

Los abastecimientos y saneamientos en el Plan Hidrológico Nacional

Roque Gistau Gistau
Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos y Licenciado en Ciencias Empresariales*

Cuando se analiza la evolución del consumo de agua en los últimos años y se hace prospectiva para el futuro aparece inmediata la necesidad de ordenar, regular y priorizar los usos como única posibilidad de administrar un recurso tan escaso y comprometido. No solamente son necesarias grandes inversiones en mejora y construcción de nuevas infraestructuras. Son necesarias, además, medidas de carácter legislativo y político y un amplio consenso social que no deje lugar a dudas de que tanto los mecanismos de regulación y ordenación del recurso como los de gestión son los más adecuados.

Tradicionalmente el recurso hídrico no ha gozado de la consideración de «bien económico». La cultura urbana lejos de cambiar este concepto lo ha acrecentado. Es lo normal que cuando se abre el grifo se disponga de agua de máxima calidad en la cantidad deseada y no está aceptada ninguna limitación a este uso.

* Director del Canal de Isabel II. Presidente de la Asociación Española de Abastecimiento y Saneamiento.

En materia de abastecimiento y saneamiento son objetivos del Plan Hidrológico Nacional asegurar el abastecimiento urbano e industrial con elevado nivel de garantía, asegurar la calidad del agua y dotar a la Administración Hidráulica de mayor agilidad y eficacia.

La *demanda* para usos urbanos e industriales que representa hoy el 20 % del consumo total crecerá un 18 % hasta el 2002 y un 39 % hasta el 2012. Para que esta demanda sea atendida serán necesarias nuevas infraestructu-

Los recursos demandados para el abastecimiento deben gozar de gran seguridad y calidad en la fuente. Estos condicionantes exigen proteger las captaciones y reservar el agua de mejor calidad para este uso, con prioridad sobre otros usos menos exigentes

ras, así como el fomentar el uso eficiente del agua.

Analicemos con mayor detenimiento cada uno de los aspectos del Plan.

La demanda de los usuarios

La no consideración de «bien económico» del recurso ha tenido como consecuencia que su uso no sea eficiente. Según los diferentes estudios sociológicos y econométricos conocidos, diversos factores conforman la función de demanda y el crecimiento previsto podría ser más ajustado si los precios tuvieran referencia en los costes y sobre todo si las nuevas inversiones fuesen financiadas por los usuarios como alternativa a economías en el consumo o mejoras en la eficiencia de los sistemas existentes. Conseguir la necesaria regulación y garantía del recurso que exige enormes inversiones en España.

La garantía

No es discutible que el abastecimiento debe gozar de una altísima garantía. Cualquier fallo en el suministro plantea no sólo un problema económico, cual sería el fallo para riego o in-

dustrias, sino un desastre social de primera magnitud. No puede concebirse la vida en una gran urbe sin disponer de agua domiciliaria. Por ello el Plan establece la garantía con dos parámetros: la periodicidad de los fallos admisibles y la cuantificación del déficit (no puede admitirse un déficit grande aunque sea sobre un período corto). Los criterios recogidos en los avances de los Planes de Cuenca coinciden con que la demanda está satisfecha cuando se cumple que

El 91 % de los períodos de demanda no presentan ningún fallo.

El 9 % restante puede presentar los fallos siguientes:

100 % equivalente al 9 % de la demanda total en 1 año.

150 % equivalente al 13,5 % de la demanda total en 2 años.

250 % equivalente al 22,5 % de la demanda total en 10 años.

Puede considerarse que este criterio, que es rígido en la cuantificación del fallo no lo es tanto en la periodicidad, ya que admite 10 años consecutivos con déficit siempre que éste no supere en todo el período el 22,5 % de la demanda anual media.

No habla el Plan del cual es el criterio de garantía en lo relativo a las infraestructuras, ya que el dar respuesta a cualquier demanda en cualquier momento exige una sobredimensión ineficiente. Parece necesario admitir, también, en la infraestructura un determinado fallo porque de no ser así la sobredimensión no tendría límite (imaginemos que todas las vías de circulación de un territorio hasta las de mínimo rango, tuvieran que estar dimensionadas para mantener con total fluidez el tráfico de todas las horas de cualquier día del año).

Los recursos

Los recursos demandados para el abastecimiento deben gozar de gran seguridad y calidad en la fuente. Estos

condicionantes exigen proteger las captaciones y reservar el agua de mejor calidad para este uso, con prioridad sobre otros usos menos exigentes.

Estructuras institucionales

El Plan no profundiza en estos aspectos que son trascendentales y que deberán ser abordados, sin duda, en los programas de desarrollo posterior.

Si analizamos las estructuras y competencias actuales la situación es compleja:

La *Administración del Estado* ejerce las competencias de Planificación General, concesional, calidad de vertidos y de regulación.

La *Administración Autónoma* ejerce las competencias sobre recursos de abastecimiento y depuración.

La *Administración Local* es responsable de la distribución de agua y el alcantarillado en los Municipios.

Este reparto de competencias no favorece la racionalidad del proceso.

Resultaría más eficiente un sistema que aparece bajo las siguientes premisas:

1. La Administración Central debería administrar y garantizar la disponibilidad del recurso en la cantidad y calidad prefijada para cada uso y para ello dispondría de las infraestructuras

La disponibilidad de agua en la cantidad y calidad deseadas con tan alto nivel de garantía, en un territorio con tal irregularidad especial y temporal, exige inversiones muy elevadas y costes de explotación crecientes

de regulación de ámbito supreautonómico.

2. La Administración autonómica sería responsable de las instalaciones de Captación, transporte y tratamiento de ámbito supremunicipal.

3. Los Ayuntamientos serían responsables de los servicios locales.

Régimen económico

La disponibilidad de agua en la cantidad y calidad deseadas con tan alto nivel de garantía, en un territorio con tal irregularidad espacial y temporal, exige inversiones muy elevadas y costes de explotación crecientes. Tanto el abastecimiento como la depuración de las aguas son procesos industriales complejos que al igual que otros servicios públicos son intensivos en capital y tienen la demanda asegurada. Hay sin embargo un hecho diferenciador muy importante, en este caso el servicio prestado es la entrega de un bien cuya materia prima, el agua, no se produce sino que se administra.

Está admitido, y se ha mostrado como necesario para dar un buen servicio, que el precio medio del servicio cubra todos los costes, incluidos los de capital. El Banco Mundial en su informe sobre el Desarrollo Mundial 1992, dice textualmente:

«El medio más eficaz de fomentar un uso eficiente del agua es elevar las tarifas y cobrarlas. Como promedio los hogares de los países en desarrollo pagan sólo un 35 % del costo del abastecimiento del agua. La inmensa mayoría de los residentes de los centros urbanos quieren suministro en su hogar y están dispuestos a pagar la totalidad de su costo. Sin embargo, en casi todos los países se ha dado por supuesto que la gente no puede permitirse pagar el costo total y, en consecuencia, se han usado los limitados fondos disponibles para proporcionar un servicio deficiente a un número restringido de habitantes. Con ello se establece un círculo vicioso de mala calidad y de escasa fiabilidad y de poca disposición a pagar por él. Los pobres son los que más sufren en razón de esas mismas políticas que se suponen deberían ayudarles. Puesto que están excluidos del

sistema formal de suministro, por lo general pagan por cada litro que compran a los vendedores de agua un precio diez veces superior que el coste que supone la misma cantidad de agua corriente».

Los costes del proceso se incrementan como consecuencia de que las captaciones y obras de regulación son más caras, los transportes más largos, el tratamiento más complejo y la depuración de vertidos más exigente. Por tanto los precios tenderán a subir en el mundo en los próximos años.

Sin embargo el servicio tiene un peso en el presupuesto familiar muy bajo (en ningún país supera el 1,5 % y en España está en el 0,3 %). Cuando se analiza la elasticidad de la demanda con el precio se concluye que la demanda es prácticamente inelástica al precio en el entorno de los precios actuales.

Por otra parte en la política de precios debe tenerse en cuenta los factores sociales y servir a la racionalización del uso óptimo del recurso. En consecuencia el sistema tarifario deberá atender las premisas siguientes:

a. *El sistema debe ser justo*, de forma que toda la población tenga posibilidad de acceder al servicio cualquiera que sea su nivel de renta. Como hay otros servicios que tienen la misma consideración de esenciales, no es al servicio a quien hay que dirigir las subvenciones sino a los ciudadanos que los disfrutan.

b. *Debe fomentarse la utilización eficaz del recurso*. Los precios artificialmente bajos y algunas formas de tarificación inducen al despilfarro.

c. *Deben tenerse en cuenta las exigencias financieras del sistema tarifario*. El sistema debe ser equilibrado entre todos los tipos de usuarios, por lo que el reparto de costes entre los mismos debe ser equilibrado.

d. *Deben contemplarse los aspectos medioambientales*. En la tarifa debe quedar incluido el coste de la corrección de los efectos ecológicos derivados de la ordenada utilización del recurso.

La base tarifaria mayoritariamente aplicada y más eficaz es la cantidad de agua utilizada y medida por contador.

El servicio tiene un peso en el presupuesto familiar muy bajo (en ningún país supera el 1,5% y en España está en el 0,3%

■ **Modelos de gestión**. Como hemos dicho antes, las competencias institucionales son complejas y no favorecen la racionalidad del proceso. El Consejo de Europa en el informe sobre la ordenación del territorio de este año recomendaba que la planificación, la asignación de los recursos y el control se ejerzan desde la Administración, pero no la gestión del servicio que debe hacerse desde una estructura empresarial.

En España se han aplicado todos los modelos conocidos de gestión. No puede decirse que un modelo sea mejor o peor que otro, pero sí que alguno resulta más idóneo que otro en cada caso.

Describimos brevemente los modelos conocidos:

■ **Gestión directa**: Las autoridades locales aseguran el servicio directamente o a través de los organismos de su exclusiva dependencia.

■ **Gestión directa simple**: La titularidad del servicio es municipal y los gastos se integran en el presupuesto ordinario. Las tarifas son propuestas por el Ayuntamiento quien asume el riesgo económico y las inversiones necesarias.

■ **Gestión directa compleja (Regie)**: La titularidad también es municipal. La gestión se ejerce a través de un órgano administrativo independiente, pero no existe una relación contractual entre este órgano y el Ayuntamiento. El presupuesto del servicio, que es independiente, es aprobado y controlado por éste. Las instalaciones pertenecen al Ayuntamiento y las inversiones se fi-

nancian con cargo a tarifas o mediante subvenciones.

Gestión municipal a través de una sociedad mercantil

La gestión la ejerce una Sociedad Mercantil que opera en régimen de derecho privado, aunque todas sus acciones sean de propiedad municipal.

En este caso el Ayuntamiento delega la gestión en la Empresa, y esta delegación se regula a través de un contrato. La Sociedad se rige por el derecho mercantil, y los órganos de gobierno los integran representantes designados por el Ayuntamiento.

Gestión indirecta

En los modelos de gestión indirecta no es el municipio el responsable del servicio. En estos casos hay un organismo intermedio entre el usuario y la administración responsable, quien mantiene la titularidad del servicio.

■ **Sociedad Mixta**. El Ayuntamiento cede la gestión, manteniendo la titularidad, a una sociedad constituida entre él mismos y otros socios generalmente privados. La cesión tiene una duración determinada y los estatutos recogen las obligaciones de las partes y la forma de administración. En general, los órganos de gobierno son los convencionales aunque para tomar algunas decisiones se establecen condiciones especiales. Las instalaciones financiadas por la Sociedad Mixta son de su propiedad, y revierten al municipio cuando finaliza la cesión. Las instalaciones que el Ayuntamiento cede a la Sociedad Mixta para su explotación continúan siendo de su propiedad.

Las tarifas son aprobadas por el Ayuntamiento y sometidas a las aprobaciones que procedan, habida cuenta de su condición de precios autorizados.

■ **Concesión**. El Ayuntamiento mantiene la titularidad del servicio y la gestión es encomendada a una empresa: la concesionaria.

El servicio es totalmente delegado en las condiciones prescritas en el plie-

go a través de un concurso público, incluyendo o no compromisos de inversión.

Los ingresos obtenidos por el concesionario en base a las tarifas, deben cubrir los gastos de explotación, las inversiones comprometidas y su beneficio. A veces se prevé algún tipo de subvención para cubrir algunas inversiones.

Otros modelos de gestión

■ **Consortio:** organismo de carácter supramunicipal que recibe la delegación de gestión de los miembros que lo integran. Todos los integrantes constituyen la asamblea. Pueden formar parte de los órganos de gobierno otras instituciones regionales o nacionales.

■ **Empresa Pública de ámbito regional:** en este caso la Comunidad y los Ayuntamientos comparten la titularidad del servicio. La empresa asegura la gestión integral que le es encomendada de una parte por la Comunidad en el área de su competencia y de otra los Ayuntamientos en las suyas. La Empresa, con personalidad jurídica propia, es titular de las instalaciones que financia y explota además de aquellas otras que son titularidad de los Ayuntamientos y de la Comunidad Autónoma.

En España, en la mayoría de los casos, las empresas de abastecimiento se ocupan del tratamiento y distribución. En menor número se ocupan de la captación y en pocos casos, entre otras razones porque no están en servicio las instalaciones, se completa el ciclo con la depuración.

Siguiendo el esquema antes descrito la población se distribuye de la forma siguiente:

Gestión directa	60 %
Simple y compleja	48 %
Sociedad Municipal	12 %
Gestión indirecta	28 %
Sociedad Mixta	2 %
Concesión	26 %
Caso especial	12 %
Empresa Pública dependiente de la Comunidad Autónoma.	

La necesidad de grandes inversiones en infraestructuras unida a la insuficiencia de los presupuestos del sector público para atenderlas, hace que en todo el mundo se cuente con la iniciativa privada para financiar y gestionar servicios

Los consorcios se ocupan generalmente de la captación transporte y tratamiento pero no de la distribución. Este modelo afecta al 5 % de la población.

Alguna idea más querría aportar no en cuanto a la disyuntiva gestión pública o privada —hay empresas eficaces e ineficaces, y esto ocurre en las públicas y en las privadas— sino en cuanto a la eficacia de los diversos modelos de gestión.

En el informe del Consejo de Europa antes aludido se analiza este aspecto, y se dice:

Hay razones a favor y en contra de cada modelo. Si el servicio es proporcionado directamente por el Ayuntamiento es posible que sea menos eficaz en razón de la falta de competencia, de una calidad de gestión insuficiente, de la injerencia política, de la falta de objetivos claros y diferenciados, de los intereses de los propios funcionarios y de la ausencia de estímulos apropiados. Por contra, los niveles locales son directamente responsables frente a sus electores, representan a los intereses generales y no tienen el riesgo de quebrar o ser comprados por otros. La gestión privada tiende a reducir los costes, a veces con detrimento de la calidad del servicio y tiene los riesgos inherentes a cualquier negocio mercantil.

Lo que sí parece claro es que cualquiera que sea el modelo debe ser gestionado con criterios de empresa, al tratarse de una industria con todos los ingredientes de tal. Debe tenderse, en mi opinión, a que la actividad abarque el ciclo integral de un territorio cuando esté sujeto a las mismas fuentes de abastecimiento y los mismos destinos de los vertidos y tener una dimensión mínima adecuada. La factura del agua recogerá por tanto, todas las fases del ciclo y deberá ser gestionada en una sola mano. En este punto conviene recordar que la ordenación del sector en el Reino Unido, distribuyendo el territorio en diez áreas, se está comportando de forma muy eficaz aunque sea pronto para extraer conclusiones. Los precios han crecido menos de lo admitido en el marco regulatorio, se está invirtiendo en infraestructuras de agua a un ritmo de 500.000 millones de ptas. por año, las Compañías están en beneficio y están empezando a competir en el campo internacional de forma muy activa.

La necesidad de grandes inversiones en infraestructuras unida a la insuficiencia de los presupuestos del sector público para atenderlas, hace que en todo el mundo se cuenta con la iniciativa privada para financiar y gestionar servicios.

En línea con lo anterior y hasta ahora en España, se ha optado por la gestión indirecta en los grandes municipios. Mayoritariamente se ha optado por la concesión, aunque también se utiliza la sociedad mixta en algunos casos; este modelo, con la presencia del Municipio en los órganos de gobierno, puede garantizar al titular del servicio un mejor control de la gestión.

Para concluir quiero decir que es de obligada responsabilidad de las diferentes Administraciones —y el momento no puede ser más adecuado ante la inminente aprobación del Plan Hidrológico Nacional y la puesta en marcha de los grandes planes de depuración y saneamiento—, establecer el marco regulatorio y la coordinación suficiente para que España disponga de las infraestructuras de abastecimiento y saneamiento necesarias para su desarrollo económico, exigidas por otra parte por la normativa comunitaria. ■