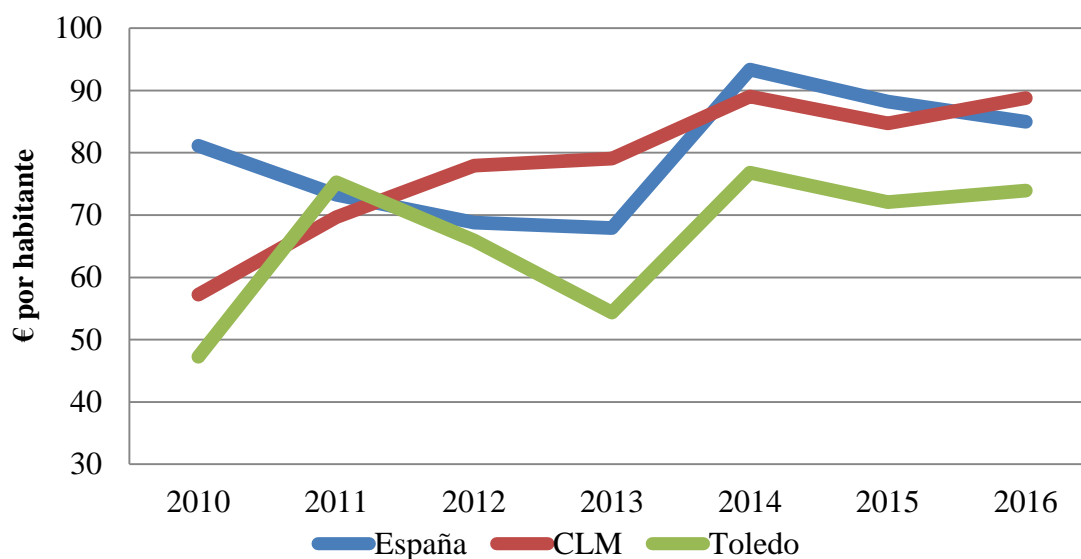
Figura 4. Municipios de la provincia de Toledo según número de habitantes.



Fuente: Elaboración propia basada en Gobierno (2016).

A nivel nacional, el presupuesto municipal destinado a saneamiento, abastecimiento y distribución de agua experimenta una tendencia bajista en el período 2010-2013, pasando de 81 a 68 € p.c., y después crece hasta 85 € p.c. en 2016. En el caso de Castilla-La Mancha, el presupuesto destinado a dicha partida aumenta de forma continuada durante el período 2010-2016, pasando de 57 a 89 € p.c. En el caso de la provincia de Toledo, exceptuando el año 2010, se comporta en línea con la tendencia estatal, ya que decrece durante 2011-2013, pasando de 75 a 54 € p.c., y después aumenta hasta 74 € por habitante en 2016.

Figura 5. Evolución del presupuesto municipal destinado a saneamiento, abastecimiento y distribución (€/ habitante).



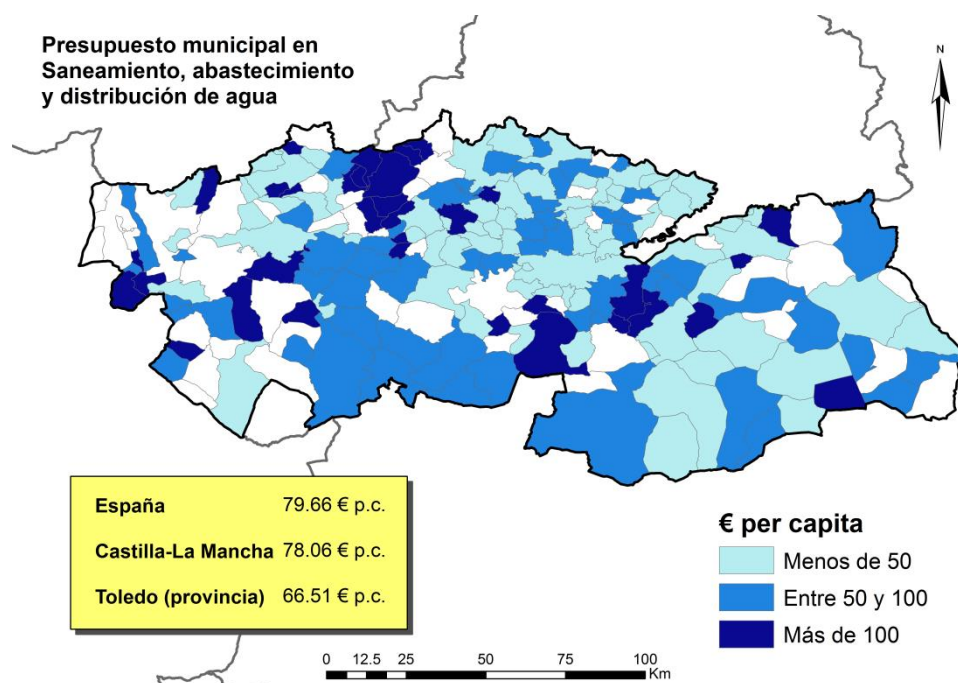
Fuente: Elaboración propia basada en Gobierno (2016).

El gasto en saneamiento, abastecimiento y distribución de agua de la provincia de Toledo representaba en el año 2010 el 24% del gasto en esta partida a nivel de la Comunidad de Castilla la Mancha y el 1,1% a nivel estatal. Estos porcentajes han mostrado una tendencia creciente a lo largo del periodo alcanzando el 31% y el 2,4% en Castilla la Mancha y España respectivamente.

La creciente relevancia del agua en la gestión municipal en la provincia de Toledo, no solo se observa por un creciente destino de fondos a su gestión, sino también por el avance de esta partida presupuestaria en el ranking de prioridades de la provincia, donde el gasto presupuestado en servicios del agua ha pasado de representar un 5,1% en 2010 a un 8% en 2015, respecto al total presupuestado para el conjunto de municipios de la provincia. Si atendemos a los distintos grupos de municipios, se comportan de un modo distinto en cuanto a esta importancia relativa del presupuesto destinado a servicios del agua respecto al total presupuestado. En el período 2010-2015, para los municipios de más de 10.000 habitantes, el saneamiento, abastecimiento y distribución de agua supone un 3,8% del presupuesto total. Para los municipios con 2.000-10.000 habitantes, esta partida supone un 7%. Y para los municipios más pequeños, con menos de 2.000 habitantes, un 10,6%.

La Figura 6 muestra los resultados del gasto presupuestado para saneamiento, abastecimiento y distribución para los municipios de Toledo en euros por habitante. Además, en la figura se incluye el dato para España, Castilla-La Mancha y la provincia de Toledo. Las cifras en euros por habitante nos permiten establecer algunas comparaciones entre los distintos territorios y niveles administrativos.

Figura 6. Gasto presupuestado promedio en saneamiento, abastecimiento y distribución en los municipios de Toledo (2010-2015).

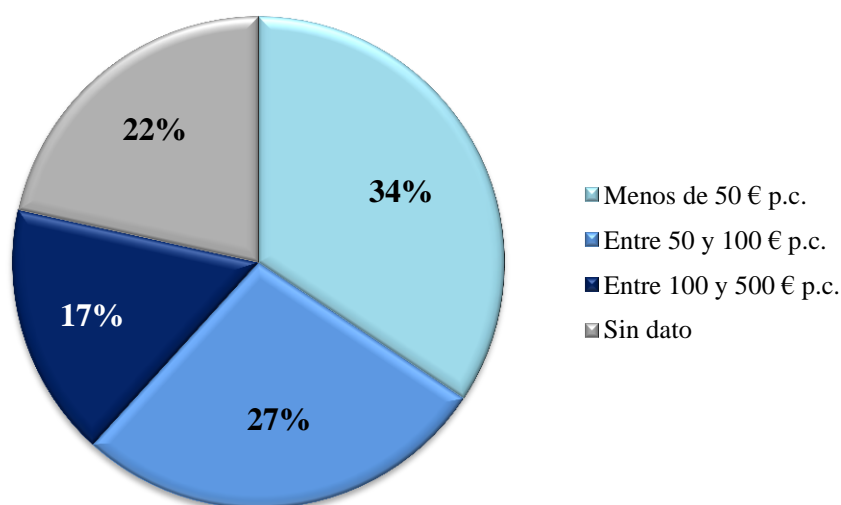


Fuente: Elaboración propia basada en Gobierno (2016).

El gasto presupuestado para saneamiento, abastecimiento y distribución por municipio y año para el período indicado es similar para el caso de España y Castilla-La Mancha, ambos en torno a los 78-80 € por habitante. En el caso de la provincia de Toledo, el valor es ligeramente inferior, situándose en 66,5 €.

A nivel municipal dentro de la provincia de Toledo, el 34% de los municipios tienen un presupuesto medio por debajo de los 50 € por habitante (16 € por debajo de la media provincial) y un 27% se sitúa entre los 50 y los 100 € por habitante (Figura 7). Solo un 17% de los municipios gasta por encima de los 100 € por habitante y año.

Figura 7. Porcentaje de municipios de la provincia de Toledo según el gasto presupuestado promedio para saneamiento, abastecimiento y distribución (2010-2015).



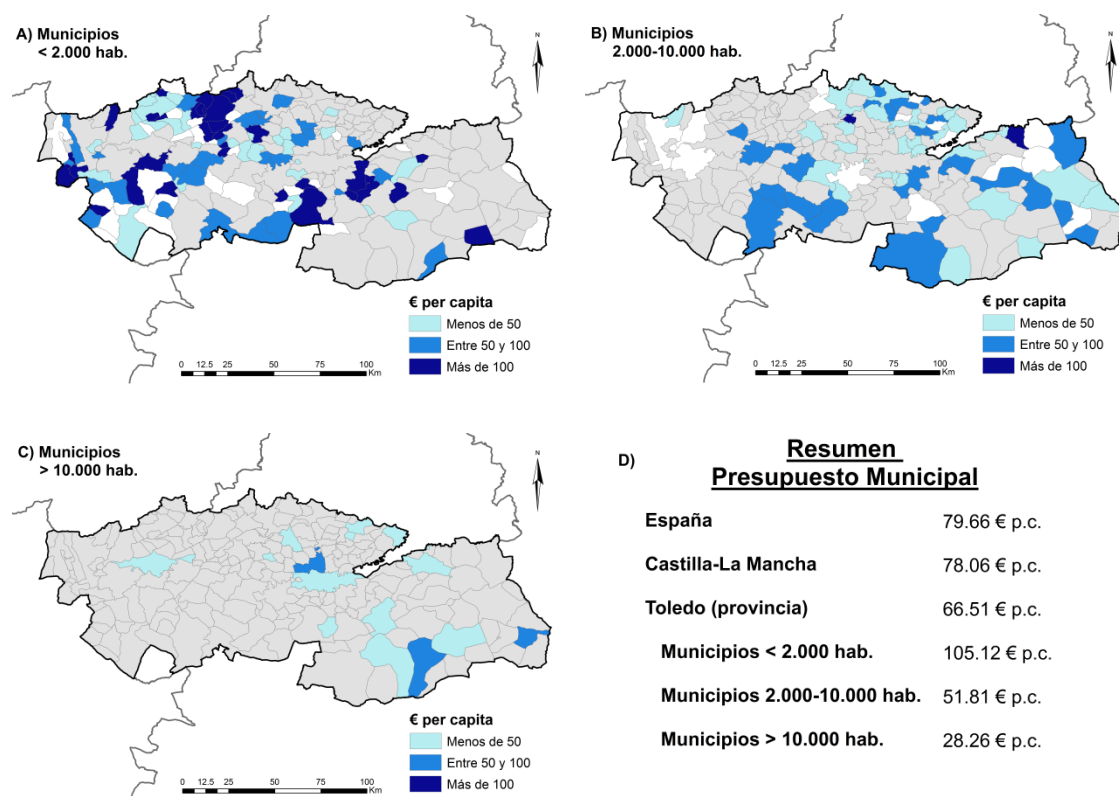
Fuente: Elaboración propia basada en Gobierno (2016).

Los municipios con menor población (menos de 2.000 habitantes) son los que presentan un mayor gasto presupuestado para el servicio de saneamiento, abastecimiento y distribución del agua. Su cifra media asciende a 105,12 € por habitante, por encima de la media provincial (66,51 € p.c.) y de los valores para Castilla-La Mancha (78,06 € p.c.) y España (79,66 € p.c.).

Los municipios de Toledo con una población entre 2.000 y 10.000 habitantes muestran un gasto presupuestado promedio de 51,81 € por habitante, mientras que las aglomeraciones más pobladas de la provincia (más de 10.000 habitantes) tienen un gasto presupuestado de 28,26 € por habitante.

En la Figura 8 se puede observar el presupuesto municipal en saneamiento, abastecimiento y distribución para los tres grupos de municipios establecidos según su número de habitantes.

Figura 8. Gasto presupuestado promedio en saneamiento, abastecimiento y distribución en los municipios de Toledo según su población (2010-2015).



Fuente: Elaboración propia basada en Gobierno (2016).

Nota: a) menos de 2.000 habitantes; b) entre 2.000 y 10.000 habitantes; c) más de 10.000 habitantes; d) cuadro resumen.

Este mayor gasto presupuestario por habitante en los pequeños municipios españoles ya ha sido analizado por Vilalta (2010), cuyo trabajo apunta a que los municipios españoles se comportan de un modo distinto, según su población, no solo en cuanto al volumen, sino también en cuanto a la naturaleza económica del gasto. Según este mismo estudio, los municipios españoles de pequeño tamaño (menos de 5.000 habitantes) son los que más gastan por ciudadano frente al resto de municipios.

4. Conclusiones

El derecho humano al agua y al saneamiento quedó reconocido explícitamente por la Asamblea General de las Naciones Unidas el año 2010, reafirmando que el acceso al agua potable limpia y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos.

Si bien en Europa se han producido importantes avances, aún existen poblaciones, mayoritariamente rurales, en las que el acceso al agua, y especialmente el saneamiento, continúan siendo un reto pendiente. Unido a ello, en España aún existe un porcentaje de municipios no conformes a la Directiva 91/271/CEE.

En la presente comunicación se realiza un estudio de los presupuestos municipales destinados al suministro de agua y saneamiento en España, tomando como estudio de caso la provincia de Toledo y sus municipios.

El análisis de los presupuestos municipales permite concluir que la gestión del agua y saneamiento está ganando protagonismo en la gestión municipal en la provincia de Toledo. Esto es debido al creciente volumen de presupuesto destinado a los servicios del agua como a la creciente importancia relativa de dicha partida respecto al resto de partidas presupuestarias gestionadas desde los municipios. Su mejoría en la contribución al presupuesto destinado a nivel autonómico a los servicios del agua también corrobora este aumento de protagonismo de los servicios del agua en la gestión municipal.

Es importante destacar el esfuerzo presupuestario que desde los pequeños municipios de la provincia de Toledo se está realizando en gestión de agua. El presupuesto por habitante destinado a los servicios del agua en los municipios de menos de 2.000 habitantes supera al triple del presupuesto por habitante de los municipios de más de 10.000 habitantes de Toledo. En cuanto a su importancia relativa respecto al total presupuestado, en los pequeños municipios esta importancia está cerca de triplicar a la de los municipios más grandes, con más de 10.000 habitantes.

Las diferencias del gasto presupuestario entre los municipios de Toledo según su tamaño pone de manifiesto el reto pendiente de avanzar en una mejor gestión y gobernanza del agua, que abarque desde la gestión local a la gestión nacional. Una gestión que permita alcanzar el triple objetivo del cumplimiento normativo, la satisfacción de las necesidades locales y el aprovechamiento de las economías de escala de gestión a mayor escala.

5. Referencias

AEAS (2016) XIV Estudio Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento en España. Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento.

Gobierno (2016) <https://presupuestos.gobierno.es/> Acceso: 19/10/2016.

MAGRAMA (2007) Plan Nacional de calidad de las aguas: Saneamiento y Depuración 2007-2015. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

MAGRAMA (2013) Estado Actual del tratamiento de las aguas residuales urbanas en España. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Molinos-Senante, M., Sala-Garrido, R. y Hernández-Sancho, F. (2012) Marco jurídico del saneamiento y tratamiento de aguas residuales: Evolución en el derecho comunitario, estatal y autonómico. *Medio Ambiente & Derecho*. N° 23.

OECD (2014) *Managing water for future cities. Policy perspectives*. OECD. Better policies for better lives.

UN (2010) *UN water factsheet on water and urbanization*. United Nations

UN (2011) *Water and cities. Facts and Figures*. UN-Water Decade Programme Advocacy and Communication (UNW-DPAC). United Nations.

UN (2015) *Objetivos de desarrollo sostenible*. Naciones Unidas.

Vilalta, M. (2010) Los servicios prestados por los municipios españoles: Una aproximación a través del análisis de su presupuesto de gastos. En: Suárez, J., Utrilla, A. y Vilalta, M. *Informe sobre Financiación Local*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010. pp. 97-125.

WHO (2010) *Progress on sanitation and drinking-water. 2010 update*. WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation.

WHO (2015) *Water and sanitation in the WHO European Region: 2014 Highlights*.