

Las remunicipalizaciones en Francia: desde responder a los abusos de las grandes empresas a reinventar unos servicios públicos democráticos y sostenibles

Olivier Petitjean

Francia es conocida por su apego al sector público y la intervención del Estado en la economía, aunque también por ser un paladín de las privatizaciones. Pensemos en Veolia y Suez en los sectores del agua y la gestión de residuos; EDF, Veolia y Engie en los sectores de la energía y la calefacción; Keolis, Veolia-Transdev y RATP en el sector del transporte público; Sodexo en el sector de la restauración; Bouygues y Vinci en el sector de las infraestructuras; Atos y Steria en el sector de las subcontrataciones, etcétera. Todas estas compañías —muchas de las cuales, por paradójico que parezca, son en parte de propiedad estatal— son promotoras activas y beneficiarias directas de las privatizaciones en sus diversas formas, tanto en Francia como en otros países.

Sin embargo, las cosas podrían estar empezando a cambiar en Francia, gracias a muchos políticos locales, funcionarios y movimientos sociales. Una de las novedades más evidentes y difundidas (y más politizadas) es la tendencia actual hacia la remunicipalización del agua. La privatización del agua ha sido durante mucho tiempo el modelo imperante en Francia, por lo que se trata de una situación excepcional en el mundo. Y es que ahora, un gran número de ciudades francesas —incluidas París y otras grandes urbes como Montpellier, Niza, Rennes y Grenoble— ha decidido retomar el control público de los sistemas de agua y saneamiento. En las ciudades pequeñas y medianas se aprecia una tendencia parecida. La gran cantidad de servicios de agua en Francia hace imposible que se

pueda proporcionar una cifra exacta, pero en el último recuento hemos podido identificar 106 casos de remunicipalización del agua durante los últimos 15 años, y se prevén muchos más, a medida que vayan venciendo contratos en los próximos años. Las estadísticas nacionales apuntan a que el número de casos, de hecho, podría alcanzar el doble. Por otro lado, en los últimos 20 años, ninguna ciudad francesa ha decidido pasar de un modelo público a un modelo privado de gestión del agua. Incluso en aquellas ciudades que decidieron no remunicipalizar el servicio, los proveedores privados se vieron a menudo obligados a aceptar un recorte drástico en el precio del agua y nuevos compromisos en materia de calidad del agua e inversiones. En general, aparte de algunos casos infames, como el de Marsella (donde el contrato privado renovado en 2013 ya ha sido impugnado por el Tribunal de Cuentas regional debido a una serie de irregularidades financieras que favorecían a Veolia),¹ la ola remunicipalizadora parece haber puesto fin a las prácticas abusivas más flagrantes que se habían estado produciendo durante décadas en el sector del agua.



Cuadro I

El agua en Montpellier

Montpellier fue la última gran ciudad francesa que remunicipalizó los servicios de agua en 2016. Se trata de un caso especialmente significativo, ya que la zona de Montpellier, donde tienen su sede muchos de los equipos de investigación de Veolia y Suez, ha sido durante mucho tiempo un bastión del sector privado del agua. Montpellier ha creado su operador público de agua basándose en la experiencia previa de ciudades como Grenoble, París y Niza. Como resultado, el precio del agua disminuyó un 10 por ciento, y podría haber disminuido aún más si no hubiera sido por el mal estado en que se encontraban las infraestructuras, como se descubrió después de la remunicipalización. Montpellier creó un Observatorio del Agua, inspirado en el modelo de París, con el objetivo de facilitar la participación ciudadana. El consejo de administración del nuevo operador público cuenta también con un 30 por ciento de representación de la sociedad civil. Este elemento de participación democrática será tanto más importante teniendo en cuenta que todavía existen discrepancias entre las autoridades locales y los movimientos ciudadanos que impulsaron el nuevo modelo con respecto a la construcción de una nueva planta que transportaría agua del río Ródano, y que los y las activistas consideran innecesaria.

Algo más que un mero cambio de titularidad

En general, el principal factor que ha promovido la remunicipalización en Francia ha sido, sin duda, la reacción frente a las prácticas abusivas de las compañías privadas, sobre todo en términos económicos (tarifas excesivas, falta de inversiones y mantenimiento, altas comisiones cobradas por las empresas matrices). Pero la tendencia también se ha visto impulsada, desde un principio, por un interés en la sostenibilidad am-

biental, la democracia y la justicia social. En otras palabras: la remunicipalización no solo responde a un asunto de simple gestión económica de los servicios públicos, sino también a la propia naturaleza y objetivos de dichos servicios. Obviamente, cada ejemplo tiene sus matices: algunos operadores públicos de agua muestran una gestión que no se diferencia mucho de las compañías privadas, mientras que otros (como París y Grenoble) son más progresistas. La remunicipalización suele implicar, como mínimo, una bajada de las tarifas (justicia social), un acento en la reducción de las fugas mediante el mantenimiento de la red y la inversión en esta (sostenibilidad) y una mayor transparencia financiera, al menos para los cargos elegidos (gestión democrática).

Pero muchos operadores públicos van más allá de estos pasos mínimos. Algunos han introducido modelos más avanzados de gestión democrática (mayor transparencia pública, representantes de la ciudadanía en los consejos de administración y organismos dirigidos por los ciudadanos y las ciudadanas, como el Observatorio del Agua en París y ahora en Montpellier). Muchos han adoptado una política que anima a los usuarios a reducir el consumo, lo cual sería impensable para los proveedores privados que, fundamentalmente, siguen vendiendo el agua como si fuera un producto más. París también ha adoptado medidas para colaborar con los agricultores en las cuencas hidrográficas y está exhortándolos a pasarse a la agricultura ecológica, con el fin de proteger la calidad del agua y reducir las necesidades de tratamiento. Los resultados de estas medidas son aún limitados, ya que para eliminar los pesticidas de las fuentes de agua deben pasar años, pero representa una inversión en la calidad del agua a largo plazo, lo que, a su vez, reduce la exigencia de recurrir a tecnologías costosas. Mientras las compañías privadas sostienen que el precio del agua subirá de forma inevitable en los próximos años debido a unas normas de calidad más estrictas, este modelo alternativo podría resultar más barato y más eficaz para conservar los recursos hídricos y los ecosistemas.

Cuadro II

En la vanguardia de la remunicipalización

Algunas ciudades francesas destacan por su compromiso con los procesos remunicipalizadores en varios sectores. Es el caso de **Grenoble**, una ciudad que fue pionera en la remunicipalización del agua a principios de la década de 2000. Ahora, la ciudad se está planteando remunicipalizar por completo el servicio eléctrico, que incluiría la calefacción de espacios públicos y el alumbrado público, en un intento por luchar contra la pobreza energética y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Para ello, debe adquirir las acciones de Engie en la empresa eléctrica local, lo cual también suscita cuestiones complejas en materia laboral.

Aunque siguiendo otra línea, la ciudad de **Niza**, que tiene una administración conservadora, también se ha embarcado en la remunicipalización de importantes servicios públicos, como el sistema de transporte, comedores escolares, espacios culturales y el sistema de agua y saneamiento, que llevaba 150 años subcontratado con Veolia. Estas iniciativas se pusieron en marcha con el objetivo principal de conseguir un mayor control político y financiero sobre los servicios. Y hasta cierto punto, la administración también ha demostrado que le preocupa la salud pública y el medioambiente, al introducir alimentos locales y ecológicos en los comedores escolares remunicipalizados de toda la ciudad.

Las remunicipalizaciones en otros sectores

El fenómeno remunicipizador en Francia ha cobrado un especial protagonismo en el sector del agua y el saneamiento, por el elevado número de casos, el carácter politizado del debate y la larga trayectoria de dominio del sector privado en el país. No obstante, también se han

vivido experiencias remunicipalizadoras en otros sectores —tanto en grandes como pequeñas ciudades—, en especial en servicios públicos locales como comedores escolares y sistemas de transporte y, en menor medida, servicios como los sistemas de calefacción colectiva, el estacionamiento de vehículos, y la recogida y el tratamiento de residuos. Estos sectores son algo distintos del sector del agua, ya que el predominio de los proveedores privados no está tan extendido ni tiene tanta tradición. Los contratos con el sector privado han sido, por lo general, más breves y fáciles de rescindir que en el sector del agua. Puede que aún sea demasiado pronto para hablar de una ‘tendencia remunicipalizadora’ en estos sectores, excepto quizá en el caso de los sistemas de transporte público local. Según cifras del sector, en los últimos 15-20 años, por lo menos 20 ciudades o regiones han puesto fin a los contratos de privatización y han vuelto a poner en manos públicas los sistemas de transporte, y solo una ha decidido pasar de un modelo público a otro privado. (Puede que estas cifras parezcan inferiores a las que se observan en el sector del agua, pero en realidad son muy significativas, ya que el número de servicios de transporte público es mucho menor porque estos solo se encuentran en las grandes ciudades.)

El sector de la energía plantea cuestiones específicas. Por ejemplo, a diferencia de Alemania, donde se ha producido una fuerte tendencia remunicipalizadora en el sector, el sistema energético francés es de carácter nacional y está dominado por los antiguos grandes operadores públicos nacionales: EDF (ahora propiedad del Estado en un 84 por ciento) y Engie (propiedad del Estado en solo un 33 por ciento). Ambas compañías gozan de un monopolio (aunque sus filiales siguen siendo totalmente públicas, a diferencia de las empresas matrices) sobre las redes de distribución, salvo algunas redes locales de distribución pública (*régies*) que ya funcionaban antes de que se renacionalizara el sector de la energía en 1945. Esta condición de entidad semipública no deja margen para la remunicipalización. De hecho, la ley francesa sigue prohibiendo que se creen nuevos operadores públicos de energía. En los últimos años, grupos ecologistas han intentado que se revise la ley para promover una

transición energética basada en el modelo alemán, pero hasta el momento, sus esfuerzos han sido en vano. Y tampoco han conseguido el apoyo de la opinión pública general, que sigue apegada a la idea de un servicio público de energía nacional.

La remunicipalización como un paso hacia nuevos modelos

La remunicipalización en otros sectores, por supuesto, también responde a los problemas habituales de las privatizaciones, como el descontento con el precio y la calidad del servicio, la falta de inversiones o la falta de control por parte de las autoridades locales. Como en el caso del agua, estos servicios públicos están dominados por un puñado de proveedores privados, que actúan como ‘oligopolios’.

Sin embargo, tal vez incluso más que en el sector del agua, en Francia muchos ejemplos de remunicipalización en los sectores de los residuos, los comedores escolares y el transporte se han visto principalmente impulsados por el deseo político de darle un giro a la forma en la que se prestan los servicios públicos y fomentar paradigmas más sostenibles. Así sucede muy en especial en los sectores de la gestión de residuos y la restauración escolar.

En el primer caso, una de las principales críticas que las autoridades locales dirigen contra los proveedores privados tiene que ver con la renuencia de estos a promocionar una política de reducción o prevención de los residuos. De hecho, los grandes proveedores como Suez y Veolia se han centrado en gran medida en la incineración como método preferido para gestionar los residuos. En los últimos años, incluso han intentado cambiar la imagen de la incineración de residuos para presentarla como una fuente de energía ‘renovable’, aunque no sea eficiente desde el punto de vista energético y sea una fuente de contaminación del aire. Esto significa construir grandes plantas incineradoras que son lucrativas para las compañías privadas, pero costosas para las autoridades locales y los

usuarios. Estas incineradoras, además, necesitan grandes cantidades de residuos, por lo que las compañías privadas no fomentan que estos se reduzcan. Muchas veces, el momento en que se enfrentan a la necesidad de construir una nueva incineradora o crear un nuevo vertedero es cuando las autoridades locales de toda Europa deciden, a fin de evitar estos costes, emprender políticas de reducción activa de los residuos o incluso de ‘residuos cero’.

En el sector de la restauración escolar, la remunicipalización forma parte de una tendencia más general hacia un suministro más local y sostenible de alimentos, en contraposición a los sistemas industriales y estandarizados de abastecimiento que durante mucho tiempo han gestionado compañías como Sodexo o Elior. La remunicipalización ayuda a las autoridades locales a controlar y limitar las diferencias de precios que suelen ir asociadas con la adopción de unos alimentos locales y de mejor calidad. Los proveedores privados se ven cada vez más obligados a adaptarse a estos requisitos. Y obviamente, las ciudades que siempre han mantenido una gestión pública de los comedores escolares, como Grenoble y París, también están liderando la tendencia que persigue suministrar un 100 por ciento de alimentos ecológicos. Esta tendencia remunicipalizadora puede observarse tanto en las grandes ciudades (Niza, Rouen, Amiens, Avignon, Valence) como en los pueblos pequeños. La remunicipalización también permite promover el cambio a través de una estrecha colaboración con la comunidad agrícola de la zona, de forma que la remunicipalización de los comedores escolares se puede convertir en un proyecto más amplio de desarrollo económico local y sostenible. En la pequeña ciudad de Mouans-Sartoux, en el sur de Francia, el municipio incluso adquirió unos terrenos de cultivo y empleó a un agricultor para abastecer a los comedores escolares con un 100 por ciento de alimentos ecológicos.

En el sector del transporte público, uno de los factores que ha impulsado la remunicipalización es la necesidad de mejorar la sintonía entre los servicios de transporte y las políticas de desarrollo urbano, con el fin

de fomentar el uso del transporte público o los medios de transporte no contaminantes en lugar de los automóviles.

Por último, en lo que se refiere a los contratos del sector energético que trascienden el alcance de las compañías nacionales, como los sistemas de calefacción colectiva en contextos urbanos o los servicios de alumbrado público, algunas ciudades se están planteando remunicipalizar para adoptar fuentes de energía renovables y luchar contra la pobreza energética. Por ejemplo, la ciudad de Champigny, en las afueras de París, ha concluido el contrato de calefacción con Engie con la idea de desarrollar un servicio público y asequible de calefacción basado en la energía geotérmica.

Cuadro III

Terrenos de cultivo municipales para proveer a todos los comedores escolares con alimentos ecológicos

Si un municipio desea que todos los alimentos que se sirven en sus comedores escolares sean ecológicos y si los proveedores privados no pueden satisfacer esta demanda, ¿por qué no cultivarlos? Dos pequeñas ciudades francesas, Mouans-Sartoux (en el sur de Francia, 10 500 habitantes) y Ungersheim (Alsacia, 2000 habitantes), han sido pioneras en la idea de comprar terrenos de cultivo y crear un 'servicio agrícola municipal' (*régie agricole municipale*) con el objetivo de cultivar alimentos ecológicos para los comedores escolares. Ambas ciudades llevan proporcionando el 100 por ciento de alimentos ecológicos y de temporada a los alumnos y alumnas de sus escuelas desde 2012 y 2009, respectivamente. La mayor parte de estos alimentos proceden de la finca municipal u otras fuentes locales. Este sistema les ha permitido pasar a un modelo de comedor totalmente ecológico a un coste muy bajo. Además, disponer de estas fincas ecológicas ofrece oportunidades educativas para estudiantes y el resto de la ciudadanía. Otras ciudades, como Barjac (en

el sur de Francia) han adoptado un enfoque parecido, pero facilitando que se creen cooperativas locales de agricultura ecológica, que mantienen una colaboración a largo plazo con el municipio y los comedores escolares de este.

Por qué el debate sobre la gestión pública frente a la privada mantiene su relevancia

A raíz de la tendencia remunicipalizadora en el sector del agua y de los cambios en los contratos de privatización, muchos expertos —y, de hecho, las propias compañías privadas— han sugerido que la cuestión ya está, de algún modo, resuelta y que la distinción entre gestión pública y privada de los servicios de agua ya no es tan relevante como en el pasado. Sin embargo, en realidad, la gestión privada del agua sigue planteando muchos problemas, incluso con los nuevos contratos y desde el punto de vista de la transparencia financiera. Aunque cortar el agua a los hogares por el impago de las facturas es ahora una acción ilegal en Francia (en 2013 se aprobó una ley con tal fin, como un reconocimiento implícito del derecho al agua), las compañías privadas siguen intentando que esa ley se derogue y, mientras tanto, se niegan a respetar la prohibición, a pesar de haber perdido varios casos judiciales interpuestos por familias a las que se les había cortado el servicio.

Suez y Veolia están buscando nuevos modelos de negocio en respuesta a la ola remunicipalizadora. Una parte de ese giro que desean dar entraña encontrar nuevos clientes, sobre todo en los sectores energético e industrial, para compensar las pérdidas de mercado en los servicios públicos de agua. También implica poner un mayor acento en las soluciones tecnológicas, incluido el tratamiento y la descontaminación del agua, y las tecnologías de gestión basadas en datos, que ellas mismas utilizan como proveedores, pero que a la vez intentan ‘vender’ a los operadores

públicos de agua. Esto podría dar lugar, en el futuro, a nuevas formas de ‘semiprivatización’ de los servicios de agua, debido a la dependencia tecnológica y a los costes que conllevan estas tecnologías en el largo plazo. Por último, las compañías de agua afirman que la tendencia actual de consolidación de los servicios de agua a gran escala (es decir, la fusión de servicios municipales en servicios intermunicipales de mayor alcance) les beneficiará a largo plazo, pero de momento hay pocas pruebas que confirmen esta idea, que sirve, esencialmente, para tranquilizar a sus accionistas. Es cierto, sin embargo, que unos servicios de agua de mayor envergadura, más alejados de la ciudadanía, podrían conducir a una pérdida de responsabilidad democrática.

El quid del debate sobre la gestión pública de los servicios colectivos y la privatización está en quién paga el precio de estos servicios y quién se beneficia con ellos, no solo desde el punto de vista económico, sino también social y ambiental. Pero supone también abordar la propia naturaleza y el propósito de los servicios públicos. En Francia, la remunicipalización en el sector del agua y otros ámbitos pone de manifiesto que la gestión pública está abriendo nuevos caminos para reinventar unos servicios públicos locales, democráticos y sostenibles centrados en las necesidades básicas y la justicia social.



Olivier Petitjean es un escritor e investigador francés, que actualmente trabaja como redactor del Observatorio de las Multinacionales, una plataforma digital dedicada a investigar las actividades de las transnacionales francesas.

Notas

- 1 Véase: <https://www.mediapart.fr/journal/france/290414/marseille-des-contrats-de-leau-trop-favorables-veolia-et-suez>