

OBSERVATORIO DEL CICLO DEL AGUA 2019.

BARCELONA 2020.

Hellmut Wollmann

Suministro de agua y alcantarillado en Alemania

Publicado en

Joaquín Tornos Mas (ed.)

Observatorio del Ciclo del Agua 2019,

Tomson Reuters Aranzadi, 2020

Pp 25-44

INDICE.- 1. Definiciones y terminología . 2.- Marco legal. 3.- La competencia determinante y el mandato de las autoridades locales para proporcionar suministro de agua y alcantarillado. 4.- El derecho y la "discrecionalidad" de las autoridades locales para decidir y elegir la forma organizativa de la prestación de servicios. 5.- Tipos de formas organizativas. 6.- Marco general de los proveedores de abastecimiento de agua y alcantarillado. 7.- Privatización del suministro del agua. 8.- Remunicipalización. 9.- Eficiencia de costos y problemas de precios en el suministro de servicios de agua y enfoques de reforma. 10. Observación final sobre la situación.

1. Definiciones y terminología

El documento tiene como objetivo ofrecer una visión general del suministro de agua y la gestión del alcantarillado / aguas residuales en Alemania.

El suministro de agua y el alcantarillado son los principales campos de la prestación de servicios públicos (infraestructurales) que en el debate internacional (anglófono) se denominan principalmente servicios públicos. La UE introdujo el término servicios de interés económico general (SIEG) para referirse a este sector de servicios. En Alemania se habla con frecuencia de Daseinsvorsorge («provisión básica para la subsistencia») . A continuación se utilizará preferentemente el término utilidades (públicas).

2. Marco Legal

En primer lugar, se esbozará el marco jurídico y el marco dentro de los cuales se lleva a cabo el suministro de agua y el alcantarillado en Alemania.

- Nivel de la UE

La Unión Europea (UE) se ha dedicado cada vez más a la protección y gestión del agua medioambiental. Por lo tanto, la Directiva Marco del Agua, adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo el 23 de octubre de 2000 (y modificada el 12 de agosto de 2013), ha establecido el marco legal para la gestión de los recursos hídricos en los Estados miembros de la UE. Estaba dirigido a la protección ecológica de ríos, lagos, aguas subterráneas, etc. Además, la Directiva sobre el agua potable de 3 de noviembre de 1998 se basaba en la protección de la salud humana.

La política de liberalización del mercado que la UE ha aplicado desde la década de 1990 con el objetivo de lograr un «mercado único» de capitales, bienes y servicios tendría un impacto en la prestación de servicios públicos, en particular del abastecimiento de

agua y la gestión de aguas residuales, que normalmente han sido prestados por las autoridades locales y los servicios públicos

El impulso de la UE para introducir la competencia en la prestación de servicios en el sector del agua ha avanzado en varias vías.

Por un lado, el Tribunal de Justicia Europeo (TJE), que ha adquirido la reputación de ser un pronunciado defensor y administrador del curso de integración y liberalización del mercado de la UE, ha dictado una serie de sentencias que tendían a incidir en la libertad organizativa de las autoridades locales al obligarlas a cumplir con las normas de contratación pública de la UE (véase el asunto Teckal de 18 de noviembre de 1999). El TJCE decidió que la autoridad local está obligada a encargar un servicio público a un proveedor externo mediante licitación competitiva a menos que (conocida como la excepción «in house») ese proveedor esté sujeto al control directo de la autoridad local de manera similar a como un operador interno. Sin embargo, en el caso Acoset (del 15 de octubre de 2009 el TJCE) ha modificado significativamente su posición al dictaminar que (nótese bien) en el caso del suministro de agua (sic!) la contratación directa (es decir, sin licitación) a empresas mixtas (municipales/privadas) era aceptable.

En segundo lugar, un importante impulso normativo se produjo en 2011 cuando la Comisión de la UE propuso revisar las normas vigentes de contratación pública de la UE mediante la introducción de una Directiva de concesión que tenía por objeto hacer obligatorias las licitaciones competitivas también para el suministro de energía y agua que hasta ahora no había sido objeto de contratación pública. En el debate público y político subsiguiente, la intención de la Comisión Europea de incluir el suministro de agua en la Directiva de Concesión resultó un tema de controversia particularmente controvertido. En la primera línea de oposición se encontraban particularmente las autoridades locales alemanas y las empresas y asociaciones de servicios públicos, por ejemplo la influyente Asociación de Empresas Municipales (Verband Kommunaler Unternehmen, VKU) que exigía que el suministro de agua fuera exento. El conflicto adquirió una dimensión política más amplia y en parte ideológica a medida que se formó una Iniciativa Ciudadana Europea "Right2Water" que en poco tiempo reunió hasta 1,5 millones de firmas. Críticos y opositores afirmaron que la Directiva de Concesión fomentaría la "privatización del agua", particularmente abriendo la puerta a las compañías internacionales de agua que están listas y listas para avanzar en los mercados nacionales y locales del agua. Después de las prolongadas negociaciones llevadas a cabo entre los agentes de la UE, la Directiva de Concesión (2014/23/UE) aprobada el 2 de febrero de 2014 por el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo no incluyó el suministro de agua. Por lo tanto, al final el suministro de agua ha permanecido exento de las normas de contratación competitiva de la UE.

El impulso general de la Comisión Europea para que las normas de competencia y contratación prevalezcan en la prestación de servicios públicos (en terminología de la UE: servicios de interés económico general) experimentó una moderación y relajación evidentes en el contexto del Tratado de Lisboa firmado por los Estados miembros de la UE el 12 de diciembre de 2007. En un protocolo anejo al Tratado y compartiendo su estatuto de Derecho constitucional, la UE ha reconocido que las autoridades locales tienen una "amplia discrecionalidad ... en la prestación, puesta en marcha y organización de servicios de interés económico general lo más cerca posible a las necesidades de los usuarios"., la liberalización del mercado y el rigor de la competencia con respecto a los servicios públicos («servicios de interés económico general») y aceptar a las autoridades locales que hacen uso de «amplia discrecionalidad» para organizar la prestación de servicios.

Por lo tanto, en resumen, la Comisión de la UE (y también el TJCE) ha eximido en gran medida al sector del agua de normas de contratación competitivas, al tiempo que concede a las autoridades locales una "amplia discrecionalidad" para decidir cómo organizar los servicios.

- Nivel federal

Tras la reforma constitucional de 2006, el nivel federal (Federación, Bund) tiene la competencia legislativa para regular de manera integral los recursos hídricos. En consecuencia, la Ley de Recursos Hídricos (Wasserhaushaltsgesetz) modificada (federal) de 31 de julio de 2009 cubre ampliamente la protección de las aguas superficiales (lagos interiores, ríos, etc.), las aguas costeras y las aguas subterráneas. Al mismo tiempo, transpone a la legislación nacional la Directiva marco del agua de la UE de 23 de octubre de 2000. Del mismo modo, la Directiva de la UE sobre el agua potable de 3 de noviembre de 1998 ha sido seguida por la Ordenanza (Federal) sobre el agua potable (Trinkwasser-Verordnung) de 2001 (modificada en 2006) (véase Tiroch & Kirschner 2011, Umweltbundesamt 2017, 39 ff.).

Según la constitución federal (Grundgesetz), los municipios (11.024) (Städte, Gemeinden) y, en un grado algo menor, los condados (294) (Kreise) se otorgan y se garantiza constitucionalmente el derecho al autogobierno local (kommunale Selbstverwaltung), es decir, el "derecho a regular todos los asuntos locales bajo su propia responsabilidad dentro de los límites prescritos por las leyes" (artículo 28 Grundgesetz) (ver Kuhlmann & Wollmann 2019,). En doctrina y tradición constitucional, la amplia competencia "para regular todos los asuntos locales" se refiere esencialmente a la responsabilidad y el mandato de proporcionar servicios públicos a la "comunidad local" y organizar dichos servicios.

Por lo demás, en consonancia con la división vertical típica del federalismo y la distribución de funciones entre los niveles federal y los Länder, la legislación federal se

abstiene en gran medida de regular e interferir con el orden institucional y las cuestiones organizativas dentro de los Länder y su "semi-soberanía" (Eigenstaatlichkeit). Por lo tanto, la regulación jurídica de la prestación de servicios públicos recae en gran medida en la responsabilidad de los Länder.

- Nivel de Länder

En las constituciones de los (13) Estados federales (Länder) el derecho de los municipios a ejercer autogobierno local (kommunale Selbstverwaltung) (y condados) está establecido y garantizado también. Esto abarca esencialmente la responsabilidad y el mandato de proporcionar servicios públicos a la comunidad local y organizarlos.

Según lo estipulado por la legislación promulgada individualmente por los Länder, las actividades económicas de los municipios, incluida la prestación de servicios públicos (en la terminología de la UE: «servicios de interés económico general») se guían por el principio de los «tres límites» (Schrankentrias), a saber, el principio de localidad (Örtlichkeitsprinzip) (según el cual un servicio público debe funcionar únicamente dentro de los límites territoriales del municipio respectivo), el principio de subsidiariedad (Subsidiaritätsprinzip) (según el cual la actividad económica puede ser explotada público/municipalmente a menos que pueda ser realizada mejor/más económicamente por un actor privado) y el principio de propósito público (öffentlicher Zweck-Prinzip). El históricamente e idealmente principio de los “tres límites” estaba destinado a garantizar que el funcionamiento de los servicios públicos no perjudicara el ámbito del sector empresarial privado.

En las cartas municipales (Gemeindeordnungen) adoptadas por cada uno de los Länder, los municipios están autorizados a aprobar leyes municipales (kommunale Satzungen) en las que los ciudadanos y las empresas locales pueden estar obligados («coercitivamente») a hacer «utilización» del agua (bebible) provista por el municipio o a estar «conectados» con el sistema de alcantarillado provisto por el municipio (Anschluss- und Benutzungszwang) .

Por otra parte, los Estados federados aprobaron leyes de tarifas locales individuales (Kommunalabgabengesetz) que autorizan a los municipios a fijar las tasas (Gebühren) que deben cobrarse por el uso de los servicios públicos (por ejemplo, el consumo de agua potable) o las contribuciones (Beiträge) que, por ejemplo, los propietarios de bienes inmuebles están obligados a pagar para que sus bienes estén conectados

- Nivel de gobierno Local

Según lo autorizado por la carta municipal (Gemeindeordnung) de la respectiva comunidad los municipios (12.300 en 2017) tienen la competencia para adoptar (cuasi-legales) municipales ordenanzas (Satzungen) para regular ciertos asuntos dentro de su respectivo territorio. Por ejemplo, los consejos municipales aprueban las "leyes" municipales (kommunale Satzungen) sobre el suministro de agua y el alcantarillado. En tales leyes, entre otras, se establece la obligación de los ciudadanos/hogares locales (así como de las empresas) de hacer uso del suministro de agua (potable) provisto por el municipio y de los servicios municipales de gestión de alcantarillado y aguas residuales.

Además, según lo autorizado por las leyes locales de tarifas de los Estados federados, las leyes municipales de adíós también pueden fijar las tasas (Gebühren) que debe pagar el usuario por el consumo de agua (potable) o por los servicios de aguas residuales. Del mismo modo, las leyes municipales pueden definir las contribuciones cobradas a los propietarios de bienes inmuebles para que su parcela esté conectada con el sistema de alcantarillado (véase Umweltbundesamt 2017,41).

3. La competencia determinante y el mandato de las autoridades locales para proporcionar suministro de agua y alcantarillado

Como se ha mencionado anteriormente, en virtud de la Constitución Federal (Grundgesetz), así como en virtud de las constituciones de los Estados Federales individuales (Länder), los (unos 12.300) municipios (Städte, Gemeinden) tienen el derecho "de regular todos los asuntos locales bajo su propia responsabilidad dentro de los límites prescritos por las leyes" (artículo 28 Grundgesetz).

En la tradición constitucional y local de Alemania, el derecho y el mandato político del autogobierno local abarcan esencialmente la responsabilidad y el mandato de prestar servicios públicos a la comunidad local. Entre estos, tradicionalmente, el suministro de agua y alcantarillado. La prestación de servicios públicos constituye el núcleo de la "economía municipal" (Kommunalwirtschaft), que tradicionalmente se considera como un elemento básico del autogobierno local (kommunale Selbstverwaltung). Mientras que en la legislación de tierras pertinente el suministro de agua se asigna como una tarea facultativa de autogobierno (freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe), el suministro de alcantarillado y la gestión de aguas residuales se considera tradicionalmente como un "soberano" (hoheitlich), que es por definición una tarea pública / municipal (véase Citroni 2010,194).

Históricamente, esta responsabilidad clave de las autoridades locales se remonta a mediados del siglo XIX, cuando, frente a la dinámica económica y los problemas sociales de la industrialización y las urbanizaciones desenfrenadas, los municipios se vieron obligados a dedicarse al suministro de agua y el saneamiento en lo que se

llamaba "socialismo municipal", mientras que los entonces gobiernos centrales de los Estados Para hacer frente a estas tareas, las autoridades locales a menudo recurrieron a la creación de unidades y empresas locales. Estos servicios públicos (tradicionalmente llamados «obras municipales», Stadtwerke) se han convertido y siguen siendo una característica definitoria («dependiente de la ruta») de la prestación de servicios públicos a nivel local de Alemania.

4. El derecho y la "discrecionalidad" de las autoridades locales para decidir y elegir la forma organizativa de la prestación de servicios

Tradicionalmente se entiende que el principio de autogobierno local (kommunale Selbstverwaltung) comprende esencialmente la competencia y la autonomía (el llamado derecho organizativo "soberano", Organisationshoheit) para regular su estructura organizativa interna. Por lo tanto, corresponde a ellos tomar las decisiones estratégicas sobre la organización de las formas y la cooperación en la prestación de los servicios públicos, incluido el suministro de agua y el alcantarillado.

Como se mencionó anteriormente en el Protocolo anejo al Tratado de Lisboa de 12 de diciembre de 2017, la UE ha reconocido la "amplia discrecionalidad" de las autoridades locales "en la prestación, puesta en marcha y organización de servicios de interés económico general lo más cerca posible a las necesidades de los usuarios".:

En el ejercicio de su autonomía organizativa, los municipios actúan con los marcos jurídicos establecidos especialmente en la legislación territorial, como las disposiciones legales que regulan la «economía municipal» (Kommunalwirtschaft).

Como se mencionó anteriormente, dado que la Directiva de Concesión de la UE de 2014 ha eximido al sector del agua de la regulación de la contratación pública y como el juez del TJCE (en la decisión del caso Acoset) ha evitado aplicar licitaciones competitivas al suministro de agua, el impacto jurídico de la UE en la decisión local parece escaso.

En particular, la «norma de localidad» establecida en la legislación territorial sobre la «economía municipal» tiene un doble efecto. Por un lado, debido al principio de localidad, los municipios y sus servicios públicos están obligados a limitar las actividades al territorio de la comunidad respectiva y evitar que extiendan sus operaciones fuera y más allá. Al mismo tiempo, el principio evita la «intrusión» competitiva y la rivalidad desde el exterior, lo que otorga al servicio público afectado un estatuto cuasi-oligopolio y convierte al área municipal en una especie de mercado local «protegido» «libre de competencia». Además, debido a la proximidad geográfica habitual a las fuentes de agua y los sitios o instalaciones de eliminación, las unidades municipales de abastecimiento de agua y eliminación de aguas residuales tienen una especie de "monopolio natural".

5.- Tipos de formas organizativas.

Las formas organizativas entre las que las autoridades locales pueden elegir para organizar el suministro de agua y alcantarillado tienen una amplia variación y alcance (véase BWEW 2015, 18, Umweltbundesamt 2017, 49) . Las opciones incluyen:

- Unidades y personal que operan dentro del municipio),
- Unidades operacionales que, aunque se gestionan por separado, permanecen integradas en la administración del municipio (Eigenbetriebe) ,
- Las unidades o empresas (utilidades) que, aunque permanecen en propiedad municipal, están dotadas de un estatus legal propio y diferenciado. Legalmente, pueden ser de derecho privado (como sociedades limitadas, GmbH, o sociedades anónimas, Aktiengesellschaft) o de derecho público (organización pública, Anstalt). En el debate internacional, esa organización por la que se lleva a cabo un “desprendimiento” de la prestación de servicios públicos (y de las funciones públicas en general) ha llegado a ser etiquetada como “corporatización” (véase Grossi & Reichard 2016, 297). En otro debate se habla de ‘MOE’s (empresas de propiedad municipal). Al cubrir más de un servicio público (agua, electricidad, transporte público, etc.) también se denominan utilidades múltiples.
- Empresas públicas y privadas (PPP) cuya formación se ve facilitada por la organización (en sociedades anónimas) para formar acciones mixtas. Una variante de la empresa mixta es la asociación público-privada organizativa (APP) que está compuesta por accionistas públicos/municipales y privados y puede distinguirse de las APP contractuales en las que la organización permanece en propiedad pública (municipal) y la participación de los inversores privados se basa en acuerdos contractuales a menudo complicados. En una APP contractual, un municipio solicita financiación privada para un proyecto de infraestructura y, en muchos casos, las empresas del sector privado también construirán las instalaciones y operarán los servicios pertinentes (véase Grossi & Reichard 2016).
- La unión institucional de asociaciones de fines específicos (Zweckverbände) de forma que, como un modo de cooperación intermunicipal, varios municipios (y sus entidades) cooperan en la provisión de servicios (las asociaciones en materia de agua, Wasserverbände, responden a esta lógica de organización intermunicipal).

6.- «Marco general» de los proveedores de abastecimiento de agua y alcantarillado

Sobre la base de su derecho y autonomía de autogobierno local (kommunale Selbstverwaltung) cada uno de los municipios y cada municipio tiene derecho a decidir en principio por sí mismo cómo organizar la provisión de suministro de agua y alcantarillado para la comunidad local. La multitud de (alrededor de 12.300) municipios (con un promedio de 5.700 habitantes) hace que exista una alta fragmentación territorial y diversidad organizativa en el abastecimiento de agua y la gestión de alcantarillado / aguas residuales.

- Suministro de agua.

El suministro de agua es proporcionado por un total de 6.065 unidades operativas / empresas (en 2012, para estas y las siguientes cifras véase BDEW 2015, 31).

La abrumadora mayoría de ellas (unas 4.500, es decir, aproximadamente tres cuartas partes de 6.065) están organizadas como (en general bastante pequeñas) in house (Regiebetriebe) o cuasi in house (Eigenbetriebe) entidades municipales que actúan de forma particular en las zonas rurales con pequeños municipios. La capacidad operativa comparativamente baja de este segmento (mayoritario) de los servicios públicos en el sector del abastecimiento de agua se demuestra por el hecho de que, si bien representan aproximadamente las tres cuartas partes de todos los servicios públicos, solo proporcionan alrededor del 22 por ciento de todo el volumen de agua.

Sobre la base de los datos estadísticos sobre 1.558 empresas que constituyen aproximadamente el 25 por ciento del número total de servicios públicos de suministro de agua y clasificándolos por el volumen de agua, gestionan estas 1.558 servicios públicos se desglosan en las siguientes categorías (véase BDEW 2015, 32, UBA 2017, 49):

- 19%: asociaciones intermunicipales de fines especiales (Zweckverbände).
- 18%: empresas mixtas público/privadas, organizadas principalmente como empresas de derecho privado (limitadas o joint stock compañías).
- 17%: entidades municipales privadas, “corporizadas” (limitadas o joint stock compañías).
- 13%: compañías municipales de derecho público, “corporizadas”.
- 10%: operaciones cuasi in house (Eigenbetriebe).
- 10%: compañías municipales de derecho público, Anstalten.
- 1 %. Operación in-house (Regiebetrieb).

El alto porcentaje de (ya sea en forma de derecho público o derecho privado) formas “corporizadas” que alcanzan un 40 por ciento pone de relieve la voluntad de hacer uso de formas operativas que están legal, institucional y financieramente separadas del “core” administrativo. De hecho, con el paso del tiempo, la «corporización» se ha acelerado (véase Grossi y Reichard 2016). Consecuentemente el porcentaje de suministro de agua proporcionado por cuasi in house (Eigenbetriebe) e in house

(Regiebetrieb) es comparativamente bajo (en total, alrededor del 11 por ciento) y ha estado retrocediendo.

El comparativamente alto porcentaje de Zweckverbände apunta al interés y la disposición de los municipios para hacer frente a la fragmentación territorial mediante la cooperación intermunicipal.

El porcentaje (alrededor del 18%) de empresas mixtas municipales/privadas refleja el hecho de que el sector de las empresas privadas (en particular las “gigantes” que operan en Francia y Alemania) han entrado en los mercados locales adquiriendo participaciones minoritarias en compañías municipales (ver más abajo, 2.4).

Las formas de derecho público superan las de derecho privado (ver BDWE 2015, p. 31), lo que se puede explicar por la existencia de algunas ventajas derivadas del status público, como la exención de algunos impuestos (como el VAT), un mejor rating para obtener crédito y poder obtener préstamos más baratos (ver Lieberherr et al. 2016, 256), y también por tener tarifas públicas más ajustadas (2016, 256), así como, debido a la fijación de tarifas públicas evitando el control de la competencia («Flucht in das Gebührenrecht») (véase más adelante 2.7.).

Debe por último ser destacado y puesto de manifiesto que dependiendo de su tamaño las compañías de agua existentes difieren enormemente en su capacidad de prestación de agua. Según los datos disponibles, el 1.6 por ciento de las compañías de agua (obviamente las grandes empresas, servicios públicos municipales, Stadtwerke, en las grandes ciudades) suministraron el 46,7 por ciento del volumen de agua, mientras que 33,80 por ciento de ellos (aparentemente los servicios públicos, Regiebetriebe y Eigenbetriebe en la multitud de pequeños municipios rurales) suministraron tan sólo el 1.2 por ciento del agua (ver Gawel 2016, pág. 561, cuadro 2).

- Gestión de alcantarillado/aguas residuales

En el sector de alcantarillado y gestión de aguas residuales, los municipios operan a través de unas 7.000 empresas municipales (utilities). Por lo tanto, en el campo del alcantarillado, la “densidad” de las entidades municipales (servicios públicos) a menudo “extremadamente pequeñas” (Umweltbundesamt 2017, 49) es incluso mayor que en el sector del suministro de agua. Como en la legislación alemana la responsabilidad de las autoridades locales en materia de alcantarillado se define legalmente como un poder «soberano» («hoheitlich»), es decir, una tarea pública, por lo que la explotación y el suministro de alcantarillado hasta ahora se han llevado a cabo (casi) en su totalidad en una forma organizativa pública. Desglosada por el

tamaño de la población local relacionada con el alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales, la forma organizativa (totalmente municipal/pública) difiere de la siguiente manera (véase BDEW 2015,32, Umweltbundesamt 2017, p. 50 figura 17).

- 35%: empresas municipales cuasi in house (Eigenbetriebe).
- 34 % : órganos municipales bajo la dirección de una asociación intermunicipal de fines especiales.
- 16%: empresa de derecho público, Ansalt.
- 7 %: operación in house, Regiebetrieb.

7. Privatización del suministro de agua

Desde la década de 1990, el sector del agua de Alemania experimentó la entrada de proveedores de servicios del sector privado, particularmente de "gigantes" internacionales, como los franceses Veolia y Suez, así como los alemanes RWE y E.on.

Este proceso se estableció y fue impulsado por una serie de factores que estaban en consonancia con el desarrollo internacional. Por un lado, el cambio de política neoliberal que tuvo su primer impulso en el Reino Unido bajo el gobierno conservador de Margaret Thatcher y se extendió desde allí a otros países europeos se basó política e ideológicamente en la creencia y la promesa de que la prestación de servicios privados era superior al sector público al ofrecer "mejor servicio por menos dinero". Además, el objetivo de obtener recursos presupuestarios adicionales mediante la venta de activos públicos a inversores privados fue promovido por la difícil situación presupuestaria y la presión que surgió en Alemania por los costos de la unificación alemana, costos que aumentaron a raíz de la crisis financiera mundial de 2008 (véase Wollmann 2016b, 320 et seq.).

El primer caso de privatización ocurrió en la ciudad del Este de Alemania de Rostock (alrededor de 200.000 habitantes) en la que poco después de la Unificación, en 1992, el ayuntamiento decidió vender el ente público WaterWorks (que cubre el suministro de agua y el alcantarillado) a Eurowasser, un consorcio franco-alemán formado por el gigante de agua francés Lyonnais des Eaux-Dumez y el alemán Thyssen Handelsunion. El motivo que impulsó al municipio a vender sus activos fue su difícil situación financiera posterior a la unificación y la expectativa de que las empresas del sector privado comprometidas internacionalmente tuvieran el dinero y las habilidades para realizar las inversiones urgentemente necesarias al mismo tiempo que podían lograr establecer precios del agua más bajos.

El caso quizás más importante se produjo en 1999 en el Ciudad Estado de Berlin (3,7 millones de habitantes, capital de la República Federal) cuando el Parlamento y el gobierno de Berlín decidieron, tras la licitación internacional, vender acciones de la BerlinWaterWorks municipal (Berliner Wasserbetriebe) a un consorcio compuesto por

la francesa Veolia y la contraparte alemana RWE, ambos “gigantes” internacionales con una amplia experiencia en prestación de servicios públicos, electricidad, agua, etc. Dado que los dos inversores privados adquirieron un total del 49,9 por ciento de las acciones, mientras que Berlín mantuvo una mayoría de 50,1 («acciones de oro»), la venta no fue una privatización en sentido estricto, sino la formación de una empresa pública/privada mixta.

En la ciudad de Stuttgart (unos 630.000 habitantes, capital del Estado federal de Baden-Württemberg) el consejo municipal, en 2002, decidió vender su servicio público municipal (Stadtwerk que suministraba electricidad, gas, calefacción urbana y suministro de agua) a EnWB, la tercera compañía de energía y agua del sector privado junto a RWE y E.on. Con un precio de unos 2 mil millones de euros, fue la transacción más grande en la historia de la ciudad. El contrato de concesión debía durar hasta el 31 de diciembre de 2013.

En este punto, el caso de la empresa Thüga también merece ser destacado, aunque su principal campo operativo es el suministro de electricidad y gas, siendo el suministro de agua una prestación secundaria. Pero la historia llena de acontecimientos de la compañía también cuenta experiencia intrigante y singular sobre el suministro de agua. Fundada en 1831 (!) como empresa municipal (Stadtwerk) tuvo un desarrollo cambiante que entró en una fase particularmente dinámica desde finales de la década de 1990. La liberalización del mercado nacional de la energía, que se inició por la legislación federal en 1998 a raíz de la Directiva de la UE, desencadenó dos trayectorias diferentes (en los casos de Thüga y E.on peculiarmente interrelacionadas). Por un lado, la apertura del mercado (neoliberal) llevó a las grandes empresas energéticas del sector privado a reforzar su capacidad competitiva individual, entre otras cosas, a través de fusiones. Así, VEBA y VIAG se fusionaron para convertirse en la nueva empresa de energía "gigante" E.on. Por otro lado, los servicios públicos municipales (Stadtwerke) trataron de mejorar su posición competitiva (y evitar ser expulsados del mercado por la entonces presagiada «desaparición de los servicios públicos municipales», Stadtwerkesterben, véase Wollmann 2016b, 317) buscando también fusiones y cooperaciones. En este punto, la compañía Thüga se embarcó en un curso de expansión visible al adquirir (por regla general en minoría) acciones en un número creciente de servicios públicos municipales. Por lo tanto, a principios de la década de 2000, Thüga reunió la mayor red de proveedores de electricidad, gas y agua, con un total de hasta 90 servicios municipales. Una espectacular unión de los desarrollos institucionales y económicos de Thüga y E.on tuvo lugar cuando en diciembre de 2004 E.on decidió convertirse en accionista de Thüga. Por lo tanto, al convertirse en una empresa mixta, Thüga fue, en cierto modo, parcialmente privatizada.

Los casos esbozados anteriormente de privatización (al por mayor o parcial) ejemplifican un desarrollo que cobró impulso desde principios de la década de 1990 y en el curso del cual en casi la mitad de las ciudades más grandes empresas privadas adquirieron (por regla general minoritaria) participaciones en el Stadtwerke, con los "gigantes" franceses, Veolia y Suez y sus homólogos alemanes RWE y E.ON Sistema abierto.

8. Remunicipalización

En el transcurso de la década de 2000 se ha establecido un movimiento hacia la remunicipalización, ya que los municipios comenzaron a comprar activos vendidos anteriormente o a "reincorporar" servicios previamente "contratados" (véase Wollmann 2016b, 323 et seq.).

Este "retorno" de la propiedad y la operación municipales está bien ilustrado por la forma en que, por qué y cómo se han revertido los casos de privatización esbozados anteriormente.

En la ciudad alemana de Rostock en 1992, como el primer caso de privatización de las utilidades municipales en Alemania, las obras municipales de agua se habían vendido a Eurowasser, un consorcio del sector privado compuesto por la Lyonnais des Eaux francesa y la Thyssen Handelsunion alemana. Cuando transcurrió el contrato de concesión de 25 años, el consejo municipal en 2013 decidió devolver el suministro de agua y el alcantarillado a una empresa municipal (Nordwasser GmbH). A este último se le unieron 28 municipios vecinos que formaron una asociación de propósito especial (agua y alcantarillado). Los motivos impulsores de remunicipalización fueron el deseo de reducir el precio del agua y generar ingresos para los presupuestos municipales.

En la ciudad de Stuttgart, en 2002, la empresa municipal (Stadtwerk) había sido vendida a la empresa del sector privado EnBW en un contrato que expiraba en 2013. En junio de 2010 se aprobó abrumadoramente un referéndum local (vinculante) para remunicipalizar la prestación de servicios públicos, incluido el suministro de agua. En cumplimiento del referéndum, el consejo municipal decidió volver a comprar los activos de EnBW tras la expiración del contrato en 2013. Por lo tanto, la provisión de servicios públicos, incluido el suministro de agua, ha vuelto a la propiedad y operación municipales.

En la Ciudad Estado de Berlín la Berlin Water Works se había convertido en 1999 en una empresa mixta municipal / privada ya que, tras la licitación internacional, la francesa Veolia y la alemana RWE adquirieron acciones por un total de 49.9 por ciento, con Berlín conservando la mayoría de 51.1 ("acción de oro"). En junio de 2007, un grupo de iniciativa local llamado «iniciativa ciudadana Berlin Water Table» inició un

procedimiento de referéndum bajo el lema «We Berliner want our water back». Después de una controversia pública extendida y acalorada, el referéndum local (vinculante) que exige la "remunicipalización" se celebró el 13 de febrero de 2011 y se aprobó abrumadoramente. Posteriormente, en cumplimiento del referéndum, el Estado federado de Berlín recompró las acciones de RWE y Veolia en octubre de 2012, respectivamente, en noviembre de 2013. Como resultado, el Land of Berlin es el único propietario de las obras de agua de Berlín nuevamente.

En 2004, la empresa Thüga había experimentado un espectacular cambio organizativo y económico a medida que el gigante energético del sector privado E.on adquirió una participación en Thüga. En 2009, de nuevo de manera espectacular, E.on decidió renunciar a su participación en Thüga y vender su participación a un consorcio formado por servicios públicos municipales por el precio de 2.900 millones de euros . Este 'mega' acuerdo de remunicipalización también incluyó los componentes de suministro de agua. El motivo de la retirada de E.on fue, además de la reducción de los beneficios extraídos de la posesión de acciones en servicios públicos municipales, en la presión ejercida por la Comisión Europea y por la Agencia Federal Antifiduciaria de Alemania (Monopolkommission) que tenía como objetivo fortalecer la competencia en el sector energético recortando las apuestas que las empresas internacionales "gigantes" tienen. Compuesto por una red de algunos servicios públicos municipales, 100 con un total de 20.000 empleados, una facturación de unos 20 mil millones de euros y el suministro de electricidad a unos 4 millones de clientes (un contingente más pequeño para el agua) Thüga ha vuelto a ser propiedad municipal exclusiva.

En una evaluación tentativa, el proceso de remunicipalización hasta ahora ocurrido ofrece una valoración incierta.

Por un lado, los ejemplos antes mencionados sugieren que el proceso de remunicipalización en el sector del agua ha ganado recientemente fuerza, sobre todo porque los contratos de concesión de tiempo limitado entre las autoridades locales y los proveedores de servicios privados han ido desapareciendo. Las decisiones de las autoridades locales de recuperar el suministro de agua en su propia operación en lugar de volver a contratarlas a menudo han sido impulsadas por el ciudadano local y finalmente decididas por referendos locales. Además las autoridades locales han sido animadas por la expectativa de generar ingresos para el presupuesto municipal. Como la expiración de muchos contratos de concesión existentes parece ser inminente, y como la Comisión Europea y el gobierno federal, con el fin de fomentar la competencia, es probable que mantengan la presión sobre los grandes proveedores internacionales para que retiren su participación en los servicios públicos locales, se puede esperar que continúe el proceso de remunicipalización.

Por otro lado, al abordar la remunicipalización, las autoridades locales se enfrentan a una serie de obstáculos difíciles. Por un lado, como se establece principalmente en los

contratos de concesión, los proveedores del sector privado tienen derecho, al término del contrato, a reclamar una compensación financiera por las inversiones que hayan realizado durante el período de operación. El tamaño de tales reclamaciones de compensación puede disuadir fácilmente a los municipios de volver a comprar y más bien inducirlos a renovar el contrato con el proveedor o buscar otro proveedor privado. Además, las autoridades locales no pueden (ya no) disponer del personal cualificado necesario para devolver adecuadamente la prestación del servicio a la responsabilidad del municipio. No es sorprendente que hasta ahora se hayan renovado muchos contratos de concesión, tras su vencimiento, (véase Wollmann 2016b, 324). Por lo tanto, el curso posterior de la remunicipalización debe evaluarse con precaución (ver Wollmann 2018, Bönker et al. 2016, 81 y ss.).

9. Eficiencia de costos y problemas de precios en el suministro de servicios de agua y enfoques de reforma

El Banco Mundial en un Informe de 1995 llevó a cabo un Informe crítico sobre la rentabilidad y el nivel de precios en el sector del agua en Alemania, poniendo de relieve su fragmentación en una miríada de proveedores y la falta de competencia, como principales causas de sus deficiencias (véase Gawel 2016, 539).

Al discutir estos déficits y posibles reformas, se deben recordar las distinciones entre el sistema de precios (Preis) y el sistema de tarifas (Gebühr). El pago del usuario por el suministro de agua y la eliminación de aguas residuales se fijan como precios (basados en el tipo de servicio privado) (Preis) o como tarifas (tipo de servicio público) (Gebühren). El primero (en lo sucesivo, «precio») está determinado por el correspondiente servicio municipal dentro de un contrato de Derecho privado (principalmente en estrecha colaboración con la autoridad local propiamente dicha), mientras que el segundo (en lo sucesivo, «tasa») se fija sobre la base de una ley (Satzung) adoptada por el ayuntamiento y, por lo tanto, es un pago propio de tipo servicio público.

En cuanto al «control de precios», los precios de usuario (tipo de servicio privado) establecidos por las empresas municipales proveedoras de servicios (servicios públicos) entran en principio en el ámbito la legislación federal de competencia. Por consiguiente, el precio a pagar por el usuario fijado por una empresa puede ser invalidado (por la Agencia Federal Antimonopolio, Bundeskartellamt o por la Agencia del correspondiente Land) si equivale a un "abuso" de la posición en el mercado. Tal «abuso» se afirma si el precio excede los costos de producción «en escala inadecuada» (Gawel 2016, 542). Aunque hasta ahora los casos en los que dicho "abuso" ha sido reconocido y sancionado han sido raros, el control de la competencia por parte de

las agencias antimonopolio supone una "Espada Damoclesiana" que se cierne sobre la práctica de fijación de precios y hace que los proveedores sean cautelosos.

Cuando se trata de las tasas (tipo de servicio público) (Gebühren), cabe destacar que, a diferencia de los sectores de electricidad y gas (así como de telecomunicaciones) para los que se ha establecido por la legislación federal un régimen reglamentario (implementado por la Agencia Federal de Redes, Netzagentur, que se encarga de aprobar y examinar el proceso de fijación de tasas en estos sectores) este sistema regulador no existe (y la correspondiente Agencia) no existe en el sector del agua. Por lo tanto, no existe un control reglamentario de las tarifas definidas por las normas municipales (Satzungen). Habida cuenta de la ausencia de tal control reglamentario de las tasas (Gebühren), por una parte, y de la "Espada Damoclesiana" que se cierne sobre la fijación de los precios (Preis), por otra, los municipios y sus servicios públicos han tendido a lo que se denomina "viaje al régimen de tasas" ("Flucht in das Gebührenrecht") para evitar el control del "precio" (véase Gawel 2016).

En el contexto de las crecientes críticas a las deficiencias en el sector del agua del país, y en respuesta a una solicitud del Parlamento Federal (Bundestag), el Gobierno Federal elaboró y publicó en 2006 un exhaustivo «informe sobre la estrategia de modernización de la economía alemana del agua y su mayor compromiso internacional» (véase Bundesregierung 2006).

Curiosamente, el gobierno federal se abstuvo de sugerir el establecimiento de un régimen regulatorio para verificar el establecimiento de tarifas en el sector del agua, aunque dicho sistema regulatorio ya existe para la electricidad y el gas como otros servicios públicos. Tampoco propuso reforzar el control de la competencia en la fijación de precios. Por lo tanto, el nivel federal obviamente prefiere mantenerse alejado de intervenir más directamente en la prestación de servicios de agua en el espacio subestatal.

En cambio, el informe del gobierno federal se centró y destacó la introducción de un sistema de evaluación comparativa integral y transparente entre los municipios y sus servicios públicos (debe destacarse que sobre una base voluntaria) como su estrategia clave para estimular la competencia en el sector del agua del país.

Además, en su informe de 2006, el gobierno federal aconsejó a los Estados federados que modificaran su legislación sobre «economía municipal» (Kommunalwirtschaft) suavizando el «principio de localidad» (Örtlichkeitsprinzip) lo que permitiría a los servicios públicos operar también fuera de su territorio local «nativo» y aumentaría así la competencia. Del mismo modo, el gobierno federal apunta críticamente al, en su formulación puntual, "principio de localidad rígida", como principal obstáculo para que los servicios de agua alemanes se involucren en el extranjero. Además, el Gobierno federal alienta a los Estados federados a suavizar la definición tradicional según la cual

la provisión de eliminación de aguas residuales y alcantarillado se entiende como un «ejercicio de función pública» (hoheitlich), es decir, tareas estrictamente públicas y prácticamente «bloqueadas» a proveedores externos. En este punto, el informe del gobierno exhorta a los Länder a hacer uso de la cláusula de apertura ya existente en la Ley federal de Recursos Hídricos que les autoriza a admitir proveedores externos (incluido el sector privado) en la gestión de aguas residuales. En resumen, el gobierno federal promueve la introducción de elementos competitivos e incentivos en el sector del agua, al tiempo que se abstiene de una intervención federal (legislativa) más directa.

10. Observación final sobre la situación

No obstante las ineficiencias y deficiencias indicadas en relación a la prestación de servicios en el sector del agua de Alemania, deben mencionarse algunos datos positivos compensatorios (datos del gobierno federal 2006). En todo el país el agua potable tiene una alta calidad. Prácticamente todos los hogares están conectados con el suministro público de agua. La recogida y eliminación de aguas residuales también tienen un alto nivel. El 95 por ciento de los hogares están conectados con una instalación centralizada de tratamiento de aguas residuales. El 94 por ciento de las aguas residuales se tratan de acuerdo con el estándar más alto de la UE (nivel de purificación biológica), en comparación con el 38,8 por ciento en Inglaterra y Gales y el 36,3 por ciento en Francia. La pérdida de agua en las redes públicas de agua asciende a 7.3. por ciento - en comparación con Inglaterra y Gales con 19.2 por ciento y Francia con 26.4 por ciento y es uno de los más bajos en los países de la UE,. El consumo de agua es de 127 litros por habitante y día y es el más bajo de Europa (segundo después de Bélgica con 122 litros).

Referencia

BDEW, Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft 2015, Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2015, Bonn wvgw , <https://www.bdew.de/wasser-abwasser/branchenbild-deutsche-wasserwirtschaft-2015/>

Bönker, F., J. Libbe y H. Wollmann 2016: “Re-Municipalisation Revisited: Long-Term Trends in the Provision of Local Public Services in Germany”, Pp. 71-86 en H. Wollmann, I. Kopric y G. Marcou, eds., Servicios públicos y sociales en Europa. De la provisión pública y municipal al sector privado, Palgrave Macmillan.

Bundesregierung 2006, Bericht der Bundesregierung zur Modernisierungsstrategie für die deutsche Wasserwirtschaft und für ein stärkeres internationales Engagement der deutschen Wasserwirtschaft (Informe del gobierno federal sobre la estrategia de modernización para la economía alemana del agua), Bundestagsdrucksache 14/7177

<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/16/010/1601094.pdf> . Para un resumen ver http://www.wasser-in-buergerhand.de/recht/bmwi_modernisierung_wasserwirtschaft.htm

Citroni, Giulio 2010, Ni estado ni mercado: Municipios, corporaciones y corporatización municipal en servicios de agua. Alemania, Francia e Italia comparados, pp. 191-216 En: H. Wollmann y G. Marcou (eds.) La prestación de servicios públicos en Europa. Entre Estado, Gobierno Local y Mercado. Todos los derechos reservados.

Gawel, Erik 2016, Der Ordnungsrahmen der deutschen Wasserwirtschaft aus ökonomischer Sicht, en gwf. Wasser/Abwasser, 2016, no. 5, pp 538-556 <https://www.gwf-wasser.de>

Grossi, G. y C. Reichard 2016, "Variance in the Institutions of Local Utility Services: Evidence from Several European Counties", Pp.297-312, en H. Wollmann, I. Kopric y G. Marcou, eds., Servicios públicos y sociales en Europa. De la provisión pública y municipal al sector privado, Palgrave Macmillan

Krüger, H.-W. 2011, Die Privatisierung der Wasserversorgung in Deutschland und ausgewählten Ländern, en: Lazan, J. et al. (Hrsg.), Warnsignal Klima. ¿Cuál es el precio?, 3. Aufl.Método de codificación de datos:. <https://www.climate-service-center.de/content/csc/warnsignalklima>

Kuhlmann,S. y H. Wollmann 2019, Administración Pública y Reformas Administrativas en Europa. Una Introducción a la Administración Pública Comparada. Edición 2d. Cheltenham: Edward Elgar.

Lieberherr, E, C. Viard y C. Herzberg 2016, "El suministro de agua en Francia, Alemania y Suiza: y divergencia" p. 249-264 en H. Wollmann, I. Kopric y G. Marcou, eds., Servicios públicos y sociales en Europa. De la provisión pública y municipal al sector privado, Palgrave Macmillan

Marcou, G. 2016a, "El impacto de la legislación de la UE en la prestación de servicios públicos locales: competencia y servicio público", Pp.13-26, en H. Wollmann, I. Kopric y G. Marcou, eds., Servicios públicos y sociales en Europa. De la provisión pública y municipal al sector privado, Palgrave Macmillan

Tiroch, K. & Kirschner,A. 2012, Überblick über das Wasserrecht der Bundesrepublik Deutschland, http://www.mpfpr.de/fileadmin/media/Water_Law/Nationales_Recht/Treaties_Germany/Kirschner-Tiroch_UEberblick_ueber_das_Wasserrecht_der_Bundesrepublik_Deutschland_REVID_2012.pdf

UBA, Umweltbundesamt 2017, Wasserwirtschaft in Deutschland, Grundlagen, Belastungen, Maßnahmen, Umweltbundesamt

Wollmann, H. 2016a: 'Estudio comparativo de la prestación de servicios públicos y sociales: definiciones, conceptos y metodologías' Pp. 1-12, en H. Wollmann, I. Kopríc y G. Marcou, eds., Servicios públicos y sociales en Europa. De la provisión pública y municipal al sector privado, Palgrave Macmillan

Wollmann H. 2016b: "Los servicios públicos y sociales en Europa: de la provisión pública y municipal a la privada, ¿y la inversa?" 197-312, en H. Wollmann, I. Kopríc y G. Marcou, eds., Servicios públicos y sociales en Europa. De la provisión pública y municipal al sector privado, Palgrave