

## Reflexiones sobre la gestión de los servicios urbanos del agua: Un recorrido histórico del caso español

### *Reflections on urban water services management: A historic journey of Spanish case*

*Alberto Ruiz-Villaverde*

Universidad de Granada. Granada, España. albertorv@ugr.es

**Resumen** – En un primer trabajo –Analysis of urban water management in historical perspective: evidence for the Spanish case– estudiamos la existencia de una tendencia cíclica en la gestión del servicio urbano de aguas desde mediados del siglo XIX. Observamos que los periodos de mayor participación pública eran reemplazados por periodos de gestión privada y viceversa. El presente trabajo quiere estudiar las principales causas de los procesos de reprivatización del servicio urbano de aguas, desde el último cuarto del siglo XX, a partir de la revisión de una serie de trabajos publicados sobre este tema de investigación. El objetivo es reflexionar sobre las principales causas capaces de explicar dichos procesos.

**Abstract** – *In a first research study - Analysis of urban water management in historical perspective: evidence for the Spanish case - the cyclical trend in the urban water management services since the mid-nineteenth century was studied by the author. It was observed that most important periods of public management were replaced by periods in which private management dominates the situation and vice versa. The aim of this study focuses on the main causes that have led to processes of reprivatization of urban water services since the last quarter of the twentieth century, taking into account several published papers in this research area which have been revised. The final goal will be to reflect about these main explanatory factors behind reprivatization processes.*

---

**Palabras clave:** Privatización; externalización; servicios urbanos del agua

**Keywords:** Privatization; Contracting Out; Urban water services

**Información Artículo:** Recibido: 15 septiembre 2012

Revisado: 23 noviembre 2012

Aceptado: 17 diciembre 2012

**Códigos JEL:** H83, L33, L95



## INTRODUCCIÓN

La mayor parte de los países industrializados ha hecho cambios normativos que han estimulado la privatización de un número importante de servicios municipales desde el último cuarto del siglo XX. Normalmente, los cambios normativos se han orientado a ceder la responsabilidad de elección a los gobiernos locales, de manera que, en las últimas décadas, unos municipios han optado por la externalización de la gestión de los servicios, mientras que otros no. Por esta razón, el investigador se ha interesado en encontrar los motivos que explican el distinto comportamiento de los políticos locales. ¿Qué factores explican que unos gobiernos locales opten por la contratación externa y otros no?

A partir del trabajo pionero de Ferris<sup>1</sup>, en el que se analizan las causas de la contratación externa de ciudades estadounidenses de más de 25.000 habitantes, se han sucedido distintas aproximaciones para analizar las causas que explican las decisiones de externalización de la gestión de los servicios públicos locales tomadas por los gobiernos locales. De manera general, la investigación aplicada sobre el tema subraya que son razones pragmáticas las que permiten explicar las decisiones de los gobiernos locales<sup>2</sup>. El intento de reducir las ineficiencias en costes y la falta de capacidad financiera son las principales causas encontradas.

Este trabajo persigue un doble objetivo: por una parte, se plantea una reflexión sobre la tendencia cíclica asociada a la gestión de los servicios urbanos de agua. ¿Estamos ante un nuevo cambio de ciclo en la gestión del servicio urbano de aguas?; por otra parte, tiene por objeto revisar las principales causas que han motivado los procesos de reprivatización del servicio urbano de aguas desde el último cuarto del siglo XX. Pretendemos por tanto reflexionar sobre las causas que explican dicho proceso. ¿Son realmente —la reducción de costes y la mejora de eficiencia en la gestión de los servicios urbanos de agua— los factores que explican los procesos de reprivatización de los últimos años?

El artículo se estructura de la siguiente forma: el primer apartado contextualiza y expone los antecedentes históricos en relación al objeto de estudio —la gestión de los servicios urbanos del agua—. Se abordan luego dos cuestiones: por un lado, el contexto legal actual en relación a la gestión de los servicios urbanos del agua en España; y por otro lado, una descripción y estudio de las causas que han motivado este nuevo proceso de privatizaciones en la gestión a partir de los años 80. En el apartado siguiente se reflexiona sobre la posible existencia de una tendencia cíclica en la gestión del servicio. Finalmente, se presentan algunas reflexiones y conclusiones relativas al objeto de estudio de este trabajo.

## ANTECEDENTES

En los últimos años se ha intensificado el recurrente debate sobre la idoneidad en la elección de la modalidad de gestión —pública o privada— respecto a la prestación de los servicios públicos. La existencia de tesis contrapuestas en este debate y la ausencia de evidencia empírica concluyente a favor de algún tipo de gestión sobre otra, han motivado la aparición de una serie de inves-

tigaciones desde mediados de los 80 para dilucidar cuáles son los factores explicativos que influyen en la elección de la modalidad de gestión de los servicios públicos locales por parte de los responsables públicos.

Las investigaciones que explican las decisiones de los gobiernos locales con técnicas econométricas analizan lo sucedido en el último cuarto del siglo XX, sin embargo, muchas de estas decisiones son anteriores en el tiempo. Ante la falta de datos, sólo estudios de corte histórico permiten hacer una aproximación a las motivaciones de los gobernantes locales en su toma de decisiones en el pasado.

Una importante conclusión alcanzada en los estudios realizados desde una perspectiva histórica es aquella que hace referencia a la existencia de una tendencia cíclica en la toma de decisiones, que lleva asociada la alternancia en la gestión a lo largo del tiempo entre la propiedad pública y la privada. José A. Gómez Ibáñez<sup>3</sup> asocia esta tendencia cíclica, de manera preferente, a aquellos servicios basados en infraestructuras de red en los que existen fallos importantes de libre competencia, caso de los servicios de transporte<sup>4</sup> o de suministro de agua<sup>5</sup>. En esta línea, algunos autores sugieren que desde principios del presente siglo se está produciendo un nuevo cambio de tendencia en la elección del gestor de los servicios públicos locales en EEUU<sup>6</sup>.

Con el objetivo de observar la posible tendencia cíclica en las decisiones de los gobiernos locales, incluido el posible cambio de tendencia advertido por algunos autores en los últimos años, Alberto Ruiz Villaverde *et al*<sup>7</sup> han estudiado cómo ha evolucionado la gestión del servicio urbano de aguas en España desde mediados del siglo XIX. En ese trabajo se identifican factores económicos, políticos e institucionales para explicar la toma de decisiones de los gobiernos locales.

La determinación de los periodos de estudio se lleva a cabo a partir del trabajo pionero de Juan Manuel Matés Barco<sup>8</sup>. En este sentido se distinguen tres etapas de acuerdo a la desigual importancia de la empresa privada en la gestión del servicio urbano de aguas (ver tabla 1).

La primera etapa (1840-1938) se caracteriza por el comienzo de la iniciativa empresarial en el sector, si bien, desde comienzos del siglo XX se produce la consolidación de esta estrategia de gestión. La segunda etapa (1939-1984) se caracteriza por un fuerte proceso de municipalización de las empresas, tanto por razones sociales como políticas. La tercera etapa (desde 1985) supone un nuevo crecimiento de la participación privada en la gestión, justificada por razones de eficiencia.

## INICIO Y CONSOLIDACIÓN DE LA INICIATIVA PRIVADA EN EL SECTOR (1840-1938)

Las circunstancias industriales, demográficas y urbanísticas de los siglos XVIII y XIX obligaron a los países europeos y en con-

1 Ferris, 1986.

2 Bel y Fageda, 2007; 2009.

3 Gómez Ibáñez, 2003.

4 Gómez Ibáñez y Meyer, 1993.

5 Kraemer, 2001.

6 Warner, 2008. Chen, 2009.

7 Ruiz Villaverde, García Rubio y González Gómez, 2010.

8 Matés Barco, 1999; 2004.

Tabla 1. Evolución de la gestión del abastecimiento urbano de agua en España

	<i>Etapa 1. Inicio y consolidación de la iniciativa privada en el sector (1840-1938)</i>	<i>Etapa 2. La reversión de la gestión del servicio (1939-1984)</i>	<i>Etapa 3. Vuelta a la contratación externa del servicio (desde 1985)</i>
Factores explicativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Desequilibrios presupuestarios e insuficiencia financiera</li> <li>– Inestabilidad política</li> <li>– Motivaciones ideológicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fallos del mercado</li> <li>– Contratos incompletos y costes de transacción</li> <li>– Motivaciones ideológicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Restricciones fiscales</li> <li>– Reducción de costes</li> <li>– Intereses políticos y motivaciones ideológicas</li> </ul>

creto a España a modernizar el Sistema Clásico de abastecimiento y saneamiento de agua potable.

Las necesidades financieras, técnicas y organizativas para acometer este proceso de modernización eran muy elevadas y la situación financiera de los municipios era paupérrima, dado que el país estaba sumergido de lleno en una situación de crisis (la crisis del Antiguo Régimen) en la que los conflictos bélicos se sucedían en un contexto político de efervescencia caracterizado sobre todo por una enorme inestabilidad.

La gestión directa de los servicios públicos locales, como así era considerado el servicio urbano de aguas, era por razones jurídicas, políticas y económicas, la modalidad que había existido con preferencia en el conjunto del territorio español. Sin embargo, dada la situación descrita de la época, esta modalidad de gestión comenzó a ser inviable durante el siglo XIX, por lo que hubo que buscar una solución alternativa que pasaba por la introducción de la iniciativa privada en el sector.

Los políticos liberales decimonónicos optaron por diseñar la figura legal de la concesión, copiando así la legislación de los países más avanzados, que otorgaban mediante subasta pública a empresas privadas, la gestión de los servicios municipales. Aunque la licencia permitida de explotación del servicio era por un tiempo considerablemente alto, que podía llegar a los noventa y nueve años, los responsables políticos de la época se aseguraron de que la gestión del servicio pudiese volver a manos de los responsables municipales. Ello se convirtió, posiblemente, en la mejor solución que se podía adoptar según los conocimientos de la época y la situación aquí descrita.

El recurso a la iniciativa privada tiene que ser vista como una necesidad del momento. Simplemente, el sector público carecía de lo necesario para atender las demandas de los ciudadanos y para modernizar el sistema de aguas: conocimiento y, principalmente, capital para llevar a cabo las inversiones necesarias. La iniciativa privada hizo posible la transformación del servicio de aguas en muchas ciudades españolas que luego servirían de ejemplo para otras zonas de España.

**LA MUNICIPALIZACIÓN DEL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA (1939-1984)**

Sería injusto negar la importancia trascendental de la empresa privada en el proceso de modernización. Sin la iniciativa

empresarial y el capital extranjero, difícilmente se hubiese podido acometer este proceso de modernización del servicio urbano de abastecimiento de agua.

Sin embargo, tras la consolidación empresarial en el sector, otros problemas se pusieron de relieve. Ya avanzado el siglo XX, se observan importantes disfunciones en la provisión del servicio urbano de aguas, posiblemente debidas a la estructura monopolística que configuraba al sector del agua.

Entre las disfunciones más importantes destaca una escasa inversión en el mantenimiento y mejora de la calidad del servicio, sobre todo cuando se acercaba el fin de la licencia de explotación del servicio; los incumplimientos de contrato por parte de las empresas concesionarias; los fraudes a la Hacienda Pública Local. A todo esto hay que añadir la imposibilidad técnica y financiera por parte de los Ayuntamientos de supervisar las actuaciones empresariales de las concesionarias, que degeneraba en situaciones de desabastecimiento en determinadas zonas de la ciudad. Posiblemente, el hecho más grave percibido a nivel global durante esta etapa es la situación de provisión insuficiente del servicio de la mayor parte de los municipios de pequeño tamaño del país.

No obstante, a pesar de todos los problemas comentados, el debate histórico sobre esta cuestión se puede centrar en si se podrían haber solucionado tales problemas manteniendo el peso de la gestión privada en el sector. Es por esto que aquí el factor ideológico juega un papel clave en la explicación del proceso de reversión de la gestión a manos de los responsables públicos. Desde 1924, pero sobre todo después de la Guerra Civil española, el país se inclina hacia un exacerbado “nacionalismo económico” que dentro de nuestro contexto de estudio se centra en dos puntos básicos: 1) la expulsión del capital extranjero del país, y 2) la vuelta al control público de los servicios locales. Para ello se lleva a cabo una política de congelación de las tarifas del agua que termina por estrangular la rentabilidad de las empresas privadas y acelerar su salida del sector.

**LA VUELTA A LA CONTRATACIÓN EXTERNA (DESDE 1985)**

A diferencia de las etapas anteriores, se cuenta ya con una mayor riqueza de datos estadísticos, que han permitido la realización de algunos estudios empíricos para poder explicar esta tendencia privatizadora.

Dentro de los factores pragmáticos que explicarían la decisión de los responsables municipales, parece existir un alto consenso sobre la importancia de la situación financiera de los Ayuntamientos. En aquellos municipios donde existen serios problemas de financiación, la alternativa de la privatización del servicio es una opción muy recurrente. Por otra parte, aunque no existe pleno consenso sobre la cuestión, un número considerable de trabajos empíricos, sobre todo los que se publicaron más tempranamente, coinciden en señalar que la reducción en los costes de la provisión del servicio es un factor clave para explicar la decisión del aumento de la privatización en el sector. Por último, en lo que se refiere a factores no pragmáticos, tampoco existe unanimidad sobre la cuestión. Habría que señalar que los análisis empíricos realizados descartan la influencia de los aspectos ideológicos y de las motivaciones políticas como factores explicativos de la decisión de privatizar la gestión del servicio urbano de aguas.

#### LA GESTIÓN DEL SERVICIO URBANO DE AGUAS EN EL ÚLTIMO CUARTO DEL SIGLO XX

El marco legal que actualmente regula el modo de gestión de servicios municipales en España viene delimitado por la ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local y la ley 57/2003 de medidas para la modernización del gobierno local. En el artículo 25 de la ley 7/1985 se dispone que “el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. En el párrafo segundo del mismo artículo se cita que el municipio, entre otros servicios, asume obligatoriamente la competencia sobre el suministro de agua.

El municipio es responsable de garantizar la prestación del servicio de aguas y, además, tiene la potestad de elegir el modo de gestión. El gobierno local es competente para decidir la forma jurídica por la que se va a prestar el servicio urbano de aguas. En las citadas leyes 7/1985 y 57/2003 y en el real decreto legislativo 2/2000, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, se establecen las distintas formas jurídicas para la prestación de servicios municipales. Las opciones del gobierno local son gestionar el servicio desde el propio Ayuntamiento o contratarlo externamente. En este segundo caso la gestión puede cederse a empresas de titularidad pública, privada o mixta.

La gestión desde el propio Ayuntamiento implica la asunción de todos los poderes de decisión y gestión, utilizando su propia plantilla de personal y haciendo frente a su retribución con fondos del presupuesto municipal. La creación de empresas de titularidad pública es una forma de descentralizar la gestión. Esta opción implica que la gestión se acoja a las normas de derecho privado y la consecución de autonomía en la gestión.

El gobierno local también tiene opción de privatizar la gestión del servicio. Es preciso advertir que de acuerdo con la legislación española, los municipios tan sólo pueden privatizar la gestión del servicio, ya que las infraestructuras siguen siendo de propiedad pública. Las empresas beneficiarias de la concesión son responsables de dicha gestión y del mantenimiento de las redes

durante el tiempo que dura el contrato. A la finalización del contrato, el gobierno local podrá volver a considerar la institución que gestionará el servicio.

La forma más extendida de privatización en España es la concesión. La concesión se formaliza mediante un contrato de gestión de servicios públicos por el que la Administración, que permanece como titular del servicio, encomienda su explotación a una persona natural o jurídica. La concesión se hace tras concurso público, no siendo posible su carácter por tiempo indefinido. Para el caso de las empresas de abastecimiento de aguas es aplicable el límite de cincuenta años en los contratos que comprendan la fijación de obras y la explotación del servicio público, y de veinticinco años en aquellos que comprendan únicamente la explotación de un servicio público.

Una alternativa de participación privada en la gestión del servicio urbano de aguas es la creación de empresas mixtas<sup>9</sup>. En las empresas mixtas, el capital social se reparte entre participación pública y participación privada. En todo caso, la participación de la entidad local será la suficiente como para poder asegurar la adecuada obtención de los fines públicos perseguidos. Esta figura permite, teóricamente, aunar más fácilmente la defensa de los intereses públicos y las ventajas asociadas a la gestión privada. El día a día de la gestión recae en el socio privado, con un amplio conocimiento en la industria; por el contrario, las decisiones políticas recaen sobre el socio público.

A diferencia de los períodos anteriores, a partir del último cuarto del siglo XX se dispone de más y mejor información estadística sobre la incidencia de las diferentes formas de gestión en los municipios españoles. Toda esta información está basada en la elaboración de encuestas, aunque ninguna tiene carácter censal. Ello explica que los resultados obtenidos a partir de las diversas fuentes no sean plenamente coincidentes.

La Figura 1 muestra la evolución de las distintas formas de titularidad en la gestión durante el período 1998-2004. Los datos se han recogido de la encuesta bianual de la Asociación Española de Abastecimiento de Agua y Saneamiento<sup>10</sup>. De todas las encuestas disponibles ésta es la que utiliza una muestra de mayor tamaño, por lo que es la más frecuentemente utilizada en la literatura<sup>11</sup>; no obstante, no está exenta de ciertos problemas. Las primeras encuestas –1992, 1994 y 1996– muestran unos resultados bastante oscilantes para los porcentajes de población que son atendidos por las diferentes formas de titularidad en la gestión; probablemente ello sea debido a los importantes sesgos que presentaban estas primeras encuestas por el bajo nivel de respuesta de los cuestionarios.

#### LOS PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN DEL SERVICIO DE AGUAS EN EL ÚLTIMO CUARTO DEL SIGLO XX: FACTORES EXPLICATIVOS

En los últimos años, diversos estudios empíricos han abordado esta misma cuestión para el caso español<sup>12</sup>. Aunque el debate

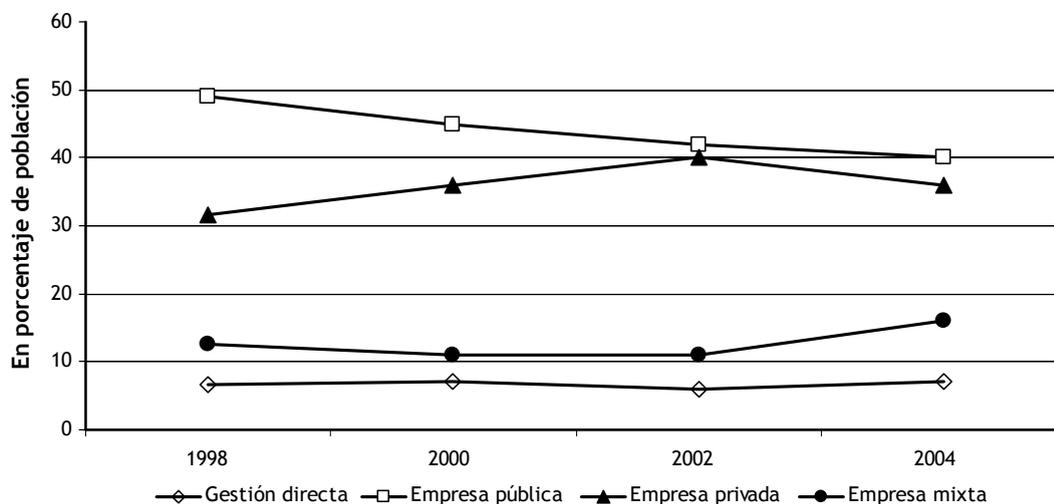
<sup>9</sup> Bel y Warner, 2008. González Gómez, Guardiola y Ruiz Villaverde, 2009.

<sup>10</sup> Encuesta sobre el Suministro de agua potable y saneamiento en España, Madrid (AEAS), 2006.

<sup>11</sup> Soler Manuel, 2003. Fernández Pérez, 2002.

<sup>12</sup> Bel y Miralles, 2003. Bel y Fageda, 2007; 2009. Bel y Warner, 2008. Miralles, 2009. González Gómez y Guardiola, 2009.

Gráfico 1. Evolución de la importancia de los distintos tipos de gestión del servicio de aguas en España, 1998-2004 (datos en porcentaje de población)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento (AEAS), varios años.

no está cerrado, a continuación se resumen algunas de las causas más frecuentemente citadas.

#### LAS RESTRICCIONES FISCALES

La anterior etapa (1939-1969) viene marcada en lo económico por un fuerte intervencionismo estatal. Para el sector de abastecimiento urbano de aguas dicho intervencionismo se tradujo en un fuerte control de la actividad y una política decidida de auxilios estatales. Sin embargo, a pesar de la actividad desarrollada por la Dirección General de Obras Hidráulicas, la tramitación, construcción y explotación de obras relacionadas con el abastecimiento urbano de aguas seguía siendo claramente insuficiente<sup>13</sup>.

A finales de los años 70 la inestabilidad política suscitada por el cambio de régimen, la crisis económica y el contexto inflacionario terminaron por determinar una importante reforma fiscal. Los objetivos principales de dicha reforma fueron la reducción del déficit público y la contención de la inflación. Este nuevo contexto supuso un freno importante de las subvenciones estatales dirigidas hacia los municipios, quedando los ayuntamientos sujetos a dos importantes restricciones financieras: una limitada capacidad de generar recursos propios y la drástica reducción de las subvenciones estatales dirigidas al mantenimiento y mejora de los servicios urbanos de agua.

Muchos ayuntamientos se vieron, de esta manera, en la necesidad de aproximar el precio del servicio a su valor real; de otro modo, el simple mantenimiento del servicio hubiera provocado inestabilidad en los presupuestos municipales. A partir de este momento, los políticos locales vuelven a considerar la contratación externa de los servicios del ciclo integral del agua como una opción atractiva. La privatización de la gestión de estos servicios se contempla frecuentemente como una opción con menor coste político que acometer directamente las necesarias subidas tarifarias<sup>14</sup>.

#### LA REDUCCIÓN DE COSTES

Las tensiones inflacionistas de la época unidas a las ya comentadas restricciones financieras que sufrían los municipios plantearon la necesidad de hacer frente a una reducción de costes. La privatización pudo ser la respuesta a este problema. Sobre todo es en los EEUU, a finales de los años 70, cuando se realizan los primeros estudios econométricos que relacionaban los costes de la prestación del servicio de abastecimiento de agua y la modalidad de gestión del servicio —pública o privada—. En estos estudios parecía ofrecerse evidencias de que la contratación externa, a través de empresas privadas, estaba asociada a unos menores costes de prestación del servicio<sup>15</sup>.

La explicación de este hecho la ofrece la teoría de la elección pública. A partir de este enfoque, cuando la producción de los servicios públicos es monopolizada por políticos y burócratas, el resultado suele ser un exceso de oferta de servicios públicos y, por tanto, una clara situación de ineficiencia. La solución planteada es introducir competencia en el mercado de servicios públicos, mediante los concursos y subastas de adjudicación de la explotación del servicio. No obstante, la cuestión es si realmente la contratación externa de un servicio local a través de concursos públicos de adjudicación introduce una verdadera competencia en el sector<sup>16</sup>.

Otra forma de reducir costes pasa por aprovechar las economías de densidad presentes en el sector. Frecuentemente la escala óptima en la prestación de los servicios del ciclo integral del agua suele ser mayor que la del propio término municipal abastecido; por tanto, una manera de aumentar la eficiencia es extender la prestación del servicio a otros términos municipales pues, de este modo, se consigue una agregación de las demandas del servicio y un aumento de la escala de operaciones. Así, una

13 Matés Barco, 1999.

14 Bel y Miralles, 2003.

15 Morgan, 1977. Crain y Zardkoohi, 1978.

16 Warner, 2008.

estrategia útil para conseguir esta escala operativa óptima puede ser la externalización del servicio.

No obstante, frente al anterior argumento, la externalización del servicio no tiene por qué ser la única forma posible de agregar demandas. La cooperación intermunicipal —la creación de consorcios y mancomunidades— puede conseguir los mismos resultados. A través de la cooperación entre municipios, los más pequeños pueden lograr escalas más eficientes; bien es cierto, que la cooperación intermunicipal es compatible tanto con el mantenimiento de la prestación pública como con la prestación privada del servicio<sup>17</sup>.

#### LOS INTERESES POLÍTICOS Y LAS MOTIVACIONES IDEOLÓGICAS

Los políticos locales no toman las decisiones relacionadas con la gestión de los servicios públicos municipales basándose exclusivamente en argumentos económicos. En el análisis de las motivaciones que sustentan las decisiones políticas en un sistema democrático, a partir del enfoque del *citizen-candidate*<sup>18</sup>, se destaca la importancia de dos factores: por un lado, el interés del político, plasmado en la prioridad de ganar las elecciones y acceder o mantenerse en puestos de poder; por otro lado, el político tenderá a aplicar una serie de políticas en lugar de otras según su orientación ideológica.

Si el político persigue buenos resultados electorales, la existencia de grupos de interés puede ser un factor relevante en el proceso de toma de decisiones. Así, en aquellos municipios donde el nivel de asociacionismo sindical es elevado la gestión directa o la gestión por medio de empresa pública del servicio de aguas puede tener mayor presencia; por el contrario, en aquellos municipios donde existe un tejido empresarial bien articulado, con grupos de empresarios influyentes, las diferentes opciones privatizadoras estarán más presentes.

Por último, la orientación ideológica del partido que gobierna el municipio podría determinar la modalidad de gestión predominante. Cabe esperar a priori que los partidos políticos situados hacia la derecha del espectro político fomenten la externalización de la gestión de los servicios urbanos del agua; mientras que aquellos situados a la izquierda del espectro político apostarán por la gestión directa o a través de una entidad pública empresarial.

A partir de los años ochenta, el resurgir de la iniciativa empresarial en el sector del agua pone fin a unos cuarenta años de hegemonía pública en la gestión del servicio del agua. El contexto histórico es clave, por una parte, para entender el cambio de tendencia. La crisis económica de los años setenta fuerza en España una importante reforma fiscal orientada a la reducción del déficit público y a la contención de la inflación. Esto supone un importante freno a la política de subvenciones para la financiación municipal. Por otro lado, la Teoría de la Elección Pública, muy crítica con la gestión directa de los servicios locales, gana en aceptación tanto en el terreno académico como político. Según

esta teoría, la privatización del servicio urbano de aguas conseguiría una mayor eficiencia: 1) a través de la introducción de la competencia en el sector con las subastas públicas y 2) a través del aprovechamiento de las economías de densidad en red.

#### ¿ESTAMOS ANTE UN NUEVO CAMBIO DE CICLO EN LA GESTIÓN DEL SERVICIO URBANO DE AGUAS?

Como se ha podido comprobar a lo largo del artículo, y de manera similar a lo ocurrido en otros países, existe una tendencia cíclica de la propiedad en la gestión del servicio urbano de aguas en España. Desde la introducción del moderno sistema de abastecimiento y saneamiento de aguas iniciado a mediados del siglo XIX, se han sucedido períodos en los que se ha alternado el peso de la participación privada y la pública en la gestión del servicio.

Aunque a partir del último ciclo de privatizaciones un volumen importante de la población española recibe el servicio de aguas de una empresa privada, se observan signos de agotamiento en la expansión de esta forma de gestión (ver Gráfico 1). De una parte, la sociedad civil se muestra cada vez más renuente a nuevos anuncios de privatización en la industria. Por otro lado, las decisiones de los gobiernos locales en el inicio de siglo apuntan hacia nuevas fórmulas de gestión. En algunas ciudades no se han cumplido las expectativas puestas en la empresa privada, en otros casos la empresa privada no ha conseguido la rentabilidad esperada de su actividad.

Frente a la opción de privatizar, están surgiendo otras fórmulas de gestión atractivas para los gobiernos locales en el inicio de esta nueva fase<sup>19</sup>: algunas empresas públicas, como EMASESA, están demostrando que es posible introducir elementos de la gestión privada en la empresa pública. La anunciada mayor eficiencia de la gestión privada sobre la pública en los años setenta del siglo XX no se ha podido demostrar que ocurra de manera sistemática en la gestión del servicio urbano de aguas<sup>20</sup>. Otra opción en auge es la posibilidad de integrar la gestión del servicio de aguas en alguna forma jurídica de gestión mancomunada. Esta fórmula es especialmente recomendable en municipios de pequeña dimensión. El asociacionismo permite ampliar el área del servicio y, por tanto, aprovechar las importantes economías de densidad en red existentes en la industria.

En este orden de ideas, hace ya tiempo que nos venimos planteando si no estaremos en el inicio de una nueva etapa del ciclo. En este posible inicio de etapa se podría advertir un freno en la tendencia privatizadora. Por una parte, parece estar decreciendo desde hace unos años el número de nuevas privatizaciones completas. Por otra parte, se observan casos de reversión, ya advertidos en otras partes del mundo, cambiando algunos municipios su decisión inicial de privatización para que la gestión del servicio de aguas vuelva a ser pública<sup>21</sup>.

Sin embargo, algunas hipótesis que barajábamos en trabajos anteriores, probablemente van a dejar de tener validez como

17 Bel y Fageda, 2007.

18 Osborne y Stivinski, 1996.

19 González Gómez, Guardiola y Ruiz Villaverde, 2009.

20 González Gómez y García Rubio, 2008. Bel y Fageda, 2009.

21 Hefetz y Warner, 2004. Warner, 2008. Chen, 2009.

consecuencia de la crisis económica de 2008 surgida a raíz de los acontecimientos en el sector financiero nacional e internacional. Ya no es en sí, la existencia de la crisis ni la fuerza con la que ésta golpea a las economías occidentales la causa que nos hace replantearnos nuestras hipótesis pasadas, sino la salida que se está adoptando para combatir esta crisis. La aprobación de una serie de recortes y de políticas de austeridad fiscal va a situar a los ayuntamientos en la casilla de salida —década de los setenta del siglo XX—. La variable “restricciones fiscales” será clave, nuevamente, para entender la continuidad de la tendencia privatizadora en la gestión de los servicios urbanos del agua y de otros servicios públicos locales. Si bien es cierto que la modalidad de privatización parcial es posible que se asiente con mayor fuerza, a diferencia de etapas anteriores.

## CONCLUSIONES

A lo largo de las etapas reseñadas en este artículo y a raíz de los trabajos revisados, se puede hablar de dos grupos diferenciados de factores o causas que explican los cambios en los modelos de gestión de los servicios urbanos del agua: son los factores pragmáticos e ideológicos.

Por ejemplo, la tendencia privatizadora que se inicia a mediados del siglo XIX, atiende a factores pragmáticos. Existe una verdadera situación de incapacidad técnica, organizativa y financiera por parte de los ayuntamientos para poder hacerse cargo de la modernización del sistema de abastecimiento y saneamiento urbano de aguas. Sin embargo, no podemos obviar que este proceso fue muy coherente con la ideología liberal de la época. De la misma manera ocurre a partir de los años cuarenta del siglo XX en España, donde se llevan a cabo los procesos de municipalización de la gestión del servicio. No son sólo los factores pragmáticos, como los fallos del mercado o la existencia de contratos incompletos, los que contribuyen a explicar este proceso; el exacerbado nacionalismo económico también tuvo un peso importante en la determinación y explicación de estas medidas.

En este orden de ideas, y centrándonos en los factores pragmáticos que explican las reprivatizaciones que se emprenden a partir del último cuarto del siglo XX, conviene también concluir con algunas reflexiones. Es llamativo el hecho de que las primeras investigaciones empíricas de finales de los años setenta que se realizan en los EEUU comulguen con la teoría económica emergente, —la Teoría de la Elección Pública—. Se apunta a que la gestión privada es capaz de reducir costes y mejorar la eficiencia en la gestión de los servicios. Asimismo, se asume que la introducción de concursos competitivos para otorgar las licencias de explotación en la gestión del servicio introduce competencia “real” en el sector, obviando de esta manera las características de la provisión de los servicios de agua que conforman la estructura de un mercado de monopolio natural (local). Es interesante por ello remarcar que estudios empíricos posteriores cuestionan estas afirmaciones y demuestran que son las restricciones financieras asociadas a los ayuntamientos, la variable más importante que explica en mayor medida los procesos de privatización de los últimos 30-40 años.

Por último, y en relación a la tendencia cíclica asociada al cambio de propiedad en la gestión de los servicios públicos locales, se observa que en la primera década del siglo XXI se publicaron algunos trabajos en EEUU que apuntaban a la posibilidad de que se empezase un nuevo proceso de reversión o remunicipalización. Esto ha hecho que varios investigadores especializados se pusiesen sobre la pista de que este proceso se pudiese reproducir en España para la gestión del servicio urbano de aguas, con algunos años de retraso. Bien es cierto, después de los últimos cuatro años de crisis económica y financiera que padecemos, y peor aún, de las medidas que se están adoptando para combatirla, que es altamente improbable que este proceso y cambio de ciclo se reproduzca en España, al menos a corto y medio plazo.

No obstante, y a diferencia de etapas anteriores, se observa un importante freno a la privatización completa de la gestión del servicio. La alternativa de la privatización parcial, a la vista de los datos, parece estar adquiriendo una importancia creciente en el contexto de la gestión pública local. A través de la empresa mixta, el capital social se divide entre el socio privado y el público, generalmente el ayuntamiento. Así, su órgano de dirección está constituido por representantes políticos municipales y por representantes del socio privado. Esta fórmula permite aprovechar el “know-how” del socio privado en lo que se refiere a la gestión diaria de la actividad de prestación del servicio, al tiempo que permite —teóricamente— un control más directo por parte del socio público sin incurrir en unos elevados costes de supervisión. Esta última cuestión está siendo puesta en duda recientemente por dos razones: por un lado, existe una importante asimetría en la información que dispone el socio privado, encargado de la gestión operativa y técnica del servicio, y el socio público, generalmente carente de todo conocimiento técnico; por otro lado, también existe una importante dejación de responsabilidades por parte del socio público.

La ausencia de experiencias previas en este sentido pudo hacer que, en los años ochenta del siglo XX y primera parte de los noventa, los municipios optaran mayoritariamente por la privatización completa de la gestión del servicio. Sin embargo, en la actualidad, la empresa mixta tiene cada vez más adeptos. Muchas nuevas cesiones de la gestión del servicio están siguiendo esta fórmula, e incluso municipios que tenían completamente privatizada la gestión están optando en la actualidad por la creación de empresas mixtas.

## BIBLIOGRAFÍA

- AEAS. 2006: *Encuesta sobre el Suministro de agua potable y saneamiento en España*. Madrid, AEAS.
- Bel, G. y Fageda, X. 2007: “Why do local governments privatize public services? A survey of empirical studies”, en *Local Government Studies*, 33 (4), Birmingham, 517-534.
- 2009: “Factors explaining local privatization: a meta-regression analysis”, en *Public Choice*, 139, New York, 105-119.
- Bel, G. y Miralles, A. 2003: “Factors Influencing the Privatisation of Urban Solid Waste Collection in Spain”, en *Urban Studies*, 40 (7), Glasgow, 1323-1334.

- Bel, G. y Warner, M. E. 2008: "Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies", en *Resources, Conservation & Recycling*, 52 (12), 1337-1348.
- Crain, W. M., y Zardkoohi, A. 1978: "A Test of the Property-Rights Theory of the Firm: Water Utilities in the United States", en *The Journal of Law and Economics*, 21 (2), Chicago, 395-408.
- Chen, Ch. A. 2009: "Antecedents of Contracting-Back-In. A View Beyond the Economic Paradigm", en *Administration & Society*, 41 (1), 101-126.
- Fernández Pérez, D. V. 2002: "Los ocho mil monopolios del agua urbana", en *Revista de Obras Públicas*, 149 (3425), Madrid, 93-102.
- Ferris, J. 1986: "The decision to contract out: an empirical analysis", en *Urban Affairs Quarterly*, 22 (2), 289-311.
- Gómez Ibáñez, J. A. 2003: *Regulating infrastructure: Monopoly, contracts, and discretion*. Cambridge and London, Harvard University Press.
- Gómez Ibáñez, J. A., y Meyer, J. R. 1993: *Going Private: The International Experience with Transport Privatization*. Washington, The Brookings Institution.
- González Gómez, F. y García Rubio, M. A. 2008: "Efficiency in the management of urban water services. What have we learned after four decades of research?", en *Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública*, 185, 2, Madrid, 39-67.
- González Gómez, F. y Guardiola, J. 2009: "A Duration Model for the Estimation of the Contracting Out of Urban Water Management in Southern Spain", en *Urban Affairs Review*, 44, 6, 886-906.
- González Gómez, F. Guardiola, J. y Ruiz Villaverde, A. 2009: "Reconsidering privatisation in the governance of water in Spain", en *Municipal Engineer*, 162, 3, 159-164.
- Hefetz, A., y Warner, M. 2004: "Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process", en *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 14, 2, Oxford, 171-190.
- Kraemer, R. A. 2001: "Public and private management. Models and trends", en EC, (ed.): *Co-operation models for environmental infrastructure projects*. Bruselas, Comisión Europea, 7-39.
- Matés Barco, J. M. 1999: *La conquista del agua: historia económica del abastecimiento urbano*. Jaén, Universidad de Jaén.
- Matés Barco, J. M. 2004: "The development of water supplies in Spain: 19th and 20th Centuries", en Giuntini, A., Hertner, P. y Núñez, G. (cords.): *Urban growth on two continents in the 19th and 20th Centuries: Technology, networks, finance and public regulation*. Granada, Comares, 165-178.
- Miralles, A. 2009: "A duration model analysis of privatization of municipal of water services" en *Revista de Economía Aplicada*, XVII, 50, Zaragoza, 47-75.
- Morgan, W. D. 1977: "Investor owned vs. publicly owned water agencies: An evaluation of the property rights theory of the firm", en *Journal of the American Water Resources Association*, 13, 4, 775-781.
- Osborne, M. J., y Slivinski, A. 1996: "A model of political competition with citizen-candidates", en *Quarterly Journal of Economics*, 111, 1, Cambridge, 65-96.
- Ruiz Villaverde, A.; García Rubio, M. A. y González Gómez, F. 2010: "Analysis of urban water management in historical perspective: Evidence from the Spanish case", en *International Journal of Water Resources Development*, 26, 4, 653-674.
- Soler Manuel, M. A. 2003: "Water Privatization in Spain", en *International Journal of Public Administration*, 26, 3, 213-246.
- Warner, M. E. 2008: "Reversing Privatization, Rebalancing Government Reform: Markets, Deliberation y Planning" en *Policy and Society*, 27, 2, Singapur, 163-174.

