

Agua, Mercantilización y desprivatización

Luis Babiano (AEOPAS) y Moisès Subirana Iborra. Activista por el Agua pública. Actualmente Asesor en el Área Metropolitana de Barcelona.

Introducción

En la mayoría de los países miembros de la Unión Europea la gestión de los servicios de abastecimiento de agua urbana, alcantarillado y depuración de aguas residuales se realiza a nivel local, principalmente por los municipios¹, al entender que ésta es la mejor forma de garantizar el acceso ciudadano a un bien esencial. Sin embargo, en ocasiones, las instalaciones de abastecimiento y depuración superan el ámbito municipal –embalses, estaciones de tratamiento o depuradoras–; o bien, con objeto de aprovechar las economías de escala, se propicia la prestación del servicio a través de entidades supramunicipales, que no dejan de ser administraciones públicas locales.

En el ámbito español la normativa² no obliga a que sea la propia entidad local la que preste los servicios urbanos de agua de forma directa, sino que la gestión del ciclo urbano del agua se puede también realizar de forma mancomunada, consorciada o delegándola a una empresa pública, privada o mixta³. Así, en las últimas tres décadas se ha configurado en España una estructura heterogénea de modelos de gestión del ciclo urbano del agua.

A la gran cantidad de municipios que ejercen con autonomía sus competencias en esta materia se han unido un número creciente de consistorios que han ido delegando esas responsabilidades de gestión en empresas privadas⁴. Este proceso de privatización se ha producido en una situación de carencia de información y de ausencia total de participación social. Sin embargo, en la actualidad, aún existe un importante número de empresas públicas, como el Consorcio de Aguas de Gipuzkoa, la Empresa Municipal de Aguas de Córdoba (EMACSA), la Empresa Metropolitana de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla (EMASESA), Aguas del Huesna, la Empresa Municipal de Aguas de La Coruña (EMALCSA) y otras más, que son garantía de disfrute del derecho humano al agua frente a otros tipos de gestión basados en la obtención de beneficios a corto plazo.

El debate entre la gestión pública y la privada no sólo se centra en la batalla

¹ UrbanWater FP7 Project, 2014; OECD, 2004.

² Art. 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

³ González-Gómez *et al.*, 2012.

⁴ González-Gómez *et al.*, 2014.

ideológica de las distintas opciones políticas sino que también tiene una componente técnica. Según el informe de fiscalización del Sector Público Local de 2011⁵, realizado por el Tribunal de Cuentas, en los municipios de menos de 20.000 habitantes –el 95% del total de municipios españoles– la gestión pública directa de servicios básicos como el abastecimiento domiciliario de agua potable, la limpieza viaria y la recogida de residuos sólidos urbanos tienen un coste menor que con la externalización de dichos servicios.

Los resultados del anterior informe están en línea con los obtenidos en el estudio que se realizó anteriormente desde el Departamento de Economía Aplicada de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Granada⁶ dirigido a municipios de mayor dimensión. Dicho estudio compara la eficiencia de una muestra de empresas públicas y privadas andaluzas que prestan el servicio de abastecimiento urbano de aguas en los principales núcleos y aglomeraciones urbanas de la región, cubriendo a cerca del 50% de la población andaluza. El estudio concluye que las empresas públicas son más eficientes que las privadas en la prestación del servicio, y considera que uno de los motivos es la laxitud en el control de la actividad del operador privado por parte de la Administración.

A la vista de estos resultados, cabría preguntarse a qué otros intereses, que no sea la eficiencia en la gestión, obedece el proceso privatizador del servicio de agua vivido en España en los últimos años. Se puede decir sin temor a equivocarse que detrás de cada proceso de privatización hay una necesidad de financiación por parte de la entidad privatizadora.⁷

El resto del capítulo se estructura del siguiente modo. En la siguiente sección se describen brevemente las causas principales de las recientes privatizaciones en el sector del agua urbana en España y sus consecuencias. Después se analiza brevemente la evolución del modelo privatizador español y el previsible impacto en las entidades públicas locales de las últimas reformas legislativas. El artículo continúa presentando brevemente los rasgos más destacados de los procesos de desprivatización que se han dado en el estado.

La burbuja del agua en España y sus consecuencias

La fórmula de privatización más utilizada en toda España es la concesión de los

⁵ Tribunal de Cuentas, 2013.

⁶ García-Rubio *et al.*, 2009.

⁷ Biswas, 2006; Bel y Fageda, 2007, 2009; Varis *et al.*, 2006.

servicios a una empresa privada.⁸ El agua sigue siendo pública y el servicio competencia y responsabilidad de las entidades locales, pero la gestión se adjudica a un agente privado. Sin embargo, en todos los casos de privatización del ciclo urbano del agua, la empresa privada paga a la entidad local una suma de dinero a cambio de la concesión que se denomina *canon concesional*. Estos cánones concesionales millonarios, lejos de mejorar las infraestructuras hidráulicas, se dedican a aliviar las difíciles finanzas municipales y son repercutidos en tarifa a los usuarios sin que aparezcan claramente reflejados en la factura.

Para abonar el canon concesional las empresas privadas recurren al crédito, que obtienen con el respaldo de las tarifas de los más de 20 años que suele durar la concesión, y con la garantía de un porcentaje de deudores fallidos inferior al 5%. Es decir, dos décadas de ingresos permanentes y asegurados ya que se trata de un mercado cautivo prestado en régimen de monopolio con pagos garantizados por la amenaza del corte de suministro. El agua en España es un refugio financiero y es la ciudadanía quien paga esos créditos con su correspondiente interés y beneficio empresarial.

Así se ha llegado a una situación en la que la gestión privada, a través de empresas mixtas o privadas, abastece ya al 55% del total de la población española.⁹ A su vez, esa gestión privada está controlada en un 87% por dos empresas: Aguas de Barcelona (AGBAR) –perteneciente al grupo Suez Environnement– y Aqualia –perteneciente al grupo Fomento de Construcciones y Contratas–. Así pues, en la práctica, se puede decir que se está gestionando un derecho humano en un régimen de auténtico oligopolio donde no hay competencia.

Este modelo de gestión es costoso para el ciudadano, que ve incrementada su tarifa; medioambientalmente insostenible, pues a mayor consumo de agua, mayor es el beneficio empresarial –como ponen en evidencia las quejas de AGBAR por el descenso en el consumo durante la sequía que sufrió Cataluña en 2007–; escasamente transparente, pues no existen órganos reguladores ni indicadores de calidad de gestión ni estadísticas fiables; excluyente, en cuanto pone en peligro el acceso al agua a muchos colectivos vulnerables y provoca una auténtica pérdida del control de las administraciones, que a veces se ven abocadas a renovar los servicios sin licitación pública.

El derecho “público” subordinado al “mercantil”

⁸ AEAS, 2012

⁹ González-Gómez *et al.*, 2014.

Hasta mediados del siglo XIX en España los servicios públicos sociales –sanidad, beneficencia, asistencia social, educación, abastecimiento de agua– eran actividades asumidas por la sociedad aunque estuvieran reguladas por el estado. El individualismo liberal dejó al ciudadano solo ante el estado y éste se encontró con la necesidad de asumir muchas de esas tareas abandonadas por los antiguos gestores y declararlas como propias.¹⁰ La Revolución Industrial, los avances técnicos y las medidas higienistas trajeron consigo los primeros pasos en la creación de lo que podemos denominar abastecimientos de agua “modernos”.

No obstante, la creación de estos nuevos sistemas recayó sobre los ayuntamientos –salvo en el caso de Madrid que fue asumido por el estado– que eran muy débiles para intentar ejercer el poder municipal, incluso en grandes ciudades industriales donde tenían que estar subordinados a intereses privados, fuesen propietarios o compañías de servicios. Este hecho provocó que se dejara en manos de empresas privadas los servicios municipales y se otorgaran concesiones para solucionar este problema del abastecimiento.

El análisis histórico nos permite afirmar que el modelo privatizador fracasó porque, entre otras cosas, las empresas privadas encarecieron de manera especulativa el precio del recurso y se negaban a realizar inversiones que facilitaran el acceso de agua a la mayoría de la población. Esta situación hizo que a partir de los años veinte del siglo XX los municipios fueran recuperando el servicio y solamente pervivieron empresas en lugares puntuales como Barcelona. Puede decirse que la privatización del agua fue un fracaso y en 1950 casi todos los servicios de agua fueron municipalizados.

El abastecimiento de aguas a la población ha constituido desde entonces un típico servicio público municipal, hoy además calificado como servicio esencial, reservado *ex lege* y de establecimiento y prestación obligatorios para todos los municipios¹¹. No obstante, lejos de cerrarse el debate sobre la privatización, desde mediados de los años ochenta la legislación española permite a las entidades locales externalizar el servicio; así, el ya mencionado canon concesional se ha terminado convirtiendo en uno de los ejes de la expansión de la gestión privada del servicio.

En 1996, el 63% de la población española estaba abastecida por alguna forma de gestión pública y el 37% a través de un sistema de gestión privada. En 2006, las

¹⁰ Matés Barco, 2008.

¹¹ Arts. 26.1.a y 86.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

formas de gestión privadas ya gestionaban el servicio al 48% de la población. A partir de esa fecha, los porcentajes se invierten: 47% gestión pública y 53% gestión privada. En la actualidad el 55% de la población es abastecida por alguna forma de gestión privada y dicha cifra podría aumentar en los próximos años si se consuman los procesos de privatización pendientes. La Figura 1 muestra algunos datos de las empresas públicas locales del sector en España.

Figura 1. *Las empresas públicas locales*

gestoras del ciclo urbano del agua en cifras

		Porcentaje respecto al total de EPL ⁽¹⁾
Empresas	104	9,2 %
Empleados	10.671	14,2 %
Ingresos	1.495.358.106 €	18,3 %
Balance	5.079.505.555 €	17,2 %
Resultados	48.254.122 €	-

(1) Empresas Públicas Locales

Fuente: Elaboración propia a partir de ELIGE (2012).

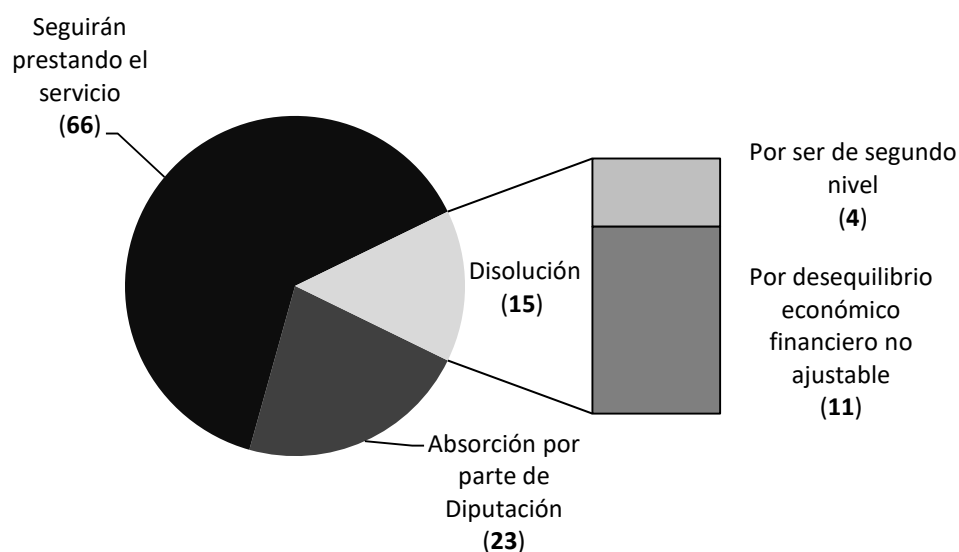
Para conseguir que el negocio del agua fuera aún más seguro el lobby privado consiguió en el año 2011, a través de la denominada Ley de Economía Sostenible, que el agua se rigiera a través de un precio privado, es decir, a través de una tarifa y no de una tasa, en el caso de que la entidad que gestiona el servicio público sea una sociedad privada municipal o una empresa privada.¹² Lo que supone, en última instancia, mermar las garantías de los ciudadanos en el acceso al recurso; por ejemplo, facilitando los cortes por impago (aunque posteriormente una sentencia del Tribunal Supremo de noviembre de 2015 confirma que el servicio de agua es un precio público¹³).

¹² En efecto, el primer paso para este intento de deslegalización, se produjo con la supresión del segundo párrafo del artículo 2.2.a) de la Ley 58/2003, de 17 de septiembre, General Tributaria, tras la reforma de esta última llevada a cabo por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. El segundo paso tuvo lugar con el informe de 26 de julio de 2011 de la Dirección General de Tributos del Ministerio de Economía y Hacienda, solicitado por la Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento (AEAS).

¹³ No obstante, la Dirección General de Tributos (DGT) en un informe del pasado 26 de Julio, vuelve a reabrir el debate, que parecía estar zanjado a la vista de la normativa legal y de la

Con la crisis en pleno auge, y con el argumento de eliminar duplicidades y racionalizar costes, el gobierno conservador aprobó en diciembre del 2013 la Ley 27/2013¹⁴ (ver Anexo II) que, entre otras cosas, establece el criterio de coste estándar del servicio, cuya metodología de formulación se encuentra en desarrollo;¹⁵ este criterio servirá para favorecer, cuando no forzar, la privatización de servicios.¹⁶ De hecho de las 104 empresas públicas de agua que actualmente existen en España 38 corren serio riesgo de desaparecer o ser privatizadas (ver Figura 2).

Figura 2. *Impacto de la Ley 27/2013 sobre el número de empresas públicas locales gestoras del ciclo urbano del agua*



jurisprudencia, sobre la naturaleza jurídica que tiene la contraprestación económica que se realiza por la prestación de los servicios públicos de abastecimiento de agua y alcantarillado. Este informe fue solicitado por la Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento (AEAS), y en él se concluye que si un ente local gestiona directamente y de manera indiferenciada el servicio, debe exigirse a los usuarios una tasa. Si por el contrario esos servicios se gestionan a través de una sociedad privada municipal, o una empresa privada con un contrato administrativo de gestión de servicio, las contraprestaciones económicas a percibir dejan la esfera de los ingresos de derecho público y se convierten en ingresos de derecho privado, y por tanto tales contraprestaciones, dice literalmente la DGT, se pueden reconducir al ámbito de los precios privados.

¹⁴ Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. El preámbulo de esta norma indica claramente entre sus objetivos favorecer la iniciativa económica privada.

¹⁵ La determinación del coste estándar del servicio no es una cuestión sencilla, ni puede aplicarse un único coste estándar para todos los abastecimientos. Un cálculo riguroso de este coste estándar debería tomar en cuenta, al menos, las economías de escala, las economías de alcance, las economías de densidad de usuarios, las economías de densidad de producto, los factores de entorno y la calidad del servicio.

¹⁶ La Ley/2013 establece que cuando el coste efectivo por la prestación del servicio en municipios de menos de 20.000 habitantes sea superior al coste estándar fijado reglamentariamente las Diputaciones asumirán el ejercicio de las competencias. Las Diputaciones carecen de capacidad para gestionar directamente los abastecimientos, y este traspaso competencial puede hacer más atractiva para el sector privado la gestión de un conjunto de municipios.

Fuente: Elaboración propia a partir de ELIGE (2012).

Sin embargo, el agua en nuestro país, como en la mayoría de las culturas mediterráneas, sigue manteniendo un fuerte valor simbólico, un significado de fuente de vida. Este valor simbólico, no obstante, no se ha traducido en resistencia organizada al proceso de privatización hasta fechas muy recientes.

Balance de la privatización en España

Los resultados de las investigaciones sobre los procesos de privatización de algunos servicios, como los de agua y saneamiento muestran algunos puntos en común que merecen ser destacados. En primer lugar, y esto es un aspecto muy grave, las instituciones locales que han privatizado el servicio, las más grandes, suspenden en materia de transparencia y provisión de datos fiables, de calidad y recientes, para poder llevar a cabo estas investigaciones.

Tras varias décadas de importante actividad del sector privado en la prestación del servicio de agua es posible arrojar varias conclusiones sobre su actuación:

Las empresas privadas van donde haya oportunidad de negocio: no por obvia esta frase deja de ser menos cierta. Para el caso del abastecimiento de agua la economía de escala juega un papel determinante, y ese factor tiene un reflejo claro y directo en el mapa de la gestión del agua que tenemos hoy.

El informe del Tribunal de Cuentas de 2011 refleja muy bien la tendencia a la concentración que efectúa la gestión privada del agua: el 61% de los municipios con menos de 1.000 habitantes cuenta con una gestión directa; para los municipios de entre 1.000 y 5.000 habitantes la gestión directa supone un 47% del total; y para aquellos municipios con una población entre 5.000 y 20.000 habitantes sólo encontramos en esta categoría al 21% de los municipios. Análogamente la gestión privada sube en porcentaje a medida que crece el tamaño del municipio.

Casos como el de Catalunya refuerzan también este análisis. En la figura se han representado los 948 municipios en función de si su modelo de gestión es público o privado. Del mapa se desprende que el 52% de los municipios catalanes cuentan a día de hoy con una gestión pública del agua

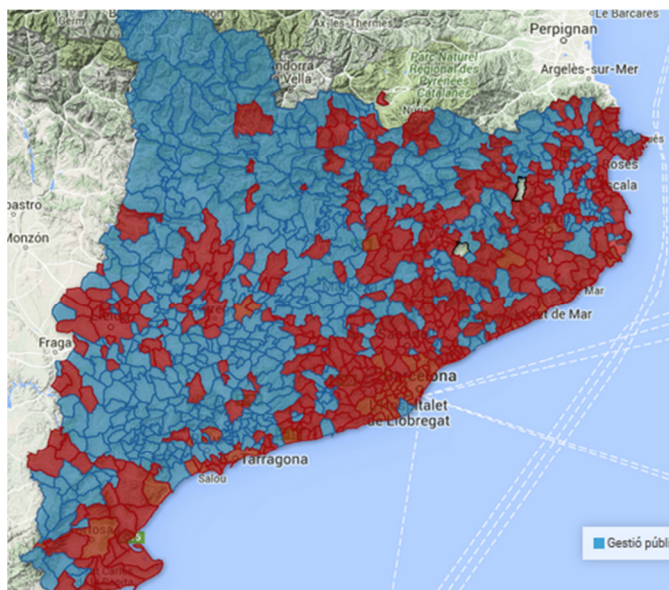


Figura 3: modelo de gestión del agua por municipios en Catalunya. Fuente: elaboración propia a partir de datos propios y de la ACA

Sin embargo, si representamos el mismo mapa pero teniendo en cuenta la población de cada municipio la situación es sustancialmente distinta:

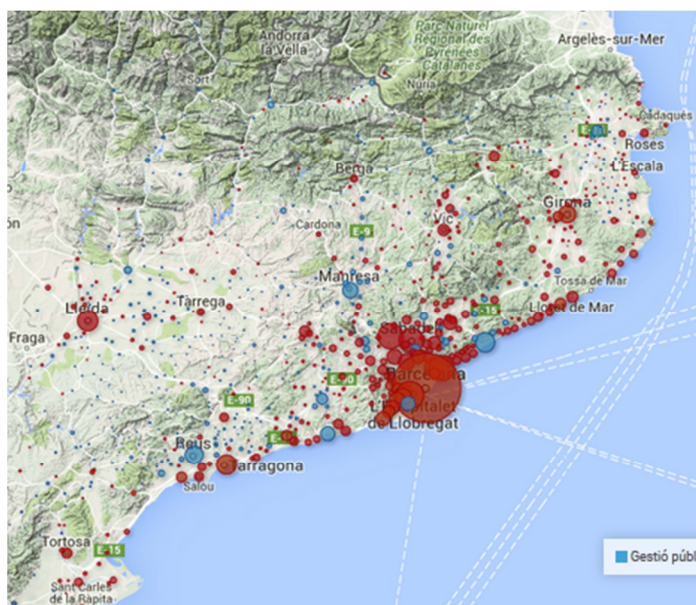


Figura 4: modelos de gestión del agua por población en los municipios en Catalunya: Fuente: elaboración propia a partir de datos propios y de la ACA

Como puede verse, la práctica totalidad de los municipios medianos y grandes tienen el agua privatizada, de modo que a día de hoy el 84% de la población de Catalunya está afectada por un régimen de gestión que incorpora la lógica mercantil entre sus principios de actuación básicos.

Entre las principales consecuencias de la privatización están:

Costes del servicio: la entrada del sector privado en el abastecimiento de agua lleva aparejado la introducción de nuevos costes que la gestión pública no requiere: además del mencionado canon concesional y el beneficio empresarial aparecen nuevos costes que no tienen relación alguna con la prestación del servicio pero que están imputados igualmente en la tarifa, como son publicidad, cánones de conocimiento, costes financieros de la empresa matriz no relacionados con su actividad en el ciclo del agua, dobles retribuciones en las subcontrataciones que el concesionario hace a empresas de su mismo grupo, etc.

Un elemento relevante fue la puesta de manifiesto que la privatización no solo no ha conllevado mayores ingresos, como supusieron la venta de empresas públicas monopolísticas, sino que en muchos casos se incurre en mayores costes para el erario público o para el bolsillo de los ciudadanos. El Tribunal de Cuentas, en su informe de fiscalización del sector público local en 2011, calculó que la gestión privada es un 22% más cara que la pública en municipios pequeños y medianos, además de tener pérdidas en la red un 30% mayores y realizar una inversión un 15,5% inferior¹⁷. En Catalunya la gestión del agua en ciudades medianas y grandes es un 25% más cara cuando la forma de gestión es privada o mixta¹⁸, con extremos como el caso de Barcelona, donde este diferencial alcanza un valor del 91,7%¹⁹.

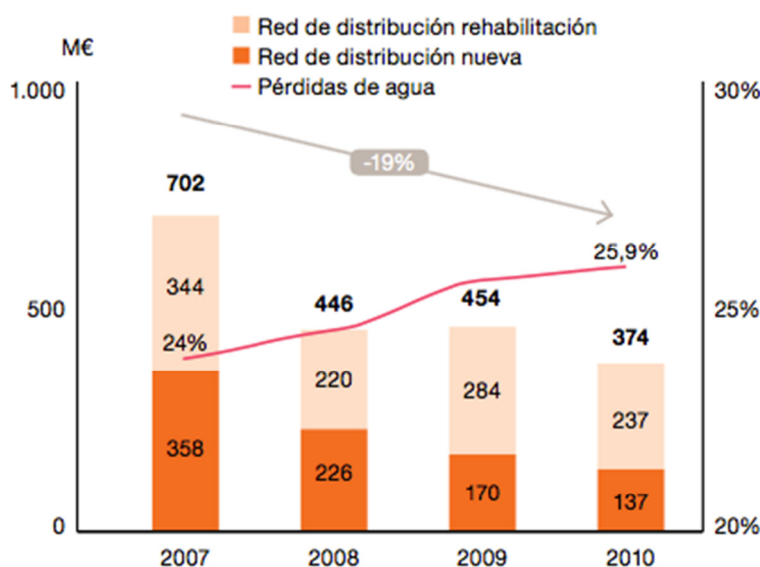
En un país mediterráneo donde el fenómeno extremo de la sequía es algo consustancial a nuestro clima pasa lo siguiente. Entre 2007 y 2010 se redujeron las inversiones en las redes de distribución de agua un 19% y se incrementaron las pérdidas de agua en 1,9 bps, desde el 24% al 25,9%. Es decir la privatización no está generando eficacia sino todo lo contrario

¹⁷ Tribunal de Cuentas, informe de fiscalización del sector público local, ejercicio 2011:
http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CC0QFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.tcu.es%2Frepositorio%2Ffd3654bc-3504-4181-ade5-63e8a0dea5c2%2F11010.pdf&ei=GceTVdnvlsHr-QGe5pDwCQ&usg=AFQjCNHplBNFh0r1SiiHED7MITp4VloCeA&sig2=iTf3bZ-bL0OM485_gILSrw&bvm=bv.96952980,d.cWw&cad=rja

¹⁸ http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/06/08/catalunya/1402254651_474327.html

¹⁹ http://www.aiguaesvida.org/mapa-aigua-a-catalunya/#territori_preu

Figura 9.
Relación entre las inversiones en la red de distribución y las pérdidas de agua en España.



Fuente: Global Water Intelligence: Global Water Market 2011 e INE: Encuesta sobre el Suministro y Saneamiento del Agua, 2010.

Por tanto el proceso de privatización no ha tenido el objetivo real, aumentar la competencia de los servicios, preservar la calidad de los mismos y redistribuir la renta mediante la imposición. Más bien todo lo contrario. La única ventaja ha sido la rebaja en los costes salariales y los derechos adquiridos de los trabajadores, lo cual contradice toda lógica económica en estos procesos.

Universalidad del acceso: en julio de 2010 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la consideración del Agua y el Saneamiento como un Derecho Humano fundamental cuya realización es condición previa a la garantía de otros derechos humanos²⁰, pues sin agua no es posible vivir más de 3 días. En tanto que derecho humano su garantía no puede quedar subordinada a variables de ninguna índole, incluida la económica. Aun así, se calcula que a nivel español 300.000 familias se ven privadas cada año de su acceso al agua domiciliar al no poder hacer frente a los recibos de agua²¹, 120.000 personas sólo en Catalunya.

Si se segregan estos datos por modelos de gestión, con los datos disponibles sobre la mesa vemos cómo el 75% de los municipios que han delegado la gestión del agua a

²⁰ http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml

²¹ http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/02/17/actualidad/1392670324_651915.html

una empresa privada realizan cortes de agua a familias por motivos económicos, mientras que los municipios con gestión pública que realizan cortes por la misma razón son un 8%²². Ángel Simon, presidente ejecutivo del grupo AGBAR, afirmaba que su grupo realizaba 12.000 cortes de agua al mes²³, a pesar de que los beneficios de esta corporación se cuentan por cientos de millones de € cada año²⁴. Esto en algunas ocasiones ha provocado importantes conflictos entre el concesionario privado y los municipios. Por ejemplo este verano el PSOE de Gibraleón (Huelva) acusó a Aqualia de "terrorismo social" ante una amenaza de cortes de agua a 680 familias y el episodio acabó con una rescisión del contrato por parte del ayuntamiento onubense²⁵.

Gestión pública del servicio: por sus características propias el abastecimiento del agua supone un monopolio natural, un mercado cautivo en el que no es posible cambiar de compañía por parte del usuario, así como tampoco es posible dejar de consumir.

Los procesos de privatización del agua se llevan a término habitualmente mediante concursos públicos en los que la gestión se delega por un período que puede llegar hasta los 50 años. Sea el que fuere este período, la privatización del servicio supone de facto confiar la responsabilidad del servicio a un actor externo, que pasará a gestionar la red y, junto con ello, a tener toda la información asociada al servicio: estado y mantenimiento, calidad del agua suministrada, inversiones necesarias en infraestructura, software y personal, costes reales del servicio, impagos, averías, pérdidas y fugas, etc.

Frente al control y gestión de todas las variables asociadas a la provisión del servicio se encuentran las limitaciones estructurales del concesionario -la administración pública-, que mantiene la responsabilidad última de la garantía del servicio pero que ha visto disminuir de una forma drástica, con el proceso de privatización, sus recursos para controlar el servicio. Contra el volumen de asalariados, subcontrataciones, inversiones a realizar y demás procesos que gestiona el sector privado, el sector público cuenta, en el mejor de los casos, con algunos pocos técnicos municipales encargados de asegurarse que el servicio se presta de forma óptima.

²² <http://www.aiguavesvida.org/wp-content/uploads/2015/05/150507-Informe-talls.pdf>

²³ <http://blog.camins.cat/2014/05/22/angel-simon-president-dagbar-el-19-de-novembre-va-ser-declarat-dia-internacional-del-vater-celebrem-lo/>

²⁴ <http://www.levante-emv.com/economia/2012/09/28/suez-reorganiza-agbar-recortara-10--plantilla-c-valenciana/939744.html>

²⁵ El PSOE de Gibraleón acusa a Aqualia de "terrorismo social" ante una amenaza de cortes de agua a 680 familias <http://www.20minutos.es/noticia/2820189/0/psoe-gibraleon-acusa-aqualia-terrorismo-social-ante-amenaza-cortes-agua-680-familias/> vía @20m

Se trata de un proceso conocido como “captura del regulador” y que en resumen lleva a la administración a una situación de indefensión de la propia concesión al no disponer de información suficiente e independiente para poder tomar las decisiones oportunas a la hora de velar por el interés general.

El grado de concentración ha aumentado

Otro de los aspectos relevantes en lo que a participación del sector privado en el servicio de agua se refiere tiene relación con la falta de competencia que lo caracteriza. Como se ha comentado. Este hecho viene dado ya no solamente por las características propias del abastecimiento de agua, que configura un monopolio natural, sino también por la existencia de un pequeño grupo de compañías privadas que acaparan la práctica totalidad de los servicios de agua privatizados.

La estrategia comercial de estas compañías es a menudo camuflarse bajo otras marcas y denominaciones que les den un valor más local y cercano, pero todo ello sin cambiar el grupo corporativo del que dependen.

El siguiente mapa muestra la variedad de empresas privadas que oficialmente operan en Catalunya:

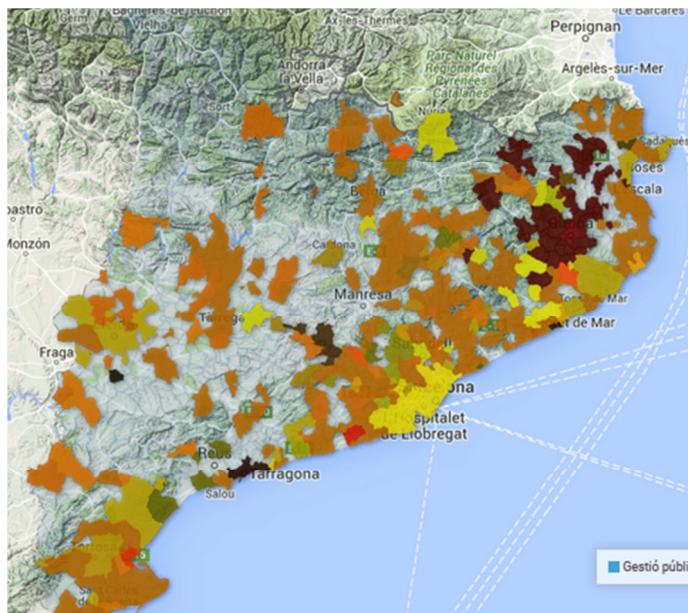


Figura 5. Empresas privadas de agua en Catalunya por municipios. Fuente: elaboración propia a partir de datos propios y de la ACA

Cada empresa está representada por un color distinto, y a pesar de encontrar colores que se repiten existen en Catalunya 87 empresas privadas abastecedoras de agua.

El siguiente mapa muestra los grupos corporativos de agua que operan en Catalunya:

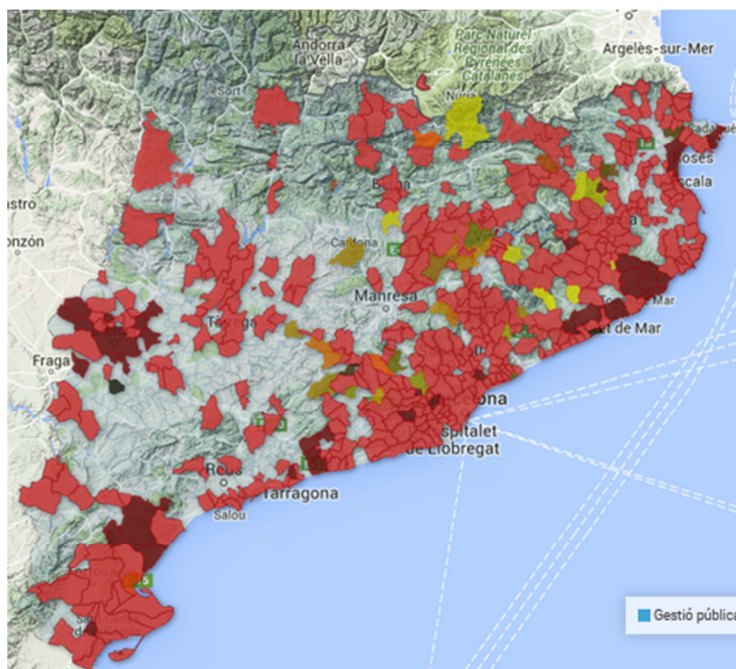


Figura 6. Grupos corporativos de agua en Catalunya. Fuente: elaboración propia a partir de datos propios y de la ACA

En este caso vemos como la variedad de colores se reduce drásticamente, comprobándose que la práctica totalidad de los servicios de agua privatizados están en manos de un único grupo empresarial, el grupo AGBAR, que controla el abastecimiento del 75% de la población catalana. Así pues se puede afirmar que las características del servicio de agua, cuando éste se privatiza, suponen un flaco favor al florecimiento de un tejido productivo local y de tamaño pequeño/mediano.

Las subcontrataciones son otro factor importante a tener en cuenta cuando se habla de la concentración existente. En efecto, cuando el servicio es prestado desde el sector público se producen numerosos marcos de actuación con el pequeño y mediano empresariado para la obtención de bienes y servicios (p ej software, contadores o controles de calidad en laboratorios), a través de concursos públicos acotados y donde la competencia es real y frecuente; por el contrario, la privatización implica la enajenación de toda la parte referente a las subcontrataciones, de tal forma que la empresa que se adjudica el servicio (mayormente una multinacional) pasa a controlar este capítulo y a contratar a empresas de su propio grupo para llevar a cabo estas tareas complementarias, con sobrecostes que a menudo duplican o triplican el

coste de mercado.

Situación parecida viven otras zonas como Murcia. En esta región la gestión pública ha llegado a convertirse en una anécdota ocupando únicamente el 5% frente al 84% del modelo de capital 100% privado.

Figura 7. Tipo de gestión de los servicios (mixta, privada o pública) en la Región de Murcia

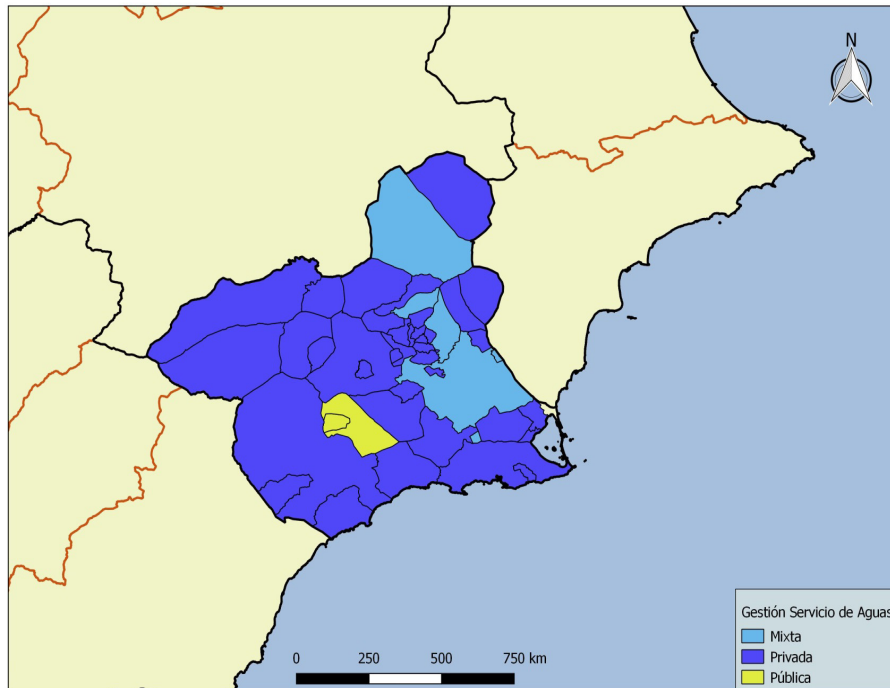
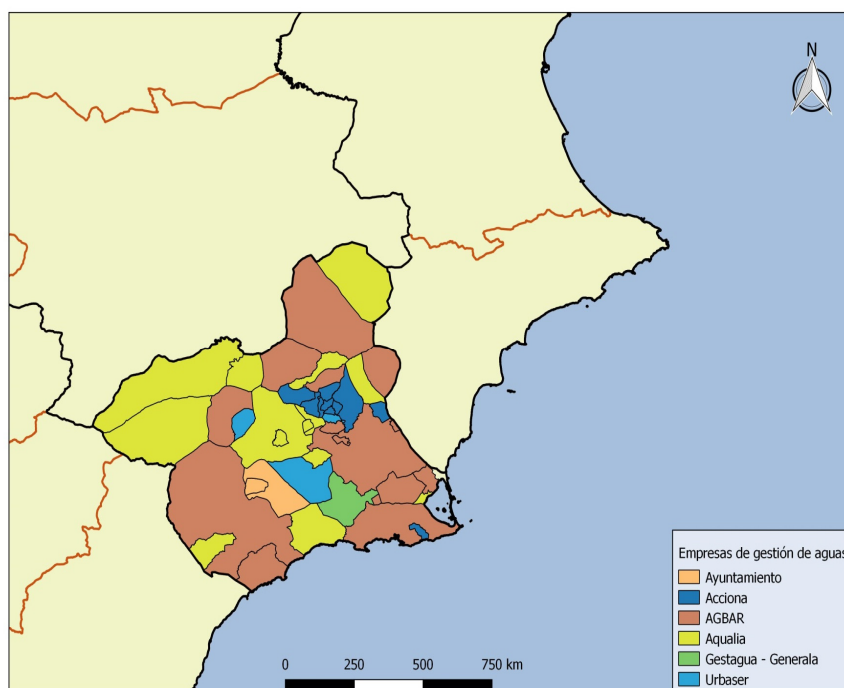
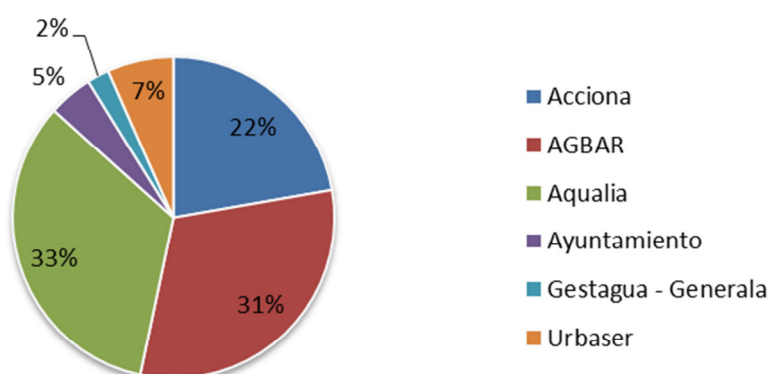


Figura 8. Empresa de gestión del servicio municipal de aguas



Distribución empresas Servicios de Agua



Como se puede apreciar el alto porcentaje de privatización ha beneficiado fundamentalmente a sólo tres grupos empresariales. La intensidad del proceso privatizador también ha provocado que el grado de concentración haya aumentado y no ha provocado mayor competencia en los servicios asociados al ciclo del agua, desmontando, en muchos casos, al empresariado local dedicado a suministrarlos. Por ejemplo en la ciudad de Lorca (91.759 Habitantes) la empresa mixta Aguas de Lorca, participada por el Ayuntamiento e Hidrogea (Agbar), ha sido recientemente

denunciada por un presunto delito de «administración desleal²⁶». Según diversas auditorías anuncian importantes partidas contratadas a empresas vinculadas al socio privado e importantes sobrecostes por los servicios prestados.

Estos ejemplos son solo una pequeña muestra de lo que ocurre en todo el estado. Mientras muchas ciudades europeas como Grenoble, París o Berlín se dirigen claramente hacia la remunicipalización, España camina en dirección opuesta.²⁷ El proceso de privatización –y de falta de transparencia en la gestión– se ve favorecido por la falta de recursos municipales, por los programas de austeridad y de reforma de la administración local impuestos por el gobierno central y por la debilidad de la regulación. Así, se ha privatizado la gestión del agua en una parte considerable del territorio.

La tendencia mundial a la remunicipalización

Tras dos décadas de intensificación del modelo privado de gestión del agua existe un balance sobre su éxito cuanto menos dudoso. Las reiteradas promesas incumplidas que se supone que debería haber traído consigo la externalización del servicio de agua ha llevado, tanto a nivel nacional como internacional, a iniciar el proceso inverso: la remunicipalización del servicio, es decir, devolver la gestión del agua al dominio de lo público.

En efecto se trata de una tendencia global que emerge con fuerza en todos los continentes, con experiencias de éxito en ciudades tan dispares como Buenos Aires, Atlanta, Nápoles, Berlín, Budapest, Dar es Salaam o Kuala Lumpur²⁸. Si en el año 2000 se contabilizaron 3 casos de remunicipalización del servicio de agua, en 2014 eran 180²⁹, y más de 230 hasta marzo de 2015³⁰.

Uno de los casos más paradigmáticos de lo que ha supuesto la remunicipalización del agua es el caso de París, cuyo servicio estaba privatizado desde el año 1984 y a cargo de las dos grandes corporaciones del agua a nivel mundial, Suez y Veolia. En el año 2000, el organismo regional responsable de las auditorías criticó estos contratos por

²⁶ <http://www.el-lorquino.com/antonio-meca-cs-acusa-a-la-empresa-aguas-de-lorca-de-administracion-desleal/>

²⁷ En 2006 la empresa pública suministraba el servicio de abastecimiento urbano de agua al 43% de la población, mientras que en 2012 este porcentaje se ha reducido al 39%. En el mismo periodo la empresa privada ha pasado del 33% al 36%, y la empresa mixta del 8% al 13% (AEAS, 2006, 2012).

²⁸ <http://www.remunicipalisation.org/>

²⁹ <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/heretostay-es.pdf>

³⁰ <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/ourpublicwaterfuture-1.pdf>

falta de transparencia financiera y, en 2002, una auditoría encargada por la ciudad de París reveló que el agua tenía un sobreprecio de entre un 25% y un 30%, además de otros fallos en los sistemas de gestión y rendición de cuentas.

En 2010 el gobierno municipal de París decidió recuperar la gestión del servicio. Durante el primer año de gestión hubo un beneficio de 35 millones de € que no fue a los bolsillos de los antiguos accionistas sino que se redujo la tarifa un 8% y se amplió el fondo de solidaridad para las familias con dificultades económicas. Asimismo el nivel inversor ha sido muy elevado y se ha creado un Observatorio del Agua para promover la transparencia y la participación ciudadana en la nueva compañía pública.

La remunicipalización en el estado español: Algunos ejemplos de una tendencia

En la sociedad Aguas del Huesna se encuentra quizá el origen del movimiento remunicipalizador en España. Son 22 municipios sevillanos, con unos 300.000 habitantes en su conjunto, que decidieron dar marcha atrás en el proceso privatizador que se les había planteado para asegurarse el suministro del agua en 1994. Aquella privatización acabó en un mejunje de sobrecostes en las inversiones proyectadas y de incumplimientos que en 2007 derivó en un expediente de rescate de la concesión y en la puesta en marcha de una empresa pública que se encarga de abastecer agua a esos municipios. El mayor tiene 50.000 habitantes; el menor, apenas 300.

En Torrelavega (Santander, 54.827 habitantes), surgió lo que se denominó en la prensa el ‘escándalo del agua’. Este surgió al detectar los técnicos municipales supuestas irregularidades en la gestión de la empresa mixta, concretamente durante los ejercicios de 1999 y 2000. Los delitos que se imputaron tenían que ver con la presunta manipulación de caudalímetros, la contratación irregular de empresas filiales para distintos trabajos y el desvío de compras de carbón activo para otros municipios, principalmente. Sin embargo en febrero de 2012, de mutuo acuerdo entre las partes y, por tanto, sin obrar ningún tipo de expediente sancionador, el Ayuntamiento de Torrelavega y Aqualia deciden la extinción del contrato entre las partes y la retirada de las reclamaciones mutuas que ambos tenían interpuestas. En la actualidad en Torrelavega existe una empresa pública ha acometido importantes inversiones y presenta beneficios.

Otro caso muy conocido es el de Medina Sidonia (11.781 habitantes), Cádiz, municipio que en 2003 decidió crear su propia empresa pública — hoy denominada Medina Global— para gestionar el abastecimiento del agua, el factor precio fue importante. Pero desde que se recuperó la gestión pública, en el municipio no ha habido cortes de agua, ni siquiera con la irrupción de la crisis económica. La decisión de remunicipalizar fue tomada con una firme voluntad de mejora del servicio en todos sus aspectos, así

como de repercutir directamente los beneficios generados en el municipio. En la actualidad Medina está intentando remunicipalizar también los servicios de recogida de residuos.

El modelo de Medina Sidonia también ha inspirado a ciudades como Lucena (42.560 habitantes) en Córdoba, que recientemente ha remunicipalizado el servicio y aplica los valores del derecho humano al agua siguiendo las recomendaciones de la ONU. Un modelo de gestión público que en un solo año ha acometido obras que eran vitales para garantizar el acceso al agua a la ciudadanía y que a día de hoy presenta superávit.

El 4 de abril del 2013 el pleno de Arteixo (La Coruña) decidió la rescisión del contrato con Aqualia, la parte privada empresa mixta Augarsa. El alcalde popular de Arteixo, Carlos Calvelo, relató una serie de incumplimientos de la parte privada como justificación de la rescisión de dicho contrato. El acuerdo contó con la abstención del PSOE y del BNG.

El conflicto se judicializó y recientemente el Tribunal Superior de Xustiza de Galicia dio la razón al Ayuntamiento y culpabiliza a Aqualia. El tribunal considera probado que la compañía incumplió sus compromisos de mejorar la red de aguas de Arteixo. En total tenía que haber gastado 8,8 millones de euros en seis años. El Superior da por válido un informe de una auditoría técnica de los sistemas de abastecimiento y saneamiento de 2012, en el que se señala que la red presentaba un "deficiente estado de mantenimiento y conservación" en 2013, cuando se rescindió el contrato. "Hay evidencias gráficas al respecto que no han sido desmentidas", señala el tribunal. El Superior destaca que el Ayuntamiento cuenta con un "sólido y lógico soporte documental" que justifica la decisión de municipalizar el servicio de aguas y que Aqualia estaba "desprovista" de argumentos que permitiesen rechazar la decisión de rescindir el contrato.

La sentencia además asegura que se aprecian pautas de contratación empresarial por parte de Augarsa "con precios sensiblemente superiores a los de mercado" con terceras entidades vinculadas al mismo grupo que Aqualia. Un informe de la Secretaría Municipal de 2013 incidía en que el 92% de los contratos se hacían a empresas vinculadas al grupo FCC con sobrepagos del 25% al 245%. La empresa entonces había alegado que estos contratos se aprobaron por unanimidad del consejo de administración de Augarsa, por lo que el Concello "era perfectamente consciente de a quién y cómo se estaban adjudicando las obras".

Ahora será otro juzgado el encargado de cuantificar la indemnización que recibirá el Concello. El gobierno local le pide 26 millones y Aqualia ya tuvo que depositar 14 millones en el juzgado como aval.

A nivel de Catalunya, donde la presencia del sector privado es aclaparadora (84% de la población abastecida por empresas privadas; de esta parte un 90% bajo el grupo AGBAR), también se están produciendo numerosos movimientos para recuperar la gestión pública y democrática del agua.

- En 2010 el Figaró-Montmany (Barcelona) recuperó el servicio y aumentó significativamente la eficiencia de la red, implicando a los vecinos y vecinas en la toma de decisiones;
- Le siguió al año siguiente Arenys de Munt (Barcelona), que también comprobó la falta de mantenimiento existente en la red y enfrentó una batalla judicial en la que SOREA (Agbar) le reclamaba 700.000€ en indemnizaciones y una auditoría reveló que no había deuda alguna que saldar con la compañía;
- En Montornès del Vallès (Barcelona) también se dieron reclamos infundados de indemnizaciones. Con la remunicipalización se introdujeron criterios de transparencia y políticas sociales en la tarifa;
- La privatización de Aigües Ter-Llobregat (ATLL) y consiguiente aumento de tarifas llevó al municipio de Vilalba Sasserra (Barcelona) a recuperar la gestión del agua y no tener que repercutir a la población el aumento del precio del agua que le compraba a ATLL, pues con la gestión pública pudieron prescindir de los costes no asociados al agua que sí cargaba SOREA.
- En Alfés (Lleida) la negativa del ayuntamiento a subir las tarifas de forma injustificada llevó a la empresa a desatender sus funciones, hecho que propició la remunicipalización del servicio.

Sólo en el 2014 se produjeron en Catalunya 6 casos de remunicipalización del agua, sumándose así a esa tendencia global. Entre las próximas finalizaciones de contratos de servicio de agua en Catalunya, destacan los casos de Parets del Vallès en 2016, el mismo año que termina en Terrassa donde ya se abrió un importante proceso de debate técnico y social. En Sant Cugat finaliza en 2019. En total, entre este año y el 2019 las concesiones terminarán en 28 poblaciones catalanas. Los programas electorales de diversas formaciones progresistas que lograron importantes alcaldías en mayo pasado, desde Ripollet en Barcelona pasando por Sabadell, incluían estudios, que ya se han iniciado, sobre las privatizaciones del agua para detectar posibles irregularidades, y intentar revertirlas. Pero la tendencia no se circunscribe sólo a plataformas de izquierdas: en Sant Cugat, donde CiU gobierna con mayoría, se aprobó una moción de la para recuperar la gestión del agua.

Gracias a fracasos privatizadores como ATLL, el debate público sobre el agua ha conseguido salir del marco que lo reducía a una cuestión técnica y no política o social. No obstante, muchos ayuntamientos, a pesar de tener un deseo de poder volver a lo público, se encuentran con escasas posibilidades para hacerlo. Hasta ahora, las privatizaciones han tenido un claro objetivo: la financiación extraordinaria que consiguen con ello las administraciones y restar gasto corriente a sus partidas presupuestarias. En esos mismos argumentos se encuentran ahora los problemas para desprivatizar la gestión del agua, con las arcas municipales padeciendo la crisis con una reducción de ingresos. El rescate se puede pedir, pero implica devolver la cantidad del canon concesional e incluso pagar una indemnización por lucro cesante. Y eso lo hace muy difícil.

Además, las concesiones se hacen a 20 o 30 años vista, lo que encarece todavía más cualquier proceso. Muchos Ayuntamientos son tan conscientes de la imposibilidad de rescatar concesiones de agua que lo único que reclaman es una guía para controlar a la empresa concesionaria, ya que la opacidad es total. Sin embargo, la mayoría de los ayuntamientos no cuentan con personal cualificado para auditar a estas empresas, el primer paso en la hoja de ruta de la remunicipalización. El intento de incrementar una plantilla municipal dedicada al control de esta serie de servicios también se imposibilita por el marco restrictivo impulsado por el Gobierno central, que te impide contratar personal dentro del Ayuntamiento.

No obstante, creemos que en un corto tiempo encontraremos varias ciudades remunicipalizadas, porque es la tendencia que se está dando en todo el mundo.