La experiencia de los ordenamientos europeos: ¿un "retorno" a las gestiones públicas/municipales?[1]

Hellmut Wollmann

Profesor emérito de la Universidad Humboldt de Berlín

Hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de

Publicado en:

Cuadernos de Derecho Local, no. 31, febrero de 2013, pp. 70-80

[1] Contribución presentada al Seminario: "La eterna transición de la disciplina de los servicios públicos: ¿un mercado posible?", en la Universidad de Milán-Bicocca, el 25 de octubre de 2012.

1. Definiciones y principios

2. Desarrollo de la institucionalización de la gestión de los servicios públicos

3. La reciente oscilación del péndulo: ¿el retorno a lo "público"?

3.1. Reino Unido

3.2. Alemania

3.3. Francia

3.4. Italia

4. Resumen y conclusiones

4.1. ¿Cuáles son los factores que han favorecido tal remunicipalización?

4.1.1. La convicción de que el sector público/municipal tiene una capacidad de gestión superior o al menos igual a la del sector privado

4.1.2. La preferencia "ética" y de valores otorgada por los ciudadanos/usuarios a la gestión pública

4.1.3. Guía y control del Gobierno local sobre la gestión de los servicios públicos

4.1.4. Reducción de la presión de la Unión Europea sobre la gestión de los servicios públicos

4.1.5. Objetivos específicos de las políticas sectoriales

4.1.6. El vencimiento de los contratos como "ventana de oportunidad" (*window of opportunity*)

4.2. Factores que impiden o ralentizan la remunicipalización

4.2.1. Problemas y costes de la recuperación de la gestión de los servicios

4.2.2. Resistencia de los gestores privados a abandonar el mercado

4.3. ¿Una nueva oleada de privatizaciones formándose en la estela de la actual crisis económica y financiera?

5. Bibliografía

Resumen

En este artículo se analiza, desde una doble lógica organizativa y operativa, el desarrollo de las formas institucionales de gestión de determinados servicios públicos (agua, electricidad, residuos), en diversos Estados miembros de la Unión Europea (Reino Unido, Francia, Alemania e Italia).

Tras identificar los distintos tipos de organización de los servicios públicos (organización pública directa o indirecta; privatización formal, material y

funcional; remunicipalización) y realizar después un análisis de la gestión de los mismos desde una perspectiva económica (eficiencia) y política (interés general: bienestar social, ambiental, sanitario, etc.), se lleva a cabo un recorrido histórico en el que se pone de relieve cómo la gestión de los servicios públicos ha pasado de las manos de los particulares al sector público (primero local y luego estatal), volviendo, después, otra vez, a los particulares. No obstante, en los últimos años se puede observar cómo el péndulo vuelve a oscilar gracias al aumento del sector público municipal, al entender que este tiene una capacidad de gestión superior o, al menos, igual al sector privado, y a causa de la preferencia "ética" y de valores otorgada por los ciudadanos/usuarios a la gestión pública, pese a la resistencia de los gestores privados a abandonar el mercado y a la existencia de una nueva oleada de privatizaciones promovidas en los países del sur de Europa, a la estela de la actual crisis económica y financiera.
Palabras clave: *servicios públicos; privatizaciones; remunicipalización; sector público; sector privado*.

The experience of European countries: a "revival" of the public/local management?

Abstract

In this article I analyse, from an organizational and operational perspectives, the development of institutional ways of management of some public services – water and electricity supply and waste management- in several Member States of the European Union: the United Kingdom, France, Germany and Italy.

First, I identify different ways to manage public services: direct and indirect public management, formal, material and functional privatization and remunicipalization. Second, I carry out an analysis of these different ways of management from an economic (efficiency) and political (general interest: social, environmental, sanitary, and other kinds of welfare) perspectives. Third, I show a historical tendency which illustrates how the management of public services have been moved from the private sector to the public (first to the local level and then to the national sphere) and, subsequently, how them have been returned to the private sector. However, in the last years we can observe how

the pendulum oscillates again because of the enlargement of Local Administration. This enlargement is grounded in two considerations. First, in the belief that Local Administration is superior -or at least in the same level- to the private sector in managing public services and, second, in the ethical preference for public management that have citizens/consumers, all of this despite of the unwillingness of the private sector to abandon the market and the launchement of new waves of privatizations in the South of Europe, in the context of the economic and financial crisis.
Keywords: public services; privatizations; remunicipalization; public sector; private sector.

1. Definiciones y principios

En el siguiente texto se analizará el desarrollo de las formas institucionales de gestión de los servicios públicos en algunos países europeos.[2] [3]

Ante todo, es necesario buscar una terminología común: “servicios públicos”, en español, corresponde, en inglés, a *public utilities*, en francés a *services publics*, en alemán a *Daseinsvorsorge*, y en italiano a *servizi pubblici*. El término alemán es el más difícil de traducir, ya que indica, más o menos: "medida para el (bien)estar". A nivel comunitario, en palabras de la Comisión Europea, la terminología utilizada es más compleja, pero también más específica, a saber: “servicios de interés económico general” (*services of general economic interest*) (véase Wollmann/Marcou, 2010b). Esta definición incluye los servicios públicos, y en particular los servicios llamados de infraestructura o de red, incluyendo por tanto el servicio de agua, la eliminación de residuos, los servicios "energéticos" (como electricidad y gas) y los transportes públicos.

[2] Doy las gracias a la profesora Anna Marzanati, que ha revisado el texto escrito por mí en italiano. Yo sigo siendo –obviamente- el único responsable del contenido del presente *discussion paper.*

[3] El estudio nace de la colaboración con un grupo internacional de investigadores, coordinado por el autor y por Gérard Marcou en el contexto de la Villa Vigoni, en el Lago de Como. Los resultados de los estudios de los participantes de dicho grupo han sido publicados en WOLLMANN/MARCOU (eds.), 2010. En particular, este *discussion paper* hace alusión a los artículos de WOLLMANN/MARCOU, 2010c; WOLLMANN, 2011; WOLLMANN, 2012a, 2012b.

En este contexto, bastante amplio, el desarrollo institucional puede ser analizado e interpretado según dos lógicas distintas: una lógica organizativa y una lógica operativa.

Respecto a la “lógica organizativa”, podemos identificar diferentes tipos de organización del servicio:

- **Organización pública:** con la que se identifica la gestión del sector por parte del Estado, o de otros entes públicos, como los municipios. Tal gestión se puede llevar a cabo “directamente” por la Administración y sus funcionarios (identificándose, en este caso, con la definición inglesa de *in house*, o francesa de *en régie*), o “indirectamente”, a través de entidades o empresas que, aun siendo de propiedad pública, tienen una forma jurídica y organizativa (en algunos casos también financiera) autónoma y separada respecto a las Administraciones Públicas propiamente dichas.

  La separación, o gestión indirecta, implica un cambio de gestor del servicio público, y puede realizarse de diversas maneras:

- **Privatización formal:**

  La gestión y organización "separada" o indirecta de los servicios públicos, se puede llevar a efecto mediante distintas formas jurídicas, bien a través de la llamada “privatización formal” u “organizativa”, o mediante la llamada “corporativización” (*corporatization*) (véase Grossi *et al.*, 2010). Generalmente tales organizaciones tienen personalidad jurídica propia, pudiendo configurarse, por ejemplo, como empresa o sociedad de capital mixto, bajo la forma de S.A. o de S.L. (sociedad anónima o sociedad limitada). También en Alemania existen ejemplos de este tipo, como en el caso de las llamadas *Stadtwerke*, al que corresponden las denominadas *aziende municipalizzate* en Italia (empresas municipalizadas). En el caso de que, en el capital de tales sociedades, participen sujetos privados como accionistas, por regla general en minoría, las mismas se definen *gemischtwirtschaftliche Unternehmen* en Alemania, *mixed companies* en Inglaterra, *sociétés d'économie mixte locales* (SEML) en Francia, o de *Public Private Partnerships* (PPP) en la terminología anglosajona utilizada también en el ámbito europeo.

- **Privatización material:**
  En el caso de que la gestión indirecta se lleve a cabo a través de la privatización material, a diferencia del modelo descrito anteriormente, será transferido, o vendido, todo el patrimonio público (ya sea estatal o municipal), entera o parcialmente, a los compradores o inversores privados.
- **Privatización funcional:**
  En el caso de que la gestión del servicio público sea transferida a un proveedor externo, ya sea del sector privado o del "tercer sector" (*non profit* en el Reino Unido, de utilidad pública en España, *d'utilità pubblica* en Italia, *gemeinnützig* en Alemania, *à but non-lucratif* en Francia), se llevará a cabo por *outsourcing*, contratación, concurso o delegación (*gestion déléguée* en Francia). En tal caso, sin embargo, la función de "servicio público" queda subjetivamente radicada en el sujeto público titular.

Pero también es posible el proceso inverso respecto a los anteriormente descritos, que se podría definir como "remunicipalización", o "retorno" a la gestión pública, tanto en el caso de que la "propiedad" vuelva a ser pública como en el caso de que la gestión vuelva a las manos del sector público, mediante un proceso igual y opuesto al de *outsourcing*, también llamado *insourcing*.

Pasando ahora al análisis de la segunda perspectiva de la investigación, en el ámbito de la "lógica operativa", pueden distinguirse dos recorridos: uno "económico" y otro "político".
Pudiendo utilizar "categorías ideales", según la teoría de Weber, la lógica económica impone el cumplimiento de un único objetivo, precisamente el económico, estando únicamente dirigida hacia la eficiencia económica, ignorando y "externalizando", siempre que sea posible, los costes sociales, ecológicos, etc. La lógica económica, así entendida, es típica de la realidad emprendedora privada.

Por el contrario, la lógica política va dirigida a cumplir una pluralidad de objetivos, que incluyen en primer lugar el interés general, que pertenece no al individuo, sino a la "comunidad local", enfocando por consiguiente objetivos de bienestar social, ambiental, sanitario, etc., no solo económicos. La tutela del interés general, típica de la lógica política, está en la base de la propia legitimación del cargo del órgano electo del ente local, del cual no se puede prescindir.

Intentando un análisis histórico de ambas lógicas, podríamos analizar el cómo y el cuándo las mismas han sido realizadas, y si lo han sido de manera combinada o alterna. Dada la brevedad del tiempo de que disponemos, este análisis podrá estar dirigido a entender, sobre todo, el cómo y el cuándo los servicios públicos han empezado a volver a manos públicas.

2. Desarrollo de la institucionalización de la gestión de los servicios públicos

Para enfocar la cuestión de la remunicipalización desde una perspectiva histórica, parece útil examinar brevemente el desarrollo "idéntico" pero precedente, o sea la fase de la llamada institucionalización de la gestión de los servicios públicos.

En este ámbito es posible individualizar distintas fases (sobre el concepto de “cursos y recursos históricos”, véanse Millward, 2005; Clifton *et al.*, 2011; Röber, 2009, y Wollmann/Marcou, 2010c; para un *excursus* histórico más detallado, véanse Wollmann, 2011, 2012b):

- Durante el siglo XIX, tanto en Inglaterra, primer país europeo en términos de industrialización y urbanización, como en Alemania, las formas embrionarias y elementales de servicios públicos, como agua, residuos, gas, electricidad y transporte público, fueron organizadas y gestionadas por empresarios privados.
- En la segunda mitad del mismo siglo, debido a la escasa calidad de los servicios prestados por los particulares, y a causa también de su fracaso desde el punto de vista económico, los servicios públicos fueron puestos bajo la gestión y responsabilidad de los municipios, aumentando

significativamente el papel institucional de los entes locales. El fenómeno, conocido en Inglaterra como "socialismo municipal", y defendido con fuerza por el movimiento de los llamados "Fabians", fue considerado un paso necesario y esencial para el desarrollo de una nueva política, difundiéndose pronto, asimismo, en otros países europeos.

- Desde el comienzo del siglo XX, con el fortalecimiento del Estado del bienestar (*Welfare State*) en su acepción moderna, el papel de los Gobiernos centrales se volvió cada vez más importante, también con respecto a la gestión de los servicios públicos. Inicialmente, la centralización de poderes se manifestó con la elaboración de una regulación nacional de los servicios. En cambio, después de 1945, parte de la gestión de los servicios fue reclamada desde el nivel local y dejada en manos del propio Estado: el sector de la energía eléctrica, por ejemplo, fue "nacionalizado" en Francia, y encomendado a una sociedad estatal, la EdF (*Electricité de France*); lo mismo sucedió en el Reino Unido y, pocos años más tarde, en 1962, en Italia, con la creación de ENEL. El monopolio público (tanto estatal como municipal) en la gestión de los servicios públicos estaba justificado y apoyado por la ideología “socialdemócrata", o sea por la convicción de que el Estado y los funcionarios públicos eran los sujetos más aptos para la gestión del "bien común", así como de los servicios públicos, sin duda conectados a tal bien. Esta ideología estaba perfectamente representada por el *Welfare State* de Inglaterra después de 1945.
- Pero precisamente en Inglaterra comenzó, en los años ochenta, bajo el impulso del Gobierno conservador guiado por Margaret Thatcher, el declive del precedente modelo, bajo los ataques de un movimiento ideológico neoliberal que tendía a identificar el *Welfare State* como modelo organizativo en quiebra (*Welfare State failure*, *public sector failure*). La quiebra del *Welfare State* estaba causada, según el partido conservador y liberal anglosajón, por la ineficiencia de la gestión pública de los servicios. La ideología neoliberal aspiraba a sustituir el Estado de bienestar, presuntamente sobredimensionado, por un Estado “racionalizado” (*lean State*). Tal redimensionamiento debía ser llevado a

efecto con una masiva reducción del personal y del organigrama estatal, por medio de privatizaciones materiales, procesos de *outsourcing* y transferencias de funciones y bienes del Estado al mercado (*marketization*). El mecanismo preescogido fue el de la llamada *compulsory competitive tendering,* o sea imponiendo por ley la obligación de convocar licitaciones para la concesión, a los particulares y al mercado, de los servicios públicos, en la convicción de la mayor eficiencia económica de los mismos respecto al Estado. La política neoliberal conquistó pronto la escena internacional y fue reforzada, en los años noventa, también por el derecho comunitario, dado que la Unión Europea estableció como base de la creación del "mercado único europeo" la concurrencia y la "liberalización". Uno de los objetivos principales de la Unión Europea ha sido el de introducir el principio de la concurrencia también en el mercado de los servicios públicos, definido como el mercado de los "servicios de interés económico general".

- La política neoliberal y el derecho comunitario de la concurrencia y del mercado son los factores que más han influido sobre la transformación de la gestión de los servicios públicos en los países europeos. Esta radical inversión de tendencia se ha manifestado con más claridad precisamente en Inglaterra, único ordenamiento ligado a la privatización material completa de los sectores eléctrico y del agua, con la privatización funcional (*outsourcing*) de los otros servicios públicos. También en el resto de ordenamientos europeos, el mercado y los particulares adquirieron más importancia y mayores poderes, en proporción inversa respecto a la reducción de poderes y funciones de los entes locales y de las empresas públicas (para un análisis detallado respecto al servicio de electricidad, véase Wollmann, Baldersheim *et al.*, 2010).

A partir de esta breve reconstrucción histórica, es fácil advertir cómo la gestión de los servicios públicos ha pasado, de las manos de los particulares, al sector público, primero localmente y luego a nivel estatal, volviendo después, otra vez, a las manos de los particulares. La andadura de este sector se asemeja, pues, a un "péndulo" que oscila del sector privado al sector público, y finalmente

vuelve “atrás” al privado (respecto a la imagen del “péndulo”, véanse Röber, 2009; Wollmann/Marcou, 2010c, y Wollmann, 2011).

3. La reciente oscilación del péndulo: ¿el retorno a lo “público”?

Desde hace algunos años, el péndulo parece haber vuelto a oscilar: existen, de hecho, indicios que sugieren una reducción de la intervención de los particulares y del mercado en la prestación de los servicios públicos, en favor de un aumento del sector público/municipal. A continuación, intentaremos analizar este fenómeno de “reapropiación” pública de los servicios, ya sea a través de la adquisición, por parte de los municipios y de los entes locales, de las sociedades precedentemente vendidas, o a través de la avocación de las funciones y servicios confiados al exterior. Por lo tanto, ¿el “péndulo” está oscilando hacia atrás?

Este movimiento debe ser investigado en los mismos países en que ha sido observada la oscilación precedente, es decir, en el Reino Unido, Francia, Alemania, y también Italia. Para determinar correctamente el grado y la dirección de los cambios en curso, es útil considerar, asimismo, las respectivas “condiciones de partida” de los ordenamientos individuales que coinciden con la fase de predominio del sector privado en los años ochenta y noventa. En particular, analizaremos las tendencias en tres sectores: eléctrico, hídrico, y de residuos.

3.1. Reino Unido

Como ya se ha mencionado anteriormente, el Reino Unido ha sido el país europeo donde el impacto del mensaje y de la política "neoliberal" ha resultado ser más radical. Después de 1945, el Reino Unido representaba el modelo más avanzado y evolucionado, en Europa, del *Welfare State*, con un monopolio casi total del sector público/municipal en la prestación de los servicios públicos. Del mismo modo, el Reino Unido fue el primer ordenamiento europeo que transformó radicalmente su propia actitud con un uso masivo de privatizaciones, tanto materiales (como en el sector energético y del agua)

como funcionales, a través de los procesos de *competitive tendering*, *outsourcing*, *contracting out*, a favor de proveedores externos, en su mayoría privados. El *compulsory competitive tendering* ha sido el instrumento a través del cual la mayoría de los servicios públicos relevantes han sido transferidos a actores no públicos, dando así al Reino Unido una configuración jurídica excepcional en el panorama europeo.

Aun así, recientemente, las *local authorities*, privadas de sus funciones y de la gestión de los servicios públicos antes de la nacionalización y tras la subsiguiente privatización, han empezado a reapropiarse de algunas actividades, especialmente en el sector de la energía, directamente con el impulso de la coalición conservadora liberal, ascendida al Gobierno en mayo de 2010. Debiendo realizar el aumento de la producción de energía eléctrica renovable del 15 % para el año 2020, el Gobierno británico ha alentado explícitamente a las *local authorities* a activarse autónomamente. Hasta hoy, sin embargo, la actividad local se ha detenido en la fase de proyecto, con resultados, por otra parte, limitados (para detalles, véase Wollmann, 2012).
En cuanto a los otros servicios públicos que habían sido (material o funcionalmente) privatizados en los años ochenta, la tendencia que se registra es, en cualquier caso, la de recuperación por parte de las *local authorities* a través del *insourcing*: según una reciente encuesta, de hecho, el 60 % de las *local authorities*, en los sectores de la recogida y eliminación de residuos y de los servicios sociales, ya ha previsto el *insourcing,* o lo está preparando o proyectando (véanse APSE, 2011, y Hall *et al.*, 2012).
En otros sectores, como en el del transporte público, la fórmula preseleccionada para la “remunicipalización” es la de la *Public Private Partnership* (véase Hall *et al.*, 2012).

3.2. Alemania

En Alemania, el sector eléctrico se caracterizaba, desde hacía mucho tiempo, por una dualidad de proveedores (para detalles, véanse Wollmann, Baldersheim *et al.*, 2010, y Wollmann, 2011). Por un lado, la parte del león del mercado energético se la llevaba un grupo de empresas que, operando como

compañías que cotizaban en bolsa, tenían un capital mixto. Por otro lado, había empresas municipales (llamadas *Stadtwerke*) que, representativamente, desarrollaban una pluralidad de servicios, combinando los de agua, residuos, transporte público, etc.

Durante los años noventa, a raíz del fuerte impacto de la política de la Unión Europea que imponía la "liberalización" y "desregulación" de los servicios públicos, el mercado de la energía en Alemania paradójicamente ha vivido un proceso de concentración que ha llevado a la creación de un oligopolio a favor de únicamente "cuatro grandes" compañías. En un mercado dominado por gigantes, las pequeñas empresas municipales (*Stadtwerke*) parecían estar en vías de extinción (*Stadtwerkesterben*).

Sin embargo, incluso en Alemania se observa recientemente un retorno (*comeback*) de las *Stadtwerke* (véanse Wollmann, Baldersheim *et al.*, 2010, y Wollmann, 2011, 2012b), que han comenzado a recomprar empresas o sectores de empresas, tanto readquiriendo capital y participaciones previamente vendidos a las compañías privadas, como incluso creando nuevas sociedades, y recuperando hasta expandirlo su papel en la producción, transmisión y distribución de energía.

También el sector hídrico, que tradicionalmente se había dejado en manos de los entes locales y de las *Stadtwerke*, sufrió, en los años ochenta y noventa, una transformación como consecuencia de la venta total o parcial de las empresas municipales a los particulares, más exactamente a sociedades que ya dominaban el mercado nacional e internacional, como Veolia (empresa francesa) o RWE (gigante alemán). También en este sector, sin embargo, la tendencia parece haberse invertido, dado que son muchos los casos en que las entidades de gobierno local deciden recuperar la gestión del sector del agua: es el caso de municipios como Potsdam (véase Bauer, 2012) y Stuttgart (véase Libbe, 2012).

En el sector de los residuos, durante los mismos años, la participación de empresas privadas había aumentado constantemente, especialmente en el sector, económicamente muy rentable, de la eliminación de residuos y del reciclaje. Sin embargo, también aquí, se observa una creciente actividad de

recuperación por parte de los municipios (véanse Dreyfus *et al.*, 2010, y Libbe, 2012; para el caso de Bergkamen, una ciudad mediana que gracias a sus amplias medidas de remunicipalización ha recibido gran atención publicitaria, véase Schäfer, 2012).

3.3. Francia

En Francia, en 1946 el sector eléctrico fue totalmente nacionalizado y confiado a una empresa pública y estatal: la *Electricité de France* (EdF), pero se salvaron también algunas empresas municipales de energía. Durante los años ochenta/noventa, la EdF fue privatizada formalmente y transformada en S.A. cotizada en bolsa, dejando, no obstante, el 80 % de las acciones en manos del Estado. A pesar de la transformación jurídica, el mercado eléctrico seguía estando dominado por la EdF, mientras que las empresas municipales de energía seguían desempeñando un papel marginal.
Solo recientemente las empresas municipales han comenzado a ampliar su propio papel en el mercado, invirtiendo sobre todo en proyectos de energía renovable.

El sector francés del agua durante mucho tiempo se ha caracterizado por la llamada *gestion déléguée*: la función seguía siendo pública, pero la gestión y el ejercicio del servicio fueron confiados, a través de concesiones, a sujetos externos, de ahí el término de “privatización a la francesa” (véase Citroni, 2010). Tal práctica había creado, de hecho, un oligopolio de los mayores beneficiarios de las concesiones, formado únicamente por tres grandes grupos: Veolia, Suez y SAUR. Estas sociedades terminaron por dominar todo el mercado nacional (e incluso internacional), gestionando, en los años ochenta y noventa, el servicio hídrico de toda Francia, incluyendo el área de ciudades como París o Grenoble.
Pero, precisamente desde París y Grenoble, ha comenzado el retorno a la gestión local, mediante la readquisición de la administración del sector (véanse Bordonneau *et al.*, 2010, y *Hall et al.*, 2012).
Asimismo, en el campo de los residuos, se registra una tendencia idéntica, dado que los municipios se están reapropiando de la gestión que habían

transferido a manos de tres grupos privados (véanse Kuhlmann, 2009:159, y Hall *et al.*, 2012).

3.4. Italia

En Italia el sector eléctrico fue "nacionalizado" en 1962 y confiado enteramente a ENEL, aunque manteniendo las pequeñas empresas locales de energía (*municipalizzate*). Durante los años noventa, ENEL fue, primero, formalmente privatizada y transformada en una S.A. con acciones cotizadas, y luego materialmente privatizada a través de la venta del 80 % de las acciones en el mercado, pero dejando un 20 % a los inversores públicos (véase Citroni, 2010). No obstante, también en Italia, en los últimos años, se registra un crecimiento de las empresas municipales de energía en la producción, transmisión y distribución de energía eléctrica. Un ejemplo evidente ha sido la fusión, en 2008, de las empresas municipales de Milán y Brescia, y la creación simultánea de una nueva empresa, "A2A", que cotiza en bolsa. La tendencia no va a parar; al contrario, sobre la base de los resultados del referéndum de 2011 que ha consagrado definitivamente la renuncia a la producción de energía nuclear, las empresas municipales, que han invertido fuertemente en energías renovables, adquirirán cada vez más importancia.

En relación con el sector del agua, la gestión siempre se ha caracterizado por un alto grado de fragmentación, vinculado a la estructura local y territorial de las empresas municipales. En 1994, la llamada Ley de Galli intentó una reorganización del sistema, imponiendo procedimientos de licitación para la contratación de la gestión del sistema hídrico, favoreciendo la entrada de grandes inversores privados, como los *grands groupes* en Francia y los *big players* en Alemania, e imponiendo la privatización de facto, tanto material como funcional.
Pero, en 2011, el referéndum nacional de junio impuso la derogación de las leyes que permitían la privatización del sector. La voluntad popular parece, pues, reabrir las puertas a la gestión local del agua y/o a su reapropiación por parte de los entes locales.

4. Resumen y conclusiones

Antes de formular cualquier conclusión y (prudente) generalización, debe reflexionarse sobre los datos hasta ahora accesibles y disponibles.

En primer lugar, la selección de los países (o sea, Reino Unido, Francia, Alemania e Italia) y también de los servicios públicos (agua, electricidad, residuos) sobre la que se basa nuestra argumentación, reduce el campo de la propia investigación.

En segundo lugar, los datos a nuestra disposición son escasos y esporádicos, y por lo tanto no puede hacerse un índice válido de generalización sistémica.

Con estas premisas, me gustaría, no obstante, subrayar y concluir que, desde hace algunos años, se está perfilando y desarrollando una tendencia a volver a lo "público", estatal y/o local (para estas conclusiones, véanse también Wollmann/Marcou, 2010c; Wollmann, 2011; Wollmann, 2012; Röber, 2009; Hall *et al.*, 2012, y Kuhlmann/Wollmann, 2012).

Sin duda, por una parte, el proceso de privatización precedente, tanto material como funcional, está consolidado, y ha fortalecido los poderes económicos privados, que ciertamente no parecen tener la intención de perder terreno.

Pero, por otra parte, no se puede dejar de captar la inversión de la tendencia: el movimiento del "péndulo" parece llevarnos nuevamente "hacia atrás", hacia un regreso y resurgimiento (*comeback*) del sector público, y del sector municipal en particular, en la gestión de los servicios públicos (véanse Wollmann, 2011, 2012b; Röber, 2009, y Hall *et al.*, 2012).

4.1. ¿Cuáles son los factores que han favorecido tal remunicipalización?

4.1.1. La convicción de que el sector público/municipal tiene una capacidad de gestión superior o al menos igual a la del sector privado

En primer lugar, debemos subrayar que, en la percepción y en la experiencia práctica de muchos actores políticos y administrativos locales, ahora se está discutiendo la concepción neoliberal, y ya no se da por descontada la convicción de la superioridad del sector privado para garantizar servicios de buena calidad a un precio asequible.

La quiebra del planteamiento neoliberal es coetánea a la quiebra, percibida globalmente, del mercado (*private sector failure*, *market failure*), destacada dramáticamente por el crack del Grupo Lehman Brothers.

Por lo tanto, los actores políticos y administrativos locales están mucho más dispuestos a demostrar la mayor eficiencia de la gestión pública respecto a la privada.

En este contexto, resulta útil mencionar los resultados de algunas investigaciones internacionales que han comparado la prestación del sector privado y del sector público.

Por ejemplo, un análisis realizado en nombre del Banco Mundial sobre la gestión del agua en muchos países, llega a la conclusión de que "no hay ninguna diferencia estadísticamente significativa entre los proveedores públicos y privados con respecto a su eficiencia económica" (World Bank, 2004).

Resultados similares provienen de una investigación realizada en el Reino Unido sobre diversos campos de los servicios públicos; en las conclusiones se lee que: "Existen algunas señales muy débiles de que la privatización ha contribuido realmente a una mejora significativa en la *performance*. De hecho, las altas expectativas puestas en la privatización y enfatizadas en los discursos de los políticos se han quedado sin resultados concretos" (véase Estache *et al.*, 2005).

En otra investigación comparativa, centrada sobre la gestión de agua y residuos, se concluye que "no se evidencian economías de escala en la gestión del sector del agua, independientemente de si la gestión es pública o privada. El problema no es formal, sino sustancial, es decir, ligado a la gestión efectiva, no a la titularidad de la función" (Bel/Warner, 2008).

4.1.2. La preferencia “ética” y de valores otorgada por los ciudadanos/usuarios a la gestión pública

El reciente aumento de la preferencia por el sector público como proveedor de servicios se refleja también en la apreciación de los ciudadanos/clientes, es decir, en los valores compartidos en la llamada cultura política.

Esto se manifiesta también en la multitud de referéndums locales en que la privatización de un equipamiento o empresa local ha sido rechazada por amplia mayoría (véanse en Alemania los casos de Kuhlmann/Wollmann, 2012). Por

ejemplo, el referéndum nacional de junio de 2011 en Italia ha reiterado, en gran medida, el rechazo a la privatización del sector del agua, y representa un claro ejemplo del cambio de percepción y valoración del servicio público por parte de los ciudadanos.

4.1.3. Guía y control del Gobierno local sobre la gestión de los servicios públicos

En la gestión de los servicios públicos, los entes locales y las empresas locales están obligados a cumplir, en cualquier caso, requisitos distintos.

Por una parte, están expuestos a la competencia del mercado y deben adaptarse a su lógica económica, teniendo como objetivo la eficiencia económica.

De hecho, obligados a jugar con las reglas "del mercado", los municipios y sus sociedades (*Stadtwerke*, *municipalizzate*) parecen haber aprendido a "jugar", por ejemplo reclutando y adiestrando a personal suficientemente cualificado, incluso con habilidades empresariales.

Por otra parte, los municipios, sobre todo el Gobierno municipal, como órgano electo y representativo, deben y pueden imponer también fines políticos, logrando objetivos sociales y ecológicos en beneficio de la "comunidad local" que representan y que gobiernan. Esta finalidad puede lograrse también con el sistema de “financiación transversal", es decir, manteniendo un servicio local en déficit, o menos rentable, utilizando el mayor beneficio de otro servicio.

Por el contrario, una empresa privada que gestiona un servicio público, está orientada únicamente a la lógica puramente económica, tal vez "externalizando" los costes sociales y ecológicos.

La gestión pública, en cambio, debe y puede combinar las dos lógicas: la económica y la social, ecológica, etc.

4.1.4. Reducción de la presión de la Unión Europea sobre la gestión de los servicios públicos

Si, en un primer momento, la Unión Europea impulsó fuertemente la liberalización y privatización de los "servicios de interés económico general" (*services of general economic interest*), en el Tratado de Lisboa de diciembre de 2007 este impulso se redujo mucho. De hecho, en el protocolo adjunto, el rol

de las autoridades nacionales, regionales y locales fue especialmente acentuado, reconociendo a las mismas "un amplio margen de discrecionalidad" para decidir "cómo los servicios de interés económico general pueden hacerse disponibles y licitados, y organizarse de manera que respondan mejor a las necesidades de los clientes/usuarios".

Por lo tanto, la autonomía de las autoridades locales, en la determinación de las modalidades de prestación de los servicios, se ha ampliado significativamente desde el punto de vista de la Unión Europea.

4.1.5. Objetivos específicos de las políticas sectoriales

Como nos demuestra el ejemplo de la política nacional (y europea) relativa a la protección del medio ambiente y del clima, el objetivo compartido del desarrollo sostenible puede y debe influir fuertemente también sobre las decisiones de las autoridades locales de gestión y organización de los servicios públicos.

4.1.6. El vencimiento de los contratos como “ventana de oportunidad” (*window of opportunity*)

Allá donde los servicios públicos locales han sido gestionados por medio de concesiones o delegaciones (*outsourcing, délégation*), se abre una “ventana de oportunidad”, por estar la gestión de los mismos ligada a actos administrativos de larga duración, pero con un vencimiento. El fin natural de tales regímenes jurídicos permitiría la renegociación de los mismos, o la posibilidad de reapropiarse de la gestión de los servicios mismos por parte de las autoridades locales.

4.2. Factores que impiden o ralentizan la remunicipalización

4.2.1. Problemas y costes de la recuperación de la gestión de los servicios

En la recuperación de la gestión de los servicios, las autoridades locales se enfrentan a graves problemas organizativos, dado que, probablemente, a corto plazo, apenas podrán estar en condiciones de disponer y utilizar recursos y personal capaces de "soportar" la gestión y la organización de dichos servicios. Además de los problemas organizativos, las autoridades locales tendrán

también, presumiblemente, problemas financieros, puesto que deberán sufragar los gastos de indemnización a favor de los precedentes gestores, por las inversiones realizadas en las infraestructuras para el sostenimiento de los propios servicios.

4.2.2. Resistencia de los gestores privados a abandonar el mercado

En el intento de remunicipalizar un servicio o una empresa precedentemente cedida a los particulares, las autoridades locales se enfrentan al interés igual y contrario de aquellos por mantener la gestión y prestación del servicio. Aunque puedan aprovechar la "ventana" que se abre al vencimiento de los contratos de concesión o delegación, las autoridades locales tendrán que enfrentarse a unos actores privados de relevante peso económico y financiero. El poder de resistencia de los mismos podría configurarse, por ejemplo, en la exigencia de un precio excesivamente elevado para abandonar el sector.

4.3. ¿Una nueva oleada de privatizaciones formándose en la estela de la actual crisis económica y financiera?

En la estela de la actual crisis económica y financiera que ha afectado a Europa, se asiste a una fuerte divergencia entre países del sur y del norte de Europa sobre el tema de la remunicipalización. En los países del norte de Europa, por ejemplo en Alemania, los municipios, como las demás autoridades públicas, tienen muchas ventajas, porque pueden conseguir créditos, préstamos o financiación del sistema bancario a una tasa de interés muy baja, casi cercana al cero por ciento. Muchas autoridades locales han aprovechado estas condiciones ventajosas para financiar la remunicipalización de los servicios locales.

Por el contrario, en los países del sur de Europa, como en Italia, las autoridades locales no disfrutan de las mismas facilidades financieras. En este sentido, la política de los Gobiernos centrales, como en Italia sugiere la actual *spending review* del Gobierno Monti, parece orientada a deshacerse del patrimonio público y, en este contexto, incluso a empujar a los entes locales a

privatizar, es decir, a vender sus empresas y equipamientos para reducir la deuda pública o municipal.

5. Bibliografía

ALLEMAND, Rosalyn, "Les distributeurs non-nationalisés d'électricité face à l'ouverture de la concurrence", en *Annuaire 2007 des Collectivités Locales*, CNRS, París, 2007, p. 31-42.

APSE, *UNISON insourcing update: The value of returning local authority services in-house in an era of budget constraints*, 2011 (http://www.unison.org.uk/acrobat/20122.pdf).

BAUER, Hartmut, "Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung", en BAUER, Hartmut, BÜCHNER, Christiane y HAJASCH, Lydia, *Rekommunalisieurng öffentlicher Daseinsvorsorge*, Uni Potsdam, 2012 (http://www.buchhandel.de/WebApi1/GetMmo.asp?MmoId=1932634&mmoType=PDF&isbn=9783869561707).

BEL, Germà y WARNER, Mildred, "Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies", en *Resources, Conservation and Recycling*, vol. 52, 2008, p. 1337-1348.

BORDONNEAU, Marie-Agnès, CANNEVA, Guillem, ORANGE, Gérald y GAMBIER, Dominique, "Le changement de mode de gestion des services d'eau", en *Droit et Gestion des Collectivités Territoriales - 2010*, Editions le Moniteur, París, 2010, p. 131-147.

CITRONI, Giulio, "Neither state nor market: municipalities, corporations and municipal corporatization in water services - Germany, France and Italy compared", en WOLLMANN, Hellmut y MARCOU, Gérard (eds.), *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, Edward Elgar, Cheltenham (UK), 2010, p. 191-216.

CLIFTON, Judith, LANTHIER, Pierre y SCHRÖTER, Harm, 2011, “Regulating and deregulating the public utilities 1830-2010”, en *Business History*, vol. 53, núm. 5, p. 659-672.

DREYFUS, Magali, TÖLLER, Annette Elisabeth, IANNELLO, Carlo y MCELDOWNEY, John, “Comparative study of a local service: waste management in France, Germany, Italy and the UK”, en WOLLMANN, Hellmut y MARCOU, Gérard (eds.), *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, Edward Elgar, Cheltenham (UK), 2010, p. 146-166.

ESTACHE, A., PERELMAN, S. y TRUJILLO, L., “Infrastructure performance and reform in developing and transition economies: evidence from a survey of productivity measures”, *World Bank Policy Research Working Paper 3514*, febrero 2005 (http://wdsbeta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/03/06/000090341_20050306101429/Rendered/PDF/wps3514.pdf).

HALL, David, LOBINA, Emanuele y TERHORST, Philipp, “Remunicipalization in Europe”, unpublished paper presented to IPSA World Congress, 2012.

INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Public-Private Partnerships*, 2004 (http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm).

KUHLMANN, Sabine, *Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa*, Nomos, Baden-Baden, 2009.

KUHLMANN, Sabine y WOLLMANN, Hellmut, *Verwaltung und Verwaltungsreform in Europa, Einführung in vergleichende Verwaltungswissenschaft*, VS Verlag, 2012.

MILLWARD, Robert, *Private and public enterprise in Europe. Energy, telecommunications and transport, 1830-1990*, Cambridge U Press, Cambridge, 2005.

RÖBER, Manfred, , “Privatisierung adé? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen im Lichte des Public Managements”, en *Verwaltung & Management*, 5/2009, p. 227-240.

SCHÄFER, Roland, “Rekommunalisierung – Fallstricke in der Praxis. Erfahrungen aus Bergkamen”, en BAUER, Hartmut, BÜCHNER, Christiane y HAJASCH, Lydia, *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge*, Uni Potsdam, 2012 (http://www.buchhandel.de/WebApi1/GetMmo.asp?MmoId=1932634&mmoType=PDF&isbn=9783869561707).

WOLLMANN, Hellmut, “Provision of Public Services in European countries: from public/municipal to private and reverse?”, en *Comparative & Croatian Public Administration*, vol. 11, núm. 4, 2011, p. 898-911 (http://en.iju.hr/ccpa/ccpa/downloads_files/001-Wollmann.pdf).

WOLLMANN, Hellmut, “I servizi pubblici nei paesi europei fra Stato, municipi e mercato: qualche osservazione comparativa”, en *Rassegna di diritto pubblico europeo*, núm. 1, 2012a.

WOLLMANN, Hellmut, “Provision of Public Services in European Countries. From Public/Municipal to Private Sector – and Reverse?”, Paper given to IPSA World Congress held in Madrid in July 2012, 2012b.

WOLLMANN, Hellmut, BALDERSHEIM, Harald, CITRONI, Giulio, MARCOU, Gérard y McEldowney, John, “From public service to commodity: the demunicipalization (or remunicipalization?) of energy provision in Germany, Italy, France, the UK and Norway”, en WOLLMANN, Hellmut y MARCOU, Gérard (eds.), *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, Edward Elgar, Cheltenham (UK), 2010, p. 168-182.

WOLLMANN, Hellmut y MARCOU, Gérard (eds.), *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, Edward Elgar, Cheltenham (UK), 2010a.

WOLLMANN, Hellmut y MARCOU, Gérard, “Introduction”, en WOLLMANN, Hellmut y MARCOU, Gérard (eds.), *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, Edward Elgar, Cheltenham (UK), 2010b, p. 1-14.

WOLLMANN, Hellmut y MARCOU, Gérard, “From public sector-based to privatized service provision. Is the pendulum swinging back again? Comparative summary”, en WOLLMANN, Hellmut y MARCOU, Gérard (eds.), *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, Edward Elgar, Cheltenham (UK), 2010c, p. 240-260.