

LOS OCHO MIL MONOPOLIOS DEL AGUA URBANA

THE EIGHT THOUSAND URBAN WATER MONOPOLIES

DANIEL V. FERNÁNDEZ PÉREZ. Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos. M.Sc. in Civil Engineering (M.I.T)
 Director de los Servicios Técnicos del Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia

RESUMEN: Los servicios del agua urbana, abastecimiento y saneamiento, son responsabilidad de los municipios. En España hay 8.108 municipios que dan lugar a otros tantos monopolios del agua urbana. Existen básicamente dos modelos de participación privada en los servicios de agua, el modelo británico de privatización total de la gestión, con un regulador poderoso de ámbito estatal, y el modelo francés (o español), de cooperación público/privada en diversos grados, a conveniencia del Ente Local responsable del servicio. La futura Ley Reguladora de la Concesión de Obras Públicas viene a enriquecer el modelo de partenariat público/privado vigente en nuestro país. Al dinamizar la participación del sector privado en la gestión de "componentes" o instalaciones del servicio, robustece la gestión pública sobre el conjunto del mismo y la hace más eficiente. El gestor público puede actuar a modo de ensamblador de componentes orientado al usuario.

PALABRAS CLAVE: AGUA, ABASTECIMIENTO, SANEAMIENTO, PRIVATIZACIÓN, CONCESIÓN

ABSTRACT: Town water services of both supply and drainage are the responsibility of the district councils. In Spain there are 8,108 district councils which give rise to a similar number of district water monopolies. There are essentially two forms of private participation in water services: the British model of total management privatization under very strict state regulations, and the French (or Spanish) model of varying degrees of public/private cooperation in accordance with the desires of the Local Body responsible for the service. The future Public Works Concessions Law will enhance the public/private model existing in this country. It will boost private participation in the management of service "components" or installations and will reinforce the public administration of the whole service and make it more efficient. The public administrator may then serve to link all the components aimed at the user.

KEYWORDS: WATER, SUPPLY, DRAINAGE, PRIVATIZATION, CONCESSION

1. INTRODUCCIÓN. LOS SERVICIOS DEL AGUA URBANA EN ESPAÑA

1.1. Caracter local del abastecimiento de agua y del saneamiento

Tanto el abastecimiento de agua como el saneamiento son, en España, servicios públicos de competencia municipal (lo que significa que el municipio debe intervenir en su planificación), de prestación obligatoria por el municipio y reservados a favor de éste (es decir, el Ente Local ostenta el monopolio de derecho). Así lo establece la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local.

Según los datos del Padrón Municipal de Habitantes de 2001, en España hay 8.108 municipios. El 85% de la población vive en 1.161 municipios de más de 5.000 habitantes y el 65% en 320 municipios de más de 20.000 (cuadro 1).

De la comparación con los datos correspondientes a 1996 (8.097 municipios), se deduce un aumento del número de municipios con población superior a 20.000 habitantes (27 municipios más en 2001) y un despoblamiento de los municipios pequeños, que hace aumentar el número (38 más) de los de tamaño inferior a 1.000 habitantes a costa de los de población entre 1.000 y 5.000 habitantes (42 municipios menos en 2001).

CUADRO 1. POBLACIÓN ESPAÑOLA POR MUNICIPIOS (REVISIÓN DEL PADRÓN MUNICIPAL DE ENERO 2001)

Tamaño (habitantes)	Municipios		Población	
	nº	%	habitantes	%
>100.000	56	0,7%	16.627.280	40,4%
50.000-100.000	63	0,8%	4.213.756	10,2%
20.000-50.000	201	2,5%	5.972.571	14,5%
10.000-20.000	332	4,1%	4.638.790	11,3%
5.000-10.000	509	6,3%	3.494.124	8,5%
1.000-5.000	2.006	24,7%	4.590.098	11,2%
<1.000	4.941	60,9%	1.580.223	3,8%
Total	8.108	100,0%	41.116.842	100,0%

En cualquier caso, y a reserva de una reforma administrativa de gran calado (que no parece probable vaya a producirse en un horizonte próximo), tenemos y tendremos en España en torno a los 8.000 municipios, en números redondos, depositarios de un buen número de competencias cuyo ejercicio da lugar a los denominados servicios públicos locales. Esos Entes Locales, grandes o pequeños, son los titulares y responsables últimos del suministro de agua potable y de la recogida y depuración de las aguas residuales urbanas. Cada uno de ellos presta el servicio con plena soberanía (en principio) y en régimen de monopolio.

1.2. Dimensión supramunicipal del abastecimiento de agua y del saneamiento

Sin embargo, y a pesar de ese inequívoco carácter local originario, los servicios del agua desbordan el ámbito municipal. Este desbordamiento se explica muy bien al analizar la naturaleza misma de tales servicios, que engloban un conjunto de funciones claramente diferenciables cuyo desarrollo tiene lugar en distintos ámbitos geográficos y administrativos. Esas funciones deben además ajustarse a condiciones e intereses diversos, cuando no contrapuestos (cuadros 2 y 3).

La existencia de áreas metropolitanas que se extienden sobre varios municipios, o de conurbaciones nacidas por la aproximación y yuxtaposición de áreas urbanas en expansión, así como la necesidad de gestionar y proteger los recursos de forma racional, hacen que la sola acción local sea insuficiente para una gestión adecuada de los servicios del agua y deba coordinarse con otras acciones a nivel supramunicipal y/o regional.

Debido a esa necesidad de racionalización y coordinación, la mayoría de las Comunidades Autónomas han promulgado legislación para la ordenación y desarrollo del abastecimiento de agua y del saneamiento (legislación, por

cierto, no siempre armoniosa con el principio de autonomía local que debe inspirar la gestión de los servicios del agua).

Además, nos encontramos con la acción ordenadora del recurso "agua", regulada fundamentalmente por la Ley de Aguas (Texto Refundido por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de Julio), sin olvidar otras leyes como la 22/1988 de Costas, o la cada vez más determinante legislación comunitaria (*verbi gratia*, "Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas"). La Ley de Aguas tiene la misión de regular el uso de la materia prima de los servicios del agua. Define el uso de abastecimiento de agua, lo somete, como uso privativo del dominio público hidráulico, a concesión administrativa y exige autorización administrativa para todo vertido de aguas residuales a las aguas continentales, que habrá de ajustarse a unas condiciones de vertido adecuadas para cumplir los objetivos de calidad fijados en la planificación hidrológica; esta planificación hidrológica se desarrolla en el ámbito geográfico de cuenca hidrográfica, con una perspectiva socioeconómica regional. La Directiva 2000/60/CE, o Directiva Marco, amplía el ámbito de gestión desde la cuenca hidrográfica a la "demarcación hidrográfica", noción esta última, que incluye, además de las aguas continentales, las aguas estuáricas y costeras asociadas.

La Ley de Aguas define como "obras hidráulicas", entre otras, a todas las infraestructuras del ciclo urbano del agua. Cualquiera de ellas puede ser declarada de interés general del Estado. De hecho, la Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional declara de interés general una larga lista de obras de abastecimiento y saneamiento, aparte de las de regulación, por un importe superior a los 4.800 millones de euros. Por medio de esta intervención la Administración General del Estado se asigna un papel esencial en la construcción de la infraestructura de los servicios públicos locales del agua urbana y se reserva la facultad de ser un gestor de los mismos.

CUADRO 2. SISTEMA DE ABASTECIMIENTO DE AGUA A UNA AGLOMERACIÓN URBANA

Público/Privado	Interés Prioritario	Ámbito Dominante	Servicios Diferenciados	Funciones	Elementos
Instalaciones Públicas	Gestión del Recurso	Cuenca Hidrográfica Supramunicipal y Regional Local y Municipal	(Aprovechamiento usos múltiples)		1. Regulación
			Suministro en Alta o Aducción o Red Primaria o Suministro al por Mayor	Producción	2. Captación, toma o alumbramiento 3. Tratamiento o potabilización
				Transporte	4. Transporte, conducción o aducción
	Gestión del Servicio		Suministro en Baja o Red de Distribución o Distribución Domiciliaria o Suministro al por Menor	Distribución	5. Depósitos Locales 6. Distribución 7. Acometida y medición domiciliaria e industrial
8. Instalaciones interiores de fontanería					
Instalaciones Privadas					

CUADRO 3 - SISTEMA DE SANEAMIENTO DE UNA AGLOMERACIÓN URBANA

Público/Privado	Interés Prioritario	Ámbito Dominante	Servicios Diferenciados	Funciones	Elementos
Instalaciones Privadas	Gestión del Recurso	Cuenca Hidrográfica Regional /Supramunicipal Local/ Municipal			1. Drenaje y Saneamiento interior de edificios
			Alcantarillado (Servicio en Baja)	Alcantarillado	2. Acometidas domiciliarias y/o industrial (con pretratamiento, en su caso)
				3. Drenaje vial y alcantarillado pluvial (en su caso)	3. Alcantarillado (ramales y colectores generales)
Instalaciones Públicas			Gestión del Servicio	Intercepción y Depuración (Servicio en Alta)	Intercepción y Conducción
	Depuración Vertido y/o Reutilización				5. Depuración aguas residuales (incluida gestión de fangos) 6. Emisario y/o vertido y/o reutilización
					7. Actuación en medios receptores mantenimiento caudales de dilución, etc.)

Consecuencia de todo lo anterior es que la realidad de los servicios del agua urbana se caracteriza por la superposición de distintos niveles de actuación y por la concurrencia de múltiples Entidades actuantes. Cada una de las partes diferenciables del servicio integral puede caer bajo la tutela de una administración diferente, estar gestionada según un modo diferente de gestión y estar financiada mediante esquemas de financiación o fórmulas tarifarias de naturaleza jurídica diversa.

3.1. Marco legal de la gestión de servicios de aguas

La gestión de los servicios del agua urbana en España, al igual que la del conjunto de servicios públicos de competencia municipal, está conformada básicamente por la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).

La idea central subyacente en la Ley es la de gestión del *Servicio Público* en su globalidad. Paradójicamente, esa misma idea de *Servicio Público*, tan importante en el Derecho

Administrativo del siglo XIX, se ha visto desbordada por la expansión y complejidad de la intervención del Estado en la actividad económica y se ha vuelto borrosa. "Hoy por hoy, el término *Servicio Público* comprende tantas cosas que no significa nada". (GONZALEZ SALAS, 1991). Tal vez por eso la LBRL no se entretiene demasiado en definirlo:

Art. 85.

1. *Son servicios públicos locales cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de la Entidades Locales.*

2. *Los servicios públicos locales pueden gestionarse de forma directa o indirecta. En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta los servicios que impliquen ejercicio de autoridad.*

3. *La gestión directa adoptará alguna de las siguientes formas:*

- a) *Gestión por la propia Entidad Local*
- b) *Organismo autónomo local*
- c) *Sociedad mercantil, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad Local.*

4. *La gestión indirecta adoptará algunas de las siguientes formas:*

- a) *Concesión*
- b) *Gestión interesada*
- c) *Concierto*
- d) *Arrendamiento*

e) *Sociedad mercantil y cooperativas legalmente constituidas cuyo capital social sólo parcialmente pertenezca a la Entidad Local.*

Las formas de gestión de los servicios públicos locales del artículo 85 no sólo son de aplicación a las entidades locales territoriales (municipios, provincias, islas) sino también a las comarcas, a las áreas metropolitanas, a las mancomunidades de municipios y a los consorcios.

En términos similares se pronuncia la Ley 53/1999 de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), que además amplía el abanico de mecanismos de participación del sector privado. Es decir, además de la gestión de la *globalidad* del servicio público (Arts. 154 y 156), recoge la posibilidad de contratar ("subcontratar" o "externalizar") la gestión de funciones, tareas o instalaciones *parciales* del mismo (Art. 130/ concesión de obra pública y Art. 196.3/contrato de servicios).

TÍTULO II - Del Contrato de Gestión de Servicios Públicos

Artículo 154. Régimen general

1. *Los contratos mediante los que las Administraciones Públicas encomienden a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio público se regularán por la presente Ley y por las disposiciones especiales del respectivo servicio.*

2. *No serán aplicables las disposiciones de este título a los supuestos en que la gestión del servicio público se efectúe mediante la creación de entidades de Derecho público destinadas a este fin, ni a aquellos en que la misma se atribuya a una sociedad de Derecho Privado en cuyo capital sea exclusiva o mayoritaria la participación de la Administración o de un ente público de la misma.*

Artículo 156. Modalidades de la contratación

La contratación de la gestión de los servicios públicos adoptará cualquiera de las siguientes modalidades:

- a) *Concesión, por la que el empresario gestionará el servicio a su riesgo y ventura.*
- b) *Gestión interesada, en cuya virtud la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato.*
- c) *Concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate.*
- d) *Sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.*

La gestión de los servicios del agua urbana en España, al igual que la del conjunto de servicios públicos de competencia municipal, está conformada básicamente por la Ley 7/1985, de 2 de Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).

Artículo 130. Concepto del contrato de concesión

1. Se considera como contrato de concesión de obras públicas aquel en el que, siendo su objeto alguno de los contenidos en el artículo 120 (N.A.: es decir, que puedan ser objeto de un contrato de obras), la contraprestación a favor del adjudicatario consista en el derecho a explotar la obra o en dicho derecho acompañado del de percibir un precio.

TITULO IV - De los contratos de consultoría y asistencia y de los servicios

Artículo 196. Concepto

196.3. Son contratos de servicios aquellos en los que la realización de su objeto es:

- b) complementario para el funcionamiento de la Administración.
- c) de mantenimiento, conservación, limpieza y reparación de bienes, equipos e instalaciones.

1.4. Los gestores del agua en España

Fruto de las múltiples entidades actuantes en el ciclo urbano del agua y de las múltiples formas de gestión que pueden adoptar, nos encontramos con una amplia variedad de gestores del agua urbana: organismos autónomos estatales (Confederaciones Hidrográficas), autonómicos (Agencia Catalana del Agua, Aigües de Galicia), entes públicos de derecho privado (Canal de Isabel II), empresas públicas estatales (ACE-SA, ACUENORSA, etc), autonómicas (NILSA, ATLL, etc), locales (Sevilla-EMASESA, Vitoria-AMVISA, Córdoba-EMACSA, Irún/Fuenterrabia - Aguas del Txingudi, etc), empresas mixtas (Murcia, Jerez, Las Palmas, etc), empresas privadas concesionarias (Aguas de Barcelona, Aguas de Valencia, FCC-Vivendi, etc), mancomunidades y consorcios (Mancomunidad de Servicios del Txingudi, Mancomunidad de Aguas de la Comarca de Pamplona, Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia, Consorcio de Aguas de Guipuzkoa, etc), junto con los propios entes locales que, de forma cada vez más residual en ciudades importantes, gestionan directamente, como un servicio municipal más, el abastecimiento de agua o el saneamiento (Zaragoza, Santander, Madrid-Saneamiento). Servicios gestionados hasta hace muy pocos años de este modo, han sido recientemente "privatizados" mediante concesión con inversiones (Vigo, Oviedo), o sin ellas (Almería, Lleida).

Aún cuando históricamente la gestión del suministro de agua y del alcantarillado ha sido abrumadoramente pública en España, hoy estamos en una situación, como vemos, de coexistencia equilibrada de gestión pública y gestión privada en todas sus formas.

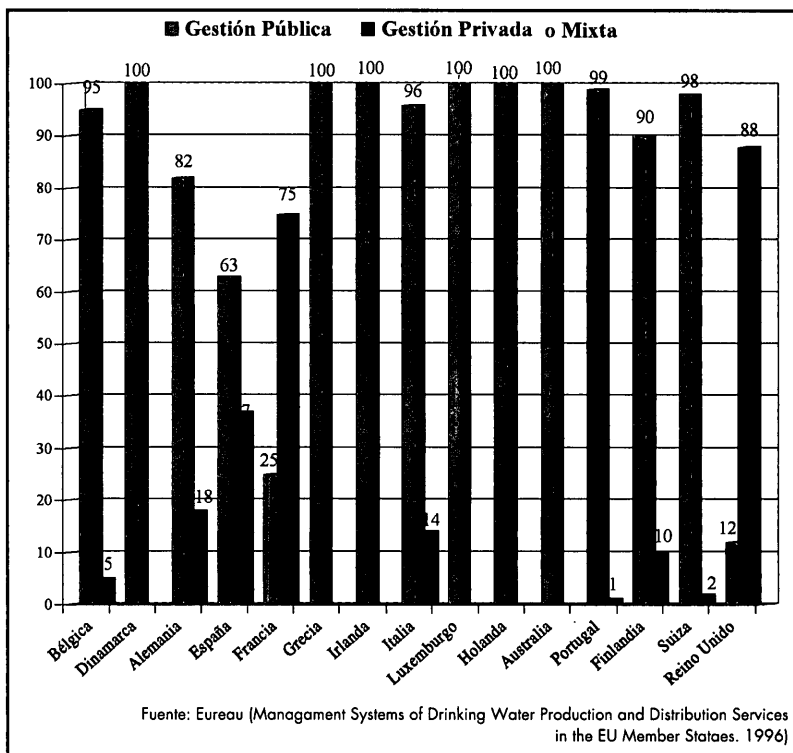


Figura 1. Gestión del abastecimiento de agua urbana en Europa. 1996.

Según la encuesta de la Asociación Española de Abastecimiento de Agua y Saneamiento de 1998 (en breves semanas aparecerá la del 2001), la gestión pública "especializada" del abastecimiento de agua (por medio de ente público de derecho privado, sociedad pública, mancomunidad o consorcio) alcanza al 49% de la población, la gestión por empresa privada, al 32% de la población, la gestión por empresa mixta al 12%, y la gestión directa por la propia corporación local, al 7%. Los municipios de tamaño inferior a 5.000 habitantes son los que más utilizan esta forma de gestión directa [AEAS, 2000].

Un análisis más detallado de los datos anteriores revelaría la complejidad de la estructura de la gestión del agua en España y la necesidad de matizar esos mismos datos. Por poner algún ejemplo, en el área de Barcelona, ATLL (Aigües del Ter Llobregat) gestiona el suministro de agua en alta, en tanto que Aguas de Barcelona presta el servicio de distribución en baja. La misma población se puede contabilizar a la vez como gestión pública y como gestión privada.

Algo parecido ocurriría en el caso del Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia, responsable del abastecimiento y el saneamiento "en alta" y de la gestión comercial "en baja" en el área metropolitana de Bilbao. Dicha entidad asimismo opera la distribución de agua "en baja" en 19 de los 54 municipios que lo integran. Existen por lo tanto 35 municipios consorciados que llevan la gestión directa de la distribución de agua en baja y 54 que prestan el servicio de alcantarillado.

El Canal de Isabel II gestiona el ciclo integral de agua en la Comunidad de Madrid, sin embargo el saneamiento de la villa de Madrid lo gestiona directamente el propio Ayuntamiento.

Con todo, los valiosos datos de la encuesta de AEAS nos permiten ubicar la participación privada en la gestión del agua urbana de España en un lugar preferente en el contexto europeo y mundial, por detrás del Reino Unido (88%) y Francia (75%) [EUREAU, 1996].

En relación con el saneamiento de aguas residuales, y aunque la encuesta de AEAS no ofrece datos precisos al respecto, podemos afirmar sin riesgo a equivocarnos que la gestión del saneamiento es mayoritariamente pública. La facturación y el cobro de las tarifas de saneamiento están íntimamente ligados a los de abastecimiento de agua, lo cual impide en cierto modo la aplicación de la fórmula concesional al servicio de saneamiento si no es de forma integrada con el abastecimiento. En estas circunstancias, la concesión de obra pública (instalaciones de depuración y de tratamiento de residuos), como luego comentaremos, está llamada a ser la piedra angular de la participación privada en el servicio de saneamiento de aguas residuales.

Al hablar de gestión privada del agua en este apartado, nos estamos refiriendo exclusivamente, al igual que las estadísticas, a aquellas formas de participación privada en la gestión de la globalidad del servicio público. No estamos incluyendo, por tanto, otras formas de participación de empresas privadas por medio de contratos de concesión de obra pública o contratos de servicios, que se engloban habitualmente dentro del concepto de "externalización" o "subcontratación al exterior".

Sin embargo esta externalización o subcontratación se refiere, buena parte de las veces, a actividades nucleares o propias del ciclo del agua urbana (desalación, explotación y mantenimiento de instalaciones de depuración o tratamiento, conservación de redes, etc), que son desarrolladas por empresas específicas del sector asimilables al grupo de gestores del agua. Esta forma más débil de privatización debe ser tenida en cuenta al hablar de la proporción gestión pública/gestión privada.

2. PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA GESTIÓN DEL AGUA URBANA

2.1. El proceso privatizador

Bajo el término "privatización" se suelen agrupar cuatro tipos de acciones que tienden a incrementar la participación de la iniciativa privada en la actividad económica de un país a costa de reducir, simultáneamente, el protagonismo del sector público, (Rodríguez Arana, 1991):

En relación con el saneamiento de aguas residuales, y aunque la encuesta de AEAS no ofrece datos precisos al respecto, podemos afirmar sin riesgo a equivocarnos que la gestión del saneamiento es mayoritariamente pública

1. Desregulación o liberalización de determinados sectores económicos
2. Transferencia de propiedad de activos
3. Promoción de la prestación y gestión privada de servicios públicos
4. Introducción de mecanismos y procedimientos de gestión privada en el marco de las empresas y demás entidades públicas.

En líneas generales, se suele decir que con las acciones de privatización el Estado cede el papel de prestador o gestor de servicios a la iniciativa privada, reservándose el papel de regulador o controlador de los mismos.

El proceso privatizador de los servicios del agua en España se ha ido produciendo a través de los dos últimos grupos de acciones mencionados, es decir, utilizando la terminología propia de la legislación de régimen local, a través del avance de la gestión indirecta (o "delegada") de los servicios públicos y de la gestión directa (pública) "diferenciada" (mediante empresa municipal), que se acerca o identifica con los modos de gestión privada.

En ambas fórmulas, gestión privada "delegada" y gestión pública "diferenciada", se da la separación de funciones entre el Ente Local titular o responsable del servicio, que establece el nivel de servicio y lo controla, y el Ente profesional o gestor, que asume la tarea de prestarlo o gestionarlo conforme al nivel encomendado.

2.2. Mecanismos de participación del sector privado

La participación del sector privado en la gestión del agua en España se regula, como hemos visto anteriormente, por la LBRL y por la LCAP. Ese marco legal responde al denominado internacionalmente como "modelo francés", o modelo de partenariado entre el sector público y el sector privado, ya que admite diversas formas de colaboración y diversos grados de participación del sector privado en la gestión de servicios públicos.

Podemos resumir, sacrificando tal vez algunos matices en aras de una mayor claridad expositiva, los mecanismos de participación vistos en el apartado 1.3 en los siguientes tipos básicos:

1. Concesión del servicio
2. La simple gestión o explotación del servicio por empresa privada o empresa mixta (gestión interesada).
3. La concesión de construcción y explotación de una determinada obra o instalación (concesión de obra pública)
4. La sólo explotación de esa obra o instalación (concesión obra pública)

5. La realización de una tarea o actividad parcial o complementaria (contrato de servicios)

Por supuesto, a las categorías anteriores habríamos de añadir las correspondientes a los contratos de obras, suministros, y consultoría y asistencia, fórmulas ya clásicas y plenamente desarrolladas de participación del sector privado en la actividad económica controlada por la Administración, y por lo tanto ajenas a los nuevos impulsos "privatizadores".

Mediante la concesión del servicio, un operador privado se hace cargo por un cierto período de tiempo (habitualmente, de 20 a 30 años, con un máximo de 50) de las infraestructuras existentes, con el compromiso de renovarlas y de realizar otras nuevas, fijadas de antemano. Durante ese período se hace cargo de la gestión completa del servicio y financia su actividad, incluidas las inversiones, con las tarifas que percibe de los usuarios. Podemos considerar el arrendamiento del servicio como un caso particular de concesión en el que no hay que hacer inversiones en obra nueva. Por esa razón se suele reducir el período contractual a 10 ó 20 años.

En al gestión interesada, una empresa privada o de capital mixto público-privado, asume la gerencia o responsabilidad de explotar el servicio a cambio de una remuneración que percibe del ente titular del mismo, normalmente asociada al cumplimiento de determinados objetivos de gestión. Las inversiones las realiza el ente titular del servicio.

La concesión de obra pública es un contrato en virtud del cual una empresa privada (puede eventualmente tener una participación minoritaria de capital público) construye y explota una determinada instalación o infraestructura a cambio de un determinado precio o remuneración a percibir del ente titular del servicio (en el caso más general pueden incluirse las tarifas que abonen los usuarios como remuneración, pero este supuesto, habitual en infraestructuras de transporte, es poco probable en el caso de los servicios de aguas). Pasado un período de unos 10 ó 25 años (la ley permitiría hasta 60 años, en caso de prórroga) se devuelve la instalación al titular. Es la popular fórmula BOT (Build, Operate and Transfer) de los mercados internacionales.

La simple explotación de obra pública no está expresamente recogida en la actual LCAP pero sí en el Anteproyecto de la Ley Reguladora de la Concesión de Obras Públicas de Julio de 2001, como un caso particular del contrato de concesión de obra pública. Sobre esta novedad abundaremos más adelante, pues consideramos que abre un campo prometedora al extender el horizonte posible de los contratos de explotación de instalaciones hasta los 25 años.

Finalmente, mediante el contrato de servicios una empresa privada se obliga a realizar una tarea o actividad concreta y determinada, con objetivos y niveles de cumplimiento también determinados. La lectura de contadores, el mantenimiento de equipos informáticos, la seguridad, la conservación y mantenimiento de redes de distribución de agua y de

alcantarillado, la asistencia a la explotación y mantenimiento de instalaciones de tratamiento de agua potable o depuración de aguas residuales y un sin fin de tareas, ni tan complementarias ni tan auxiliares del servicio público nuclear como supuestamente han de ser las actividades externalizadas mediante este tipo de contrato, son objeto habitual del mismo. La carencia de formas alternativas ha hecho proliferar de forma abusiva esta modalidad de contratación.

Insistimos, en fin, en la existencia de tres instrumentos bien diferenciados:

1. La concesión del servicio
2. La concesión de obra pública
3. El contrato de servicios

2.3. Dos modelos de privatización

Hoy en día existen dos modelos de referencia en la privatización de los servicios de aguas. El modelo británico (seguido en la privatización de 1989 del sector del agua en Inglaterra y Gales), en el que las infraestructuras pasan a propiedad privada, y el modelo clásico concesional o modelo francés, que es el aplicado en Francia y España desde el siglo XIX.

En España son los entes locales, como hemos visto, quienes deciden en cada caso la fórmula de gestión público/privada que mejor se adapta a sus particulares circunstancias, según las necesidades de financiación y el nivel de endeudamiento de Entidad Local, el tamaño, la experiencia y capacidad tecnológica de la misma, los riesgos que desee asumir en la gestión del servicio, el grado de control que desee ejercer sobre el mismo o, incluso, la especial agilidad de gestión que se puede requerir en un momento dado de particular velocidad de cambio o crecimiento. Es un modelo de partenariado o de colaboración entre el sector público y el sector privado en el que el reparto de funciones entre uno y otro sector lo decide discrecionalmente el municipio.

La diferencia fundamental entre el modelo británico de 1989 (que por cierto no se ha transplantado a ningún otro país) y nuestro modelo centenario, no está tanto en la venta o transferencia de la propiedad de las infraestructuras al gestor privado aplicada en la privatización británica (recordemos el carácter demanial de los bienes adscritos al servicio de aguas en España), como en el hecho de tener (en el caso británico) un regulador de ámbito estatal y una fórmula única, de máximos, de participación del sector privado.

Es el Estado el que ha privatizado el servicio y establecido un marco regulatorio común para los 10 monopolios de

En al gestión interesada, una empresa privada o de capital mixto público-privado, asume la gerencia o responsabilidad de explotar el servicio a cambio de una remuneración que percibe del ente titular del mismo, normalmente asociada al cumplimiento de determinados objetivos de gestión

abastecimiento y saneamiento (las antiguas "Water Authorities") y para los 15 monopolios de "sólo abastecimiento" (monopolios estos últimos que provienen de las 29 empresas supervivientes a la nacionalización de 1974 y que suministran agua al 25% de la población). En total 25 monopolios geográficos de abastecimiento y 10 monopolios geográficos de saneamiento, controlados por 3 agencias reguladoras:

- La Drinking Water Inspectorate, que audita la calidad del agua potable.
- La Environment Agency, que controla los vertidos de aguas residuales y demás impactos ambientales sobre el aire y el suelo.
- La Office of Water Services (Ofwat), que es el regulador económico y el defensor del usuario. Controla la calidad del servicio y el precio del mismo, a la par que trata de primar la eficiencia y de mantener el negocio atractivo para los inversores.

En el modelo británico se trata de mantener una estrategia privatizadora lo más parecida posible a la del resto de "utilities" (gas, electricidad y comunicaciones)

En el modelo británico se trata de mantener una estrategia privatizadora lo más parecida posible a la del resto de "utilities" (gas, electricidad y comunicaciones). Forzando ese paralelismo la Competition Act de 1998 (en vigor desde el 1/3/2000) permite el uso compartido ("common carriage") de aquellas instalaciones que se definan como "esenciales" y que sean físicamente imposibles o económicamente inviables de duplicar, a cambio de un pe-

aje. Es una estrategia mimética a la de separación de funciones de generación-distribución-comercialización del modelo eléctrico. A nadie se le escapan las dificultades de generalizar en el campo del agua urbana ese modelo de segmentación, que camina en sentido diametralmente opuesto al de la gestión integral del agua.

Pasados ya los primeros 10 años de experiencia, disponemos de numerosos trabajos que hacen balance de la privatización británica [EMERI 2000; WILLET 2001]. Parece existir un consenso en torno a dos aspectos: (1) se ha ganado en eficiencia y calidad de servicio pero (2) tal vez los usuarios y contribuyentes han pagado un precio superior al debido.

Se estima que la venta inicial de los activos productivos al gestor privado se negoció en términos muy favorables para éste, al objeto de garantizar el éxito de la operación. Asimismo se juzga excesivo el incremento de tarifas del primer decenio: un 95% en términos nominales [NCC, 1997], y un 67% en términos reales, por encima del IPC [WILLET, 2001]. Como compensación, la OFWAT ha aplicado una rebaja de tarifas del 12,3% en las tarifas del 2001.

2.4. La regulación es la clave

Con la privatización de la industria del agua "no se introduce necesariamente una mayor competencia sino que, simplemente, se pasa de un monopolio público a un monopolio privado regulado" (W.R. Harper, 1988; citado en Bengoechea y Fuertes 2001).

El modelo británico de regulación estatal, centralizada, está orientado a controlar los "outputs" o prestaciones del servicio, pretende ser una regulación que incentive la eficiencia y aspira a promover la "competencia comparativa". Las empresas gestoras operan bajo una licencia, otorgada para un período prorrogable de 25 años, que puede ser cancelada con un preaviso de 10 años. La OFWAT realiza revisiones periódicas cada 5 años en las que se determina, para el quinquenio, el incremento (o decremento) anual de tarifas sobre la inflación. En estas revisiones se evalúa la eficacia y la eficiencia del gestor comparándolo con las de los mejores y se le ajustan los precios en función de la rentabilidad que deben tener los activos productivos y de la productividad exigible a los mismos.

Para reducir el margen de arbitrariedad de esta delicada tarea la OFWAT ha establecido un sofisticado sistema de indicadores de calidad de servicio. Los operadores deben aportar una información exhaustiva sobre dichos indicadores y sobre el estado de conservación y rendimiento de los activos reales, junto con los planes de mantenimiento, reposición y ampliación de las infraestructuras.

Con todo esto se pretende avanzar sobre el modelo tradicional americano de regulación, que le sirve de referencia y que básicamente gira en torno a la determinación de una remuneración del inmovilizado o "activo base" adecuada al riesgo del sector.

La remuneración media del capital de los gestores privados del agua británica fue de un 12% en términos reales en el primer quinquenio, de un 8% en el segundo y se estima que será del 5% en el período 2000-2004.

El modelo británico de privatización del agua trata de estimular la competencia comparativa entre los 25 monopolios privados del agua a base de hacer "benchmarking" o análisis de eficiencia comparada entre los mismos, para luego remunerar mejor a los mejores.

La gestión de los servicios del agua urbana en Inglaterra y Gales se caracteriza pues por la existencia de un regulador fuerte (en realidad tres, como hemos dicho) y profesional, que intenta hacer competir a 25 monopolios de adscripción geográfica a base de compararlos entre sí. Nunca ha habido competencia real de mercado, ni tan siquiera el día que se vendieron materialmente los servicios públicos en 1989.

Asimismo debemos recordar que en el modelo español (que hemos venido llamando francés) tampoco gestión privada es sinónimo de libre competencia, por tratarse de servicios reservados o monopolizados, y si bien hace actuar el

En torno al 50% de las inversiones del Plan de Infraestructuras corresponde al Ministerio de Fomento (carreteras, ferrocarriles, aeropuertos y puertos) y el 20%, al Ministerio de Medio Ambiente (obras hidráulicas de interés general del Estado recogidas en el Plan Hidrológico Nacional)

efecto beneficioso de la competencia del mercado cada vez que se licita la gestión de un servicio, este efecto se ve pronto neutralizado por la necesidad de renegociar las condiciones de prestación, debido a las circunstancias cambiantes del entorno y nuevas demandas de calidad o cantidad no previstas en las cláusulas que regulan la prestación.

Este cambio en las circunstancias de prestación está prácticamente asegurado en los contratos de gestión de larga duración. Los aires del mercado en la gestión del servicio públicos casi siempre resultan saludables pero siempre son pasajeros.

La fragmentación del mercado (los ocho mil monopolios originarios), la diversidad de situaciones de partenariado público-privado en que se traduce la capacidad de autoorganización de los municipios, la falta de homogeneidad en los datos básicos de gestión de cada servicio y el diferente grado de subvención que esté recibiendo uno u otro servicio, hacen que el "benchmarking" sea una tarea poco menos que imposible y la manipulación interesada de datos, una tentación irresistible.

En resumen, la flexibilidad y variedad formal del modelo de gestión de servicios públicos que ofrecen la LBRL y la LCAP, permite una adaptación de la forma de gestión público-privada a la medida más conveniente en cada uno de los ocho mil monopolios del agua urbana. Como contraindicación, adolece de un marco regulador adecuado de la calidad del servicio (precio y calidad) que al menos permita a los usuarios valorar el precio que pagan a la luz de indicadores objetivos del servicio que reciben. En ese sentido el modelo centralizado británico de competencia comparativa ha generado considerables avances metodológicos y constituye una referencia inexcusable.

Este marco debería servir para juzgar tanto la gestión "delegada" (privada) como la gestión pública directa. La Administración, los Entes Locales en este caso, están plenamente legitimados para decidir los niveles de calidad que deben tener sus servicios públicos y en consecuencia, el nivel de gasto que van a conllevar, pero la voluntad o la buena voluntad no es sinónimo de eficacia en la prestación. El marco regulador debe servir para medir la gestión de los servicios del ciclo urbano del agua cualquiera que sea su forma de gestión, en bien del usuario.

3. IMPACTO DE LA FUTURA LEY DE CONCESIÓN DE OBRAS PÚBLICAS EN EL SECTOR DEL AGUA URBANA

El Plan de Infraestructuras del Estado 2000-2006 prevé unas inversiones anuales medias en el período en torno al 2,7% del PIB, con un total aproximado de 114.000 millones de euros. El plan se apoya en tres pilares financieros: un 30% de la financiación vendría de los fondos europeos, los

agentes públicos podrían aportar hasta un 50% y el 20% restante (22.000 millones de euros) tendría que ser financiado por la iniciativa privada.

En torno al 50% de las inversiones del Plan de Infraestructuras corresponde al Ministerio de Fomento (carreteras, ferrocarriles, aeropuertos y puertos) y el 20%, al Ministerio de Medio Ambiente (obras hidráulicas de interés general del Estado recogidas en el Plan Hidrológico Nacional).

Las inversiones totales del período 2000-2006 en abastecimiento de agua y saneamiento probablemente tripliquen las declaradas de interés general, en ese mismo grupo, en el PHN (que, recordemos, vienen a ser un 20% del total de obras hidráulicas de interés general). Las inversiones totales en el ciclo urbano del agua estarán pues en torno a los 15.000 millones de euros.

A la vista de estos datos ¿qué efecto podemos aventurar que tendrá una ley horizontal reguladora de la concesión de obras públicas sobre el sector de los servicios de aguas?

No cabe duda de que potenciará la fórmula de la "BOT" (concesión de construcción y explotación) en la ejecución y financiación de nuevas infraestructuras, principalmente las de desalación, regulación y conducción, así como las de reutilización de aguas residuales y valorización de lodos de depuradora. En esos tramos inicial y final del ciclo urbano del agua es más factible desarrollar usos o mercados complementarios al propio del servicio monopolizado de abastecimiento o saneamiento.

Las infraestructuras de intercepción y depuración de aguas residuales, sin embargo, tienen una vía de financiación preferente en los fondos europeos (complementados con financiación pública adicional), lo que reduce considerablemente la necesidad de recurrir, a corto y medio plazo, a fórmulas alternativas de financiación privada.

En cualquier caso, aparte de ese efecto dinamizador, claro y previsible, sobre la construcción de nuevas infraestructuras, la concesión de obra pública, tal y como está recogida en el Anteproyecto de Ley de 4 de Julio de 2001, va a tener un impacto considerable en el sector del agua, a medio y largo plazo, en la conservación y explotación de las infraestructuras existentes. Efectivamente, la figura de la concesión de explotación, prevista en el Anteproyecto y no contemplada expresamente en la LCAP, desplazará a la del contrato de servicios y se convertirá en una herramienta primordial de la gestión pública, ya que aumentará la eficacia en esta última fórmula sin menoscabo del control global del servicio.

La gestión pública de la globalidad del servicio con una mayor participación del sector privado en la explotación y conservación de instalaciones específicas, saldrá reforzada como alternativa a la gestión delegada del servicio, principalmente en entidades de tamaño mediano o grande.

El contrato de servicios aplicado a la explotación de instalaciones tal y como se ha venido haciendo, con una duración que no puede superar los dos años (cuatro en caso de prórroga), no permite a las empresas desarrollar sus conocimientos ni aplicar planes de mejora de la productividad, y conduce a un envejecimiento del mercado laboral apenas contrarrestado por la introducción de cláusulas de subrogación de los contratos labores, que no hacen sino introducir nuevas distorsiones en el sector.

El contrato de concesión de explotación, por períodos mínimos de 5 a 10 años, mejorará sin duda esta situación e introducirá racionalidad en las reglas del juego y eficiencia en el desarrollo de la actividad.

El cumplimiento de la Directiva 9/1271/CEE sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas, está generando un parque de unas 2.300 estaciones depuradoras de aguas residuales, correspondientes a aglomeraciones urbanas de más de 2.000 habitantes, que estarán en pleno funcionamiento antes del 31 de diciembre del año 2005.

La inmensa mayoría de las depuradoras se han construido o se están construyendo con financiación pública. Los cánones de saneamiento establecidos por las Comunidades Autónomas o las tasas de saneamiento establecidas por los Entes Locales aseguran la viabilidad económica de la explotación del servicio. Pero aún no se ha encontrado una fórmula estable que garantice la correcta operación y conservación de las instalaciones.

La concesión de explotación puede ser esa fórmula. La previsible tipificación de las condiciones de explotación y conservación, es decir, de los pliegos de contratación, permitirá que se acabe formando un mercado de la depuración. Las instalaciones de depuración están muy normalizadas, por lo que es de esperar que se acaben formando precios de referencia (por m³ de agua depurada) en un mercado de la depuración, probablemente en función del rango de tamaños de las instalaciones.

Un proceso similar es posible que se produzca en las instalaciones de valorización de lodos de depuradora. En este caso, a partir de la fórmula concesional completa de construcción y explotación de instalaciones.

4. CONCLUSIONES

La gestión de los servicios públicos locales de abastecimiento y saneamiento en España responde a un modelo de partenariatado público/privado de gran flexibilidad, que permite a cada uno de los más de ocho mil municipios españoles optar por la fórmula de colaboración público/privada que mejor se adapta a sus circunstancias y necesidades.

Como contrapartida la fragmentación del sector en 8.000 monopolios y la diversidad de fórmulas de gestión que emanan de la libertad de autoorganización de los municipios hacen muy difícil la implantación de un marco común de evaluación comparativa que permita auditar la gestión del servicio, a agentes externos, especializados e independientes. Los tribunales de cuentas que auditan preceptivamente a todas las administraciones y empresas públicas no tienen la especialización suficiente ni disponen de los datos necesarios para evaluar con garantías la gestión de los servicios de aguas. El sector echa en falta ese marco regulador o evaluador de la calidad de servicio. Los usuarios/contribuyentes tienen derecho a juzgar el servicio que reciben y el precio que pagan por él, en el contexto del conjunto del sector y en base a datos objetivos y fiables.

El modelo británico de privatización, inaplicable en cualquier caso a nuestro entramado institucional, está propiciando avances metodológicos notables en las técnicas de evaluación comparativa de servicios de aguas monopolizados. Estos avances no pueden ni deben ser ignorados en el diseño de las mejoras que es necesario introducir en nuestro centenario modelo de gestión de servicios públicos locales.

Finalmente, la ley de concesión de obras públicas viene sin duda a apuntalar el modelo existente de partenariatado público/privado de gestión de servicios públicos. Al dinamizar la participación privada en la gestión de "componentes" normalizados del servicio de aguas, robustece la gestión pública sobre el conjunto del mismo y la hace más eficiente.

Precisamente la normalización inherente a esas instalaciones o "componentes" y el gran número de ellas que existen en el sector van a posibilitar la formación de mercados y precios competitivos de componentes o, para ser más exactos, de los productos o funciones ("outputs") que dichos componentes realizan. ■

BIBLIOGRAFÍA

- AEAS (Asociación Española de Abastecimiento de Agua y Saneamiento), *Suministro de Agua Potable y Saneamiento en España (1998)*, VI Encuesta nacional de abastecimiento, saneamiento y depuración, AEAS, Madrid, 2000.
- Bengoechea Morancho, A. y A. M^o Fuertes Eugenio, *La Gestión Indirecta del Abastecimiento de Agua Potable. Una Aproximación al Caso Español*, Ingeniería del Agua, n^o 4, Diciembre 2001.
- Emery, Bill, *Water Regulation in the United Kingdom - Progress to Date and The Opportunities and Challenges for the Future*, ΔEΦ, Ofwat, London, November 2000.
- EUREAU, *Management Systems of Drinking Water Production and Distribution Services in the EU Member States*, EUREAU, 1996.
- González Sala, E.R., *Las Empresas Mixtas como Forma de Gestión Indirecta*, XII Jornadas Técnicas de la A.E.A.S., Bilbao, Abril 1991.
- NCC (National Consumer Council), *Unclear Waters. Consumer Prices and Water Company Financial Information*, NCC, December, 1997.
- Rodríguez Arana, J., *La Privatización de la Empresa Pública*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1991.
- Willet, Peter, *Experience of Regulation in The U.K.*, Conferencia Internacional: El Agua a las Grandes Ciudades Europeas, Madrid, Junio, 2001.