

# LA GESTIÓN DEL AGUA EN EL MUNICIPIO DE CÓRDOBA: UN MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA PARTICIPATIVA, EFICAZ Y EFICIENTE

POR ENRIQUE ORTEGA DE MIGUEL Y ANDRÉS SANZ MULAS

## LA GESTIÓN DEL AGUA EN ESPAÑA

España es un estado con un alto grado de descentralización política, estructurado territorialmente en comunidades autónomas. En la gestión del agua intervienen los tres niveles de gobierno existentes: estatal, autonómico y municipal. En lo relativo al ciclo urbano, el protagonismo corresponde en general a las corporaciones locales, con la excepción de algunos casos cuya responsabilidad recae en organismos públicos de ámbito autonómico, caso del Canal de Isabel II en la Comunidad de Madrid.

En España hay más de 8.000 municipios que varían considerablemente de tamaño. Entre las competencias municipales se encuentra el abastecimiento de agua potable, el servicio de alcantarillado y el saneamiento. En muchos casos, la prestación de estos servicios se realiza a través de mancomunidades de municipios o consorcios, que mejoran la economía de escala.

Históricamente existe una importante tradición en la gestión pública del agua a través de los organismos de cuenca (las Confederaciones Hidrográficas) y de empresas públicas, algunas de las cuales, como el Canal de Isabel II, llevan más de 150 años desarrollando su actividad. La Ley de Aguas de 1985 consagra tres principios básicos: la unicidad del agua, comprendida en el ciclo del agua, el carácter público de la misma, a través del dominio público hidráulico de titularidad estatal, y la planificación hidrológica, a través de los Planes Hidrológicos de Cuenca y del Plan Hidrológico Nacional. Sin embargo, algunas aguas siguen siendo privadas, como las aguas de bebida envasadas, sometidas a la legislación

minera, que pese a su volumen insignificante (300 Hm<sup>3</sup> anuales en 1994), mueven cifras de negocio del orden de 500 millones de euros al año. Otra excepción a tener en cuenta es el caso de las Islas Canarias, donde la existencia de una legislación propia ha permitido el mantenimiento de la propiedad privada del agua subterránea y la instauración de un mercado de la misma.

La privatización de agua en España se plantea desde diferentes niveles. Por un lado, se están realizando desde las Administraciones cambios estructurales que favorecen esta tendencia, como la introducción de mercados incipientes del agua en la reforma de la Ley de Aguas de 1999, la huida del derecho público en la construcción de las obras hidráulicas o la externalización de las funciones propias de las Administraciones Hidráulicas. Por otro, se potencia el sector privado en la construcción y gestión de las infraestructuras hidráulicas destinadas a regadío. Además, se privatiza la gestión de los abastecimientos y saneamientos de las ciudades. Finalmente, se está extendiendo el negocio a la gestión de las grandes infraestructuras hidráulicas en alza.

La gestión de los sistemas de abastecimiento y saneamiento de las ciudades constituye el sujeto de privatización más tradicional. Según datos de la última Encuesta Nacional de Abastecimiento y Saneamiento (2002) realizada por la AEAS, las entidades que operan en este sector facturaban alrededor de 3.000 millones de euros. Desde 1998 a 2002 la gestión privatizada aumentó alrededor de un 8%.

Las características del sector privado del agua en España pueden sintetizarse en:

- Existencia de dos grandes grupos multiservicios, Aguas de Barcelona (AGBAR) y Fomento de Construcciones y Contratas (FCC), con una gran voracidad expansionista y proyección internacional, especialmente hacia América Latina. Entre ambos controlan el 80% del negocio privado de la gestión del agua en España.
- Su gran poder y capacidad de presión ante las instituciones, que está condicionando las reglas de la libre competencia y afectando a la neutralidad y rigor de las adjudicaciones.
- Existencia de dificultades en el control público efectivo del funcionamiento, calidad del servicio y cumplimiento del contrato.
- Subida importante de las tarifas, al tener que incluir no sólo los

beneficios de la empresa privada sino también la amortización de los cánones millonarios que se pagan a los ayuntamientos por las adjudicaciones.

- Utilización de recursos humanos insuficientes. Dificultades para normalizar las relaciones laborales en el sector (convenios colectivos, representación sindical, etc.).

- Imposibilidad de instrumentar cauces de participación y control ciudadano en la gestión del agua y dificultades para que los ciudadanos puedan realizar con éxito sus reclamaciones individuales.

AGBAR se ha transformado en una multinacional multiservicios de la mano de Suez-Lyonnaise, que tiene una participación del 30% en esta empresa, diversificando sus actividades en una gama amplia de servicios (agua, medio ambiente, seguros de salud, limpieza, servicios de automoción, construcción, etc.). Su cartera de negocios internacional en el sector del agua es un 50% superior a la española.

FCC está participada en un 28% por Veolia Water (anteriormente Vivendi), diversificando sus actividades en servicios del agua, medioambientales, limpieza, inmobiliaria y construcción. Todas sus empresas de gestión de abastecimiento y saneamiento se han unificado bajo el nombre de AQUALIA.

Entre ambos grupos existen participaciones cruzadas, lo que les da una posición monopolista en el mercado. Las empresas SEARSA y AGUAS FILTRADAS están participadas al 50% por AGBAR y FCC.

Hay que destacar que las privatizaciones analizadas por el Observatorio de los Servicios Públicos de la ERL-UCM, en España, no han obedecido a razones de eficiencia, sino a la voluntad política de dar entrada en la gestión del agua al sector empresarial privado y/o a la obtención de financiación extrapresupuestaria a través de los cánones que pagan los adjudicatarios al obtener la concesiones. Existen servicios públicos bien gestionados, como el Canal de Isabel II (Madrid), Zaragoza, Consorcio del Gran Bilbao, EMASESA (Sevilla), EMACSA (Córdoba), EMAYA (Palma de Mallorca), Aguas de Gijón, Aguas de Santa Cruz de Tenerife, etc., que se encuentran entre las entidades más eficaces y eficientes del sector y que cuentan con una valoración positiva de los ciudadanos aunque, sin embargo, están sometidas en algunos casos a continuas

presiones para su privatización. El mal funcionamiento de otras empresas o servicios municipales se debe, en general, a la falta de voluntad política o a la ineficacia de muchos cargos públicos, incapaces de analizar los problemas que afectan a los servicios de agua y de buscar, desde lo público, fórmulas organizativas y funcionales adecuadas a cada caso.

En España se vienen realizando buenas prácticas en el ámbito de la gestión pública del ciclo urbano del agua, poco difundidas, que podrían extenderse a otros lugares. Es el caso de Córdoba, ciudad que ha creado un modelo participativo en la gestión pública municipal que tiene su expresión concreta en la Empresa Municipal de Aguas de Córdoba (EMACSA). Participación y voluntad política han constituido factores decisivos para conseguir establecer un servicio de aguas de calidad cuyo centro de atención es el ciudadano.

#### LA GESTIÓN DEL AGUA EN EL MUNICIPIO DE CÓRDOBA: LA CREACIÓN DE EMACSA

Córdoba es la capital de la provincia homónima y pertenece a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Tiene 316.528 habitantes (2001), un territorio de 1.253 km<sup>2</sup> y una densidad de 245 hab./km<sup>2</sup>.

Córdoba tiene más de 20 siglos de historia. Ha sido declarada Patrimonio Histórico y Cultural de la Humanidad, por lo que cada trabajo de mantenimiento o reparación, así como el desarrollo de nuevos sistemas de suministro y de saneamiento, deben ser llevados a cabo de una forma especial, sin alterar el entorno urbano y con la mayor celeridad.

Los principales hitos en la historia del agua en Córdoba a efectos de este documento se pueden resumir en tres. El primer hito tuvo lugar en 1891, año en que se fundó la compañía Aguas Potables de Córdoba y se elaboró el primer proyecto de abastecimiento a la ciudad. En 1938 el Ayuntamiento adquirió Aguas Potables de Córdoba, por lo que el suministro se convirtió en un servicio municipal. En 1955, con la construcción de la estación de tratamiento de aguas de Villa Azul, Córdoba empezó a disfrutar de un servicio de agua de calidad. En 1969 tiene lugar un segundo hito: la transformación del servicio de

aguas en empresa pública creándose EMACSA, con lo que Córdoba se convirtió en uno de los primeros municipios españoles en crear una organización autónoma para la gestión del agua. La forma jurídica de empresa pública supuso una acertada decisión estratégica, tanto por la capacidad que dio a la entidad para resolver los grandes retos que tenía en cuanto a renovación y modernización del servicio, como porque esta organización permitiría posteriormente el desarrollo de mecanismos de participación y transparencia. En 1979, tras las primeras elecciones democráticas, en las que triunfan las candidaturas de izquierda, tiene lugar un tercer hito, quizás el más importante: la introducción de un modelo participativo en el funcionamiento de EMACSA, que permitía a los representantes de entidades ciudadanas, sindicatos y partidos políticos de la oposición participar en la toma de decisiones de la entidad. Esta participación, que se ha consolidado a lo largo de los años, ha sido clave para garantizar una gestión eficiente desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

El éxito de esta iniciativa se ha debido probablemente a la confluencia de diversos factores: la potencia que el movimiento asociativo ha tenido y tiene en Córdoba, la importancia que ha tenido en esta ciudad la izquierda alternativa, que ha puesto en el centro de sus políticas la defensa de los derechos cívicos y la participación de los ciudadanos, y la voluntad constante de los sucesivos gobiernos municipales, todos ellos de izquierda desde 1979 hasta nuestros días, a excepción del período 1995-1999, en el que gobernó el Partido Popular. Incluso en este período, en que existieron rumores de una posible privatización de EMACSA, la derecha no se atrevió a eliminar el modelo participativo vigente.

## LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN EMACSA

Hay que destacar, en primer lugar, que los mecanismos participativos existentes en EMACSA son similares a los de todas las empresas públicas del Ayuntamiento de Córdoba, ya que corresponden a un principio general de promover la participación ciudadana en la gestión pública, defendido por los sucesivos equipos de gobierno. Por esta misma razón

se promulgó en 1981 un “Reglamento de Participación de los Ciudadanos” (uno de los primeros de España) y se creó una concejalía dedicada a la participación ciudadana dentro del organigrama municipal.

La estructura de EMACSA es la que corresponde a una sociedad anónima (Junta General de Accionistas, Consejo de Administración, Presidente y Gerente) cuya propiedad pertenece al 100% al Ayuntamiento. La participación se realiza directamente en el máximo órgano de dirección de la entidad, el Consejo de Administración. Su composición plural parte de una renuncia por parte del grupo o grupos políticos que tienen mayoría en el pleno del Ayuntamiento a trasladar dicha mayoría al citado Consejo.

Su composición actual es la siguiente: Con voz y voto: 2 consejeros elegidos a propuesta de cada uno de los tres grupos políticos que tienen representación en el Ayuntamiento (IU, PP y PSOE), 2 consejeros elegidos a propuesta de cada uno de los dos sindicatos mayoritarios (CC.OO. y UGT) y 1 consejero más, elegido a propuesta del movimiento ciudadano. Con voz pero sin voto: el Gerente de EMACSA, el Secretario General y el Interventor del Ayuntamiento.

Este sistema supone un mecanismo de participación que lleva a una toma de decisiones compartida entre los distintos agentes que participan en el Consejo de Administración. El Consejo toma decisiones en relación a la formulación, elaboración, ejecución y control del presupuesto de la empresa. La información es totalmente accesible a los miembros del Consejo, y está también a disposición de los ciudadanos por diferentes vías (página web, boletines informativos, etc.). La representación de los grupos políticos es paritaria y no está en relación con los resultados electorales. La representación propuesta por las centrales sindicales es elegida por las Uniones Provinciales y no por las secciones sindicales de la empresa, por lo que transmiten los intereses generales de los trabajadores de Córdoba. El representante del movimiento ciudadano es elegido por las asociaciones de vecinos y otras asociaciones ciudadanas (ecologistas, consumidores, amas de casa, etc.). Este tipo de organizaciones tiene una gran tradición e implantación en Córdoba, y sólo las asociaciones de vecinos cuentan con unos 40.000 asociados (13% de la población total).

La participación en el Consejo de Administración, con voz pero sin

voto, del Secretario General y del Interventor General, dota al Consejo de asesoramiento legal y económico contable, garantizando el cumplimiento de la Ley y la responsabilidad en la rendición de cuentas. Los Consejeros son nombrados por cuatro años y no pueden ser cesados a menos que dimitan, lo que da estabilidad e independencia a su actuación. Sus retribuciones no llegan a 200 euros por sesión (en concepto de dietas), por lo que tampoco existe un interés económico como patrón de su toma de decisiones. Como resultado de este mecanismo de participación, el partido o partidos en el gobierno de la ciudad no tienen la mayoría en el Consejo como para “imponer” ningún tipo de decisión.

La dinámica que se produce en la práctica cotidiana del Consejo es la búsqueda del consenso en la toma de decisiones, especialmente en las estratégicas. Asimismo, el Consejo se convierte en un foro de discusión y de búsqueda de soluciones en las que se tengan en cuenta los intereses de todos los afectados. La elección del Gerente, que es una pieza clave en la gestión de la empresa, ha recaído sistemáticamente en un profesional del sector, primando más esta condición que la sintonía ideológica con el grupo o grupos mayoritarios del Ayuntamiento.

#### ADECUACIÓN DE EMACSA A LAS NUEVAS DEMANDAS SOCIALES, NORMATIVAS Y MEDIOAMBIENTALES

A partir de 1980, EMACSA ha sufrido un proceso de modernización que le ha permitido mejorar la calidad de los servicios prestados, y adecuarse a las nuevas demandas sociales y medioambientales, convirtiéndose en una de las empresas de mayor prestigio en el sector del agua. Estas mejoras pueden evaluarse a través de diversos indicadores.

En primer lugar, hay que señalar la buena percepción que los ciudadanos tienen de EMACSA. Destaca el bajo número de reclamaciones realizadas por los usuarios (0,009 reclamaciones por conexión y año). La mejora del funcionamiento de la empresa se ha notado especialmente en la garantía de suministro de agua potable, en la calidad del servicio prestado, en las mejoras medioambientales conseguidas y en la atención a las demandas de los ciudadanos.

Para evitar los problemas que tradicionalmente se daban en épocas de sequía, se mejoraron y ampliaron las infraestructuras de captación y almacenamiento, lo que permitió que durante la gran sequía de 1995 Córdoba fuese la única ciudad de Andalucía sin restricciones de agua. Complementariamente, se han llevado a cabo políticas de disminución del consumo a través de campañas de concienciación ciudadana, de instalación de contadores (en la actualidad están instalados en el 100% de las conexiones), y de disminución de pérdidas en la red de abastecimiento. Estas actuaciones han permitido reducir las pérdidas del sistema a un 15% y disminuir la dotación de agua potable hasta llegar a los actuales 250 l/h/día.

La excelente calidad del agua potable actual se ha conseguido utilizando las mejores tecnologías disponibles y adoptando sistemas estrictos de control de ésta. En el año 2000, se construyó un nuevo laboratorio de control de calidad que ha permitido realizar en sus dependencias todos los análisis y controles exigidos en las normativas europeas.

La mejora del medio ambiente hídrico ha constituido un eje esencial de la actividad de EMACSA. Entre sus logros se puede destacar:

- Puesta en marcha en 1991 de la estación depuradora de aguas residuales de La Golondrina. En la actualidad, el saneamiento y la depuración cubre al 100% de la población.
- Establecimiento de una política correctora de la contaminación producida por los vertidos industriales a los colectores o al río Guadalquivir.
- Recuperación ambiental del río Guadalquivir a su paso por Córdoba, en colaboración con la Confederación Hidrográfica.

En el capítulo social, puede destacarse: la tarifa razonable del agua (0,84 euros/m<sup>3</sup> de media), que cubre todos los costes del servicio de aguas; la cobertura del suministro al 100% de la población; el establecimiento de una Carta de Derechos de los usuarios; el compromiso del Ayuntamiento de mantener un suministro mínimo en caso de impago si se demuestra falta de solvencia en el usuario; el mantenimiento de una plantilla suficiente y cualificada de 214 trabajadores, con uno de los mejores convenios colectivos de la provincia de Córdoba, y la colaboración con la Universidad financiando proyectos de I+D relativos al

agua. Por último, hay que destacar los aspectos educativos sobre ahorro del agua y sobre el ciclo urbano realizados entre los escolares de la ciudad.

## A MODO DE CONCLUSIONES

El ejemplo de la gestión del ciclo urbano del agua en la ciudad de Córdoba, a través de una empresa pública participada por los ciudadanos, demuestra que existen mecanismos desde lo público que son capaces de suministrar un servicio de calidad con mayor eficiencia que las empresas privadas. También permite verificar que este buen servicio es compatible con tarifas razonables y buenas condiciones laborales de los trabajadores de la empresa.

Este modelo ha demostrado su operatividad a lo largo de toda la etapa de ayuntamientos democráticos (casi treinta años) incorporando junto a un enfoque de sostenibilidad técnico-económica del sistema, criterios de carácter social y medioambiental.

La calidad de la gestión otorga a Córdoba una mejor posición a la hora de competir por fondos de la Unión Europea.

El desarrollo de este modelo se ha encontrado con algunos obstáculos, entre los que se podría poner de relieve la generalización de los procesos de privatización y la presión de las empresas privadas del sector para potenciar estos procesos en sus diversas formas.

También se pueden destacar algunos elementos favorecedores de este modelo, ya comentados anteriormente, como la importante tradición asociacionista que ha existido en la ciudad de Córdoba y la implantación de los partidos de izquierda, que desde 1979 han sido apoyados mayoritariamente por los ciudadanos.

Por último, debemos resaltar las características ejemplares de este modelo de gestión, que podrían ser de utilidad en otras ciudades. La discusión y difusión de las buenas prácticas de gestión en el ámbito de los servicios públicos del agua debe constituir un objetivo prioritario si queremos fortalecer lo público. Para ello, sería necesario establecer una red internacional en la que se desarrollaran mecanismos de “partenariado” público-público que favorecieran el intercambio tanto de cono-

cimientos, estándares de gestión, mecanismos de transparencia y participación, como la defensa de lo público en un mundo en el que los grupos empresariales privados actúan como grupos de presión a escala internacional.

## REFERENCIAS

- VARIOS AUTORES (2005) “Lo público y lo privado en la gestión del agua”, Ediciones del Oriente y del Mediterráneo  
Observatorio de los Servicios Públicos. [www.ucm.es/info/odsp](http://www.ucm.es/info/odsp)
- ARROJO, P. (1999) “El valor económico del agua”. *Revista d'afers internacionals*, núm. 45-46.
- SANZ, A. (1998) “Las privatizaciones. Algunos aspectos generales”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 13.
- ORTEGA. E. (2002) “La privatización del agua”. Jornadas sobre los servicios públicos organizadas por UNED y CC.OO.
- SHIPMAN, A. (1999) *The market revolution and its limits: a price for everything*. Routledge, London
- AEAS. Encuesta 2002. <http://www.aeas.es/>

*Enrique Ortega de Miguel y Andrés Sanz Mulas  
pertenecen al Observatorio de los Servicios Públicos (OdSP)  
de la Universidad Complutense de Madrid, España.*