

Publicado en *Reforma y Democracia*. Nº 76, March 2020: 107-144.

**La remunicipalización de la gestión del agua en España: barreras legales frente a narrativas exitosas.**

**Water management remunicipalization in Spain: legal constraints against successful narratives.**

Manuel Villoria.

Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

Carmen Navarro.

Universidad Autónoma de Madrid

Esther Pano.

Universidad de Barcelona

## **Resumen**

Como plasmación de las políticas de austeridad aplicadas en Europa tras la crisis económica global, algunas de las propuestas del *New Public Management* volvieron a reactivarse, particularmente la de externalización de servicios públicos. Dadas las consecuencias negativas imprevistas observadas en muchos casos tras su implementación, surgieron un conjunto de reformas de signo contrario cuando la situación económica mejoró. Así aparecen -especialmente en el nivel municipal de gobierno- las estrategias de remunicipalización o vuelta a manos públicas de servicios previamente privatizados o externalizados. Sin embargo, en países como España se observa un desfase entre la abundancia de discursos políticos que apoyan la remunicipalización y el bajo nivel de consecución efectiva de estas reformas. Tomando la gestión del agua como caso de análisis empírico, este trabajo profundiza en estos procesos, interrogándose sobre su alcance, trayectoria y razones del desfase.

Palabras clave: España, gobiernos subnacionales, municipios, servicios públicos

## **Abstract**

As a reflection of the austerity policies applied in Europe after the global economic crisis, some of the New Public Management's proposals were reactivated, particularly the outsourcing of public services. Given the unforeseen negative consequences observed in many cases after its implementation, a set of reforms of an opposite sign emerged when the economic situation improved. This is how - especially at the municipal level of government - strategies for remunicipalisation or return to public hands of previously privatized or outsourced services appear. However, in countries such as Spain there is

a gap between the abundance of political discourses that support remunicipalisation and the low level of effective achievement of these reforms. Taking water management in Spanish municipalities as a case for empirical analysis, this work explores in depth these processes, their scope, trajectory and the reasons for the gap.

Keywords: Spain, subnational governments, municipalities, public services

## I. Introducción

Como consecuencia de la Gran Recesión, prácticamente todos los países europeos sufrieron efectos negativos en sus economías. Para hacer frente al problema, se propusieron un conjunto de ideas e instrumentos por parte de las instituciones de la Unión Europea en coalición con los grandes organismos económicos internacionales (FMI, BM, OCDE), que se han rotulado con el nombre de *políticas de austeridad fiscal*. Siguiendo a Blyth's (2013:2) la austeridad es “una forma de deflación voluntaria en la que la economía se ajusta a través de la reducción de salarios, precios y gasto público para restaurar la competitividad, pues se supone que ésta se alcanza mejor recortando el déficit, las deudas y los presupuestos del Estado”.

Las políticas de austeridad en Europa se implementaron sobre todo en los países mediterráneos, con consecuencias políticas, sociales y económicas muy relevantes, cuyo impacto aún se deja sentir. En general, estas estrategias comenzaron en los niveles centrales de gobierno y, bien por coerción isomórfica, bien por mimetismo, se trasladaron posteriormente a los gobiernos locales, donde se implementaron en muchos casos con grandes dosis de tensión (Lippi y Tsekos, 2018). La austeridad incluye medidas como los recortes en los derechos de los ciudadanos a servicios públicos, la retirada del Estado de la prestación de servicios o, de modo más general, la reducción del Estado (Cutbacks; Retrenchment; Downsizing) (Overmans and Noordegraaf, 2014: 99-102). Este paquete de medidas de austeridad implicó en muchos casos una reactivación de las propuestas del New Public Management (NPM), en coherencia con su ideario de aumentar la eficiencia y su potencial de aportar ahorros a corto plazo (Pollit and Bouckaert, 2017). Entre ellas, destacan las vinculadas a la privatización y externalización.

Paradójicamente, todo este programa de re-edición del NPM llegaba cuando algunas de estas propuestas estaban siendo criticadas desde mediados de los años 2000 o se habían empezado a detectar ciertas transformaciones de este paradigma de gestión pública (Schawb, Bouckaert y Kulhmann, 2017). Por ejemplo, referido al Reino Unido, Hood y Dixon (2015) en su evaluación llegan a la conclusión de que tras 30 años de reformas en esta línea el gobierno del Reino Unido “cuesta un poco más y funciona un poco peor” (2015: 183). Además, entre los potenciales efectos negativos del NPM que resaltan numerosos estudios, se apunta a que puede promover el fraude e incrementar la corrupción, así como elevar la desconfianza en el gobierno (Pollit, 2014, 26-7).

Dadas las consecuencias negativas imprevistas observadas en muchos casos y las evidentes cargas ideológicas detrás de muchas de estas propuestas, algunos gobiernos reaccionaron con un conjunto de reformas que siguen un camino diferente a la

denominada por Pollit y Bouckaert “the minimal state trajectory” (2017:119). Como indica Warner, “la investigación actual demuestra que los mercados públicos locales son frágiles y tienden a concentrarse. Los Gobiernos locales simplemente sustituyen un monopolio público por uno privado, y ambos modelos conllevan rentas de monopolio (2017, p 12). Es en este marco donde surgen en el nivel local de gobierno las denominadas estrategias de remunicipalización o vuelta a manos públicas de servicios previamente privatizados o externalizados. Su justificación tiene que ver con la demostración de que la externalización de ciertos servicios no siempre ha generado los beneficios supuestos, bien porque los costes no sólo no se han reducido sino que han aumentado, bien porque se han generado déficits de equidad y medioambientales, bien porque se han producido casos de captura -e incluso corrupción- en relación a las negociaciones contractuales, bien por una confluencia de todas o algunas de estas causas (Pigeon et al. 2012). La respuesta a los problemas detectados ha consistido en intentar volver a gestionar directamente los servicios previamente externalizados, en suma, internalizar los mismos de nuevo. Ahora bien, la efectiva recuperación de estos servicios a manos públicas no ha resultado ser tan sencilla como a primera vista pudiera suponerse, incluso cuando existe voluntad política, ya que este tipo de procesos requieren la superación de numerosos puntos de veto.

Este trabajo profundiza en estos procesos de recuperación del modelo de gestión directa de los servicios públicos, interrogándose sobre su alcance y trayectorias. Para ello, se centra en el nivel local de gobierno en España como realidad a explorar empíricamente por ser un caso paradigmático en donde las re-municipalizaciones han llegado a tener alta incidencia en muchas agendas locales. Las preguntas a que intenta responder son ¿Qué nivel de apoyo político tienen estas reformas? ¿Varía este apoyo por tipo de servicio? ¿Qué intensidad y trayectoria están tomando las remunicipalizaciones de servicios públicos locales en España? ¿Qué factores explicativos subyacen tras los casos de reformas exitosas y fracasadas? Sabemos que en los gobiernos municipales españoles se están recuperando servicios, pero su nivel de generalización y su dinámica son conocimientos que quedan aún por desentrañar.

El estudio combina la metodología cuantitativa en la primera parte a partir de información basada en encuestas y cualitativa en la segunda a través del estudio de caso. En primer lugar partimos del análisis comparado de las preferencias de los alcaldes europeos sobre el tipo de gestión de los servicios públicos (pública, privada o en partenariat público-privado) a fin de detectar si estamos ante una demanda real de remunicipalizaciones y, si existe, dónde se manifiesta. Tras ello, centrados ya en España, aportamos una base analítica para explorar el mapa de las remunicipalizaciones efectivamente llevadas a cabo, a fin de cuantificar su nivel de generalización. En la segunda parte de este trabajo, guiados teóricamente por el marco analítico de las corrientes múltiples (Multiple Streams Framework) de J.Kingdon (1984) y el análisis de narrativas, exploraremos dos estudios de caso – un caso de éxito y otro de fracaso- de estrategias de remunicipalización en municipios españoles, con la aspiración de identificar los factores que han influido en su éxito o fracaso; para ello nos centramos sobre todo en el ámbito del servicio de gestión del agua, por ser el que reúne condiciones políticas y estructurales más complejas de los existentes y analizamos dos situaciones, seleccionadas de una base de datos elaborada a estos efectos, para comprobar si las predicciones surgidas del marco analítico se materializan

empíricamente. Concluiremos con unas reflexiones teóricas y prácticas sobre las políticas de cambio hacia un modelo de post-NPM en el periodo posterior a la crisis.

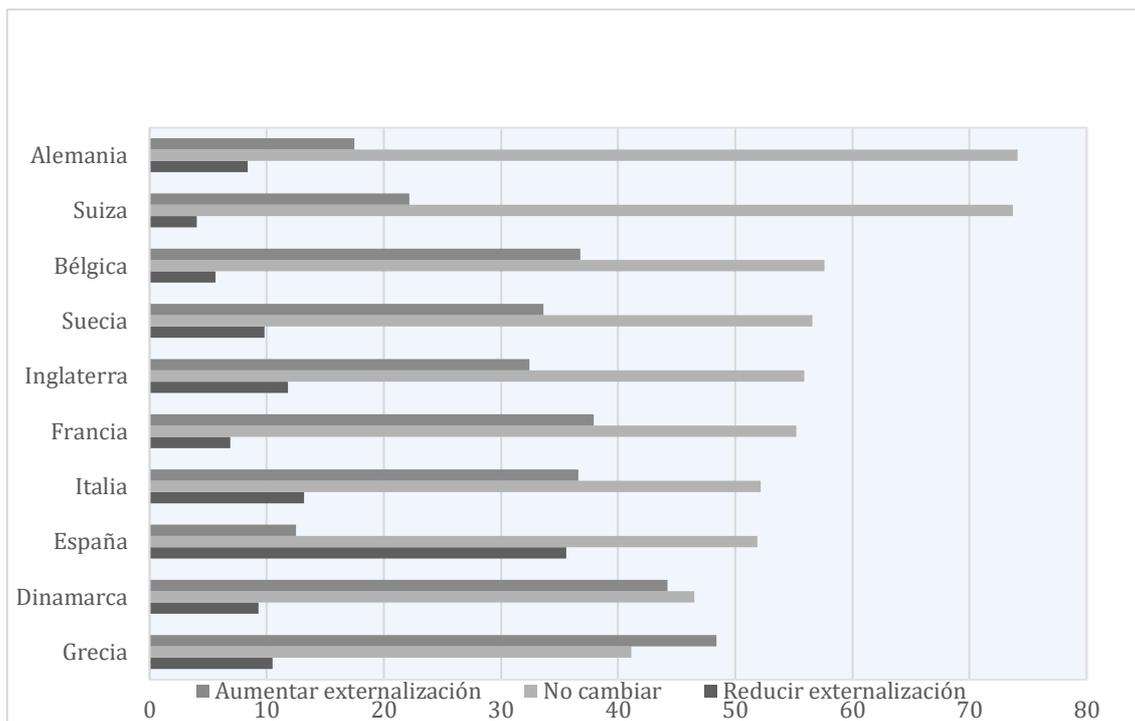
## **II.- Desajuste entre la voluntad de remunicipalizar y la realidad de su implementación**

El paradigma del New Public Management proponía una agenda de reformas fundada en la importación de técnicas propias de la gestión privada a la gestión pública a fin de modernizar la administración y mejorar la eficiencia y eficacia de su funcionamiento. La externalización – o provisión de servicios públicos por agentes privados- fue una de sus técnicas populares y, en Europa, los gobiernos locales fueron escenarios donde se implantaron estas estrategias de modo generalizado. Aunque no existen estudios sistemáticos comparados por sectores sobre su grado de diseminación, podríamos aventurarnos a afirmar que las externalizaciones constituyen una forma muy generalizada de provisión de servicios públicos locales (Salamon, 2012). Sin embargo, investigaciones recientes están identificando ciertas transformaciones del modelo (Steen et al, 2017) marcadas particularmente por la emergencia de remunicipalizaciones de servicios, aunque no contamos con conocimiento suficiente sobre la relevancia del fenómeno.

Una primera aproximación al tema podemos encontrarla en las actitudes de los alcaldes sobre su nivel de adhesión a dichas reformas. Estos líderes políticos locales son centro y punto de partida de las iniciativas de reforma y, por tanto, de la voluntad reformadora de esta cima del sistema político local debería partir, en su caso, el cambio de tendencia hacia más remunicipalizaciones. La información de la encuesta POLLEADER (Heinelt et al, 2018) que recoge las respuestas de más de veinticinco mil alcaldes europeos a un cuestionario sobre éste y otros temas ofrece datos interesantes al respecto.

Interpelados sobre si les gustaría aumentar o reducir las externalizaciones, los alcaldes europeos se decantan claramente por no cambiar el tipo de provisión existente en el momento del estudio (años 2015-2016). El gráfico 1 presenta estos datos, mostrando que la mayoría de los líderes apoya la forma de gestión existente en sus municipios, cualquiera que ésta sea, y no desean cambios. Solo en dos países (Dinamarca y Grecia), menos de la mitad de los alcaldes encuestados apoyan la estabilidad, pero, curiosamente no lo hacen para decantarse por las re-municipalizaciones, sino para apoyar más externalizaciones. Podríamos concluir, por tanto, que no estamos ante una tendencia remunicipalizadora generalizada; al menos, no en lo relativo al mundo local y si de los alcaldes depende.

Gráfico 1. Preferencias de los alcaldes europeos sobre cambios en las formas de provisión (%)

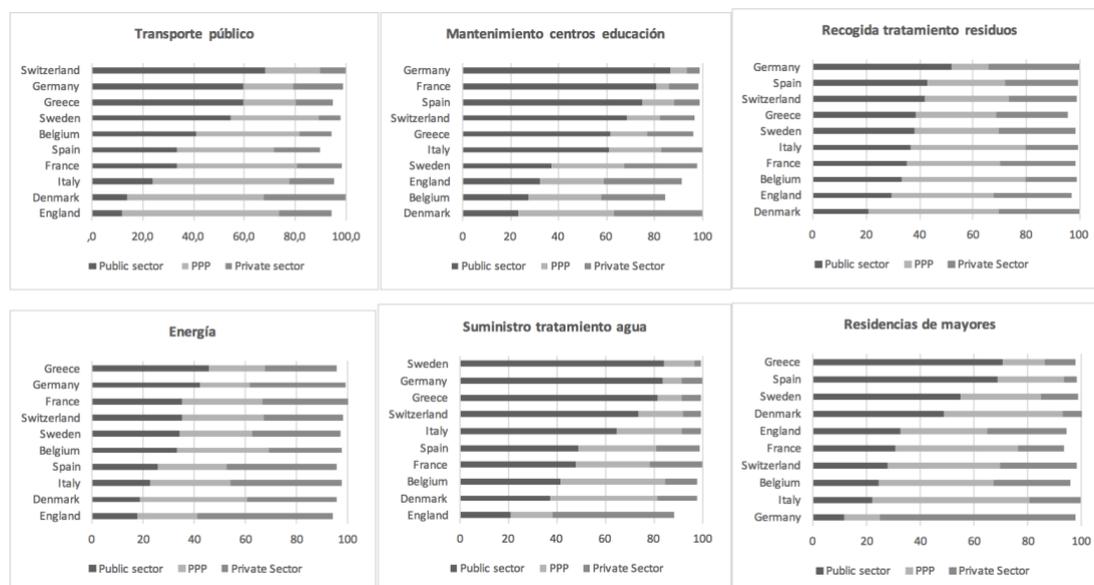


Fuente: elaboración propia a partir de datos de POLLEADER (2015-2016)

Sin embargo, el caso español muestra una realidad singularmente diferente de la del resto de países. Un 36 por ciento de los alcaldes españoles expresan que preferirían remunicipalizar servicios públicos, siendo los únicos entre los que gana esta opción a la contraria de seguir contratando externamente. Entre las razones que justifican su opción, de acuerdo a la encuesta, habría que destacar la mejora de la calidad de los servicios públicos y la rebaja de los costes de estos servicios para los ciudadanos. Se trata mayoritariamente de alcaldes ideológicamente situados a la izquierda, aunque también comparten esta visión muchos otros con posiciones centradas o conservadoras (Salvador y Pano, 2018). También les identifica su experiencia al frente de la política local: a menor número de años del alcalde en el cargo, más probabilidades de apoyar la remunicipalización, de lo que se puede deducir que en este grupo están también representados muchos de los líderes de la llamada “nueva política”, es decir, de partidos que han accedido recientemente y por primera vez al poder local (sobre todo de la formación Podemos y sus coaliciones).

Los datos nos permiten además discriminar entre tipo de servicios y observar para cuáles se prefiere o no un tipo de gestión pública. El gráfico 2 muestra que, si nos fijamos en la gestión del agua, objeto de nuestro análisis en la segunda parte de este trabajo, todos los países, salvo el Reino Unido, prefieren la gestión pública (o en partenariat) a la gestión privada. En España, esta cifra llega hasta el 50 por ciento. Entre las posibles explicaciones a estas preferencias las hay de carácter técnico y político. Técnicamente, la teoría de los costes de transacción sostiene de forma bastante sólida para la gestión del agua que este tipo de servicios podría ser mejor servido con prestación pública (Carrillo, et al. 2007). También puede estar detrás de estas preferencias la existencia de múltiples abusos por parte de las empresas subcontratadas y la aparición de escándalos de corrupción en este tipo de servicios (Gómez, 2017).

Gráfico 2. Preferencias de los alcaldes europeos sobre tipo de prestación por servicio público (%)



Fuente: The European Mayor

Fuente: elaboración propia a partir de datos de POLLEADER (2015-2016)

En coherencia con los resultados de la encuesta, lo normal sería que en España la mayoría de la ciudadanía dispusiera de servicios e infraestructuras públicas de suministro y gestión del agua o que, si no es así, al menos los municipios gobernados por la izquierda (que en la actualidad recogen a la mayoría de la población española) estuvieran implementando ya medidas de remunicipalización. Los datos sin embargo no nos indican esto. En realidad, España es hoy todavía uno de los países desarrollados con un mayor número de empresas privadas implicadas en la gestión del agua urbana; el 23% de los municipios españoles tienen capital privado invertido en la gestión de estos servicios, un porcentaje que se acerca al 55% cuando se expone en términos de población servida (Ruiz-Villaverde et al. 2015, p. 162). En otras palabras, la demanda de los alcaldes expuesta en las anteriores líneas no se corresponde con un aumento real de las remunicipalizaciones en la misma medida y nivel de intensidad. Otras fuentes (Magre y Pano, 2016) incluso elevan esta cifra. Su exploración de los municipios de Catalunya a partir de un estudio llevado a cabo en 2013 arroja como resultado que la mayor parte de los municipios catalanes de más de 500 habitantes (un 56,5%) gestionarían el abastecimiento de agua potable mediante alguna figura contractual. Los datos de este mismo trabajo para el conjunto nacional también pondrían de manifiesto una clara tendencia a recurrir a mecanismos de externalización para la prestación de este servicio (Magre y Pano, 2016).

En todo caso, la intensidad concreta del fenómeno de las remunicipalizaciones en España es difícil de tratar por diversos motivos. En primer lugar, por la fragmentación y la pluralidad del mapa municipal español con sus más de ocho mil municipios, que conlleva una enorme dificultad para el seguimiento del funcionamiento y actividad de los ayuntamientos. Además, existen otros retos vinculados al estudio de esta materia ya

que, en teoría, supondría un cambio en la forma de prestación. Este hecho no siempre se puede delimitar de forma clara en la práctica debido a las variadas figuras contractuales existentes o porque en ocasiones afecta solo a algunas partes del servicio y no a su totalidad. Además, la sensibilidad política y conflictividad que rodean estos procesos puede imponer una cierta discreción en determinados momentos, lo que dificulta su detección hasta el momento en que se produce efectivamente el cambio.

En el estudio que llevó a cabo la Fundación Carles Pi i Sunyer en 2016 para determinar el alcance de las remunicipalizaciones en los municipios españoles con población superior a los 50.000 habitantes<sup>1</sup> - 143 municipios- se detectaron 34 experiencias de servicios remunicipalizados del total del 82 por ciento de ayuntamiento que participaron en la encuesta, lo que arroja un porcentaje del 20,3. Estos primeros datos ponen ya de manifiesto algunos elementos de interés. Si bien la remunicipalización es una práctica que se concentra en un conjunto de municipios relativamente reducido, lo cierto es que algunos optan por impulsar estos procesos en varios servicios. De hecho, de los 24 municipios que respondieron que estaban llevando a cabo un cambio en sus modelos de prestación, 7 (casi un 30%) repiten experiencia en más de un servicio.

Entre todos los servicios que el estudio recoge remunicipalizados o en proceso de remunicipalización, el más habitual es el servicio de abastecimiento de agua potable. Buena parte de los municipios aprovechan la finalización del contrato previo para replantearse la forma de gestión y considerar la posibilidad de una gestión directa. A su vez, el compromiso político aparece como uno de los motivos para el cambio, aunque también se alude a otras causas, como las valoraciones técnicas. El estudio hace referencia a otras materias y actividades objeto de estos procesos de cambio. Un análisis global de todas ellas arroja una primera aproximación: prácticamente en todas las actividades se pueden identificar derechos afectados, bien desde la perspectiva del propio bien objeto de la remunicipalización –como sería el caso del agua-, bien desde otros enfoques como podrían ser los derechos de los trabajadores y las condiciones de desarrollo del servicio.

En definitiva, se detecta un apoyo de los dirigentes políticos locales a la remunicipalización de servicios que no se acompaña con una puesta en marcha de procesos de remunicipalización en la misma medida. ¿Cómo se explica este desfase entre preferencias y realidades? ¿Por qué no se está produciendo la remunicipalización de los servicios (sobre todo de gestión del agua) si políticamente parece lo coherente? La aproximación cualitativa desde la técnica del estudio de caso abordada a partir de aquí nos dará algunas claves para una mejor comprensión de esta paradoja.

## **II. Problemas, soluciones y política en la gestión del agua**

La gestión privada de servicios públicos en el ámbito local tiene una larga tradición en España. Desde mediados de los años 80, con la aprobación de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local, se produjo un importante cambio de modelo hacia una mayor

---

<sup>1</sup> Para información completa sobre el este proyecto, se puede acceder a <https://remunicipalitzacions.com/es/document/memoria-de-projecte-i-resultats>

subcontratación; cambio que ha sido reforzado a partir de la crisis económica. El propio texto de la Ley de Régimen Local, tras su reforma de 2013 -Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local- establece que “para favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas, se limita el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica a casos en los que su necesidad y proporcionalidad queden claramente justificadas” (Preámbulo). Por tanto, externalizar en España es sencillo y el diseño institucional lo promueve, favoreciendo con ello la captura de decisiones. Como indica Sancho, cuando existe centralización en la toma de decisiones de contratación, como ocurre en España con la figura del *strong mayor*, y además el grado de autonomía del poder público respecto a los grupos económicos presentes en el sector económico respectivo es bajo, se tiende a producir tal fenómeno (2017, pp. 79-81). Además, como destacan Sánchez et al. (2018, p. 225) los regímenes clásicos de gobernanza del agua se generaron centrando el interés en la optimización de la gestión.

Remunicipalizar sin embargo, parece más difícil, especialmente si el contrato de concesión no ha finalizado. Normalmente, la externalización de la gestión del agua se hace a través de concesiones administrativas de 20/30 años de duración, por lo que esperar el fin de la concesión puede ser muy difícil en muchos casos. Para hacer más viable la gestión privada, ya en 2011, el lobby privado del agua, a través de la denominada Ley de Economía Sostenible, consiguió que, en el caso de que la entidad que gestiona el servicio público sea una sociedad mixta municipal o una empresa privada, el agua se rija a través de un precio privado, es decir, a través de una tarifa y no de una tasa. Más aún, uno de los objetivos de la reforma de la Ley de Régimen Local de 2013 mencionada ha sido impedir la participación o constitución de entidades instrumentales (como las empresas públicas) por los ayuntamientos cuando éstos estén sujetos a un plan económico-financiero o a un plan de ajuste. En definitiva, se trata de procedimientos que entrañan gran complejidad y superar un gran número de vetos.

Resumiendo, para remunicipalizar en el momento de la finalización del contrato de gestión de servicios públicos se requiere (Fernández-Villaverde, 2017: 25):

- El servicio debe estar municipalizado (acuerdo del pleno de que se asume públicamente este servicio, independientemente de cómo se gestione)
- Tramitación expediente de modificación de la forma de gestión.
- Acreditar que, con el cambio, la gestión pasa a ser más eficiente y sostenible.
- Reversión de las obras e instalaciones.
- Verificación del adecuado estado de conservación y funcionamiento de las obras e instalaciones.
- Si se opta por gestión mediante empresa pública local: memoria justificativa que la gestión es más sostenible y eficiente.
- Subrogación del personal de la empresa contratista.
- Informe de la Intervención.
- Aprobación por el Pleno.

Pero si la remunicipalización se produce durante el plazo del contrato los requerimientos se disparan (Fernández-Villaverde, 2017, p. 25):

- El servicio debe estar municipalizado (acuerdo del pleno de que se asume públicamente este servicio, independientemente de cómo se gestione)
- Justificación legal de la terminación anormal y anticipada del contrato.
- Rescate, que normalmente no tiene carácter sancionador porque no se debe a un incumplimiento del contratista.
- Importantes consecuencias económicas y financieras para la Entidad Local (indemnización y devolución de la garantía).
- Justificación del interés público que motiva el rescate.
- Valoración del coste de la operación con las reglas legales vigentes
- Audiencia al contratista.
- En caso de oposición del contratista: informe del Consejo de Estado u órgano consultivo de la comunidad Autónoma.
- Subrogación del personal de la empresa contratista.
- Informe de la Intervención.
- Aprobación por el órgano que adjudicó el contrato.

Como consecuencia de esta realidad, las teorías explicativas de cómo y porqué se adoptan decisiones de tipo remunicipalizador se tienen que buscar entre aquellas que mejor explican los cambios no incrementales en la toma de decisiones. Cuando hablamos de cambio de políticas podemos hablar de “cambios en los discursos y en las teorías en uso, cambios de actitudes, cambios en los procedimientos, cambios en el contenido de la política, cambios de comportamiento y cambios en los destinatarios. Todos estos cambios son diferentes unos de otros aunque pueden presentarse juntos (Viñas et al. 2018, p. 122). En este texto vamos a analizar esencialmente los cambios en los discursos y los cambios en las ideas y actitudes, dado que los otros cambios o no se han producido o si lo han hecho ha sido marginalmente. Para explicar los cambios que sí se han producido y también algunos de los que no se han producido y por qué utilizaremos las teorías que, entendemos mejor se amoldan a este objetivo.

En esencia, vamos a usar compensadamente dos: el Multiple Streams Framework (MSF) y la Advocacy Coalition Framework (ACF). La primera tiene su origen en los textos de John Kingdon (1984) y entiende la elección colectiva como resultado de procesos cognitivos, afectivos y relaciones de fuerza que son dependientes de un contexto dado y tienen un nivel notable de contingencia. La teoría trata de explicar por qué algunos temas (issues) son reconocidos como problemas públicos y se integran en el proceso público y otros mueren sin entrar en la agenda. Para ello, identifica las variables que explican el tránsito de un problema por las agendas hasta convertirse en política pública. Según Kingdon esto se puede entender si nos fijamos en tres tipos de procesos, que él denomina *streams* (corrientes) -el problema, las soluciones (*policy*) y la política (*politics*). Las posibilidades de que un tema entre en la agenda y se adopte una decisión pública al respecto aumentan exponencialmente cuando se producen determinados acontecimientos, evoluciones o alteraciones simultáneas en estas corrientes. Es en estos momentos cuando se abre una “ventana de oportunidad” para que la cuestión penetre en la agenda gubernamental y se genere un cambio de política. Este marco nos permite comprender la fase decisional inicial en estas políticas de reinternalización de servicios hasta entonces gestionados privadamente.

En cuanto a la evolución del “problema”, en España, se puede observar un deterioro en la mala calidad de los servicios de provisión y reciclaje de agua en ciertas localidades, sus elevados precios y las prácticas fraudulentas de ciertas empresas, esencialmente por el deficiente grado de control público sobre la actuación de los operadores privados en el ámbito del desarrollo inversor o en el seguimiento de la calidad, las tarifas y el coste efectivo con que se prestan determinados servicios (Gómez, 2017, p. 10). No se trata de un problema prioritario en la agenda nacional o regional, y, de hecho, no aparece nunca en los estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas como un problema relevante, pero si se enmarca adecuadamente y se conecta con la corrupción sí puede construirse como un problema importante para la ciudadanía, sobre todo en localidades que sufren de mala calidad o precios muy altos. Téngase en cuenta que la corrupción es el segundo problema más importante para los españoles desde hace casi seis años.

Una parte importante de los procesos privatizadores del agua han generado casos de corrupción y han mostrado indicios de captura de políticas. Así, por ejemplo, ha sucedido con la privatización de Aigües Ter-Llobregat (ATLL), empresa pública de la Generalitat de Cataluña que da agua a 4,5 millones de personas y que se adjudicó a Acciona a fines de 2012 y cuyo concurso ha sido anulado por fraudulento por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en sentencia más tarde ratificada por el Tribunal Supremo<sup>2</sup>. Más aún, la Agencia Anticorrupción de Cataluña también pidió en 2016 anular toda la privatización por irregularidades y facturas falsas. Uno de los impulsores principales de la privatización era asesor del Presidente del gobierno regional, consejero de la empresa líder del consorcio que gana la privatización y además inversor personal a través de otra empresa pantalla. Por su parte, el grupo AGBAR, a través de sus múltiples y cambiantes filiales controla una gran parte del negocio del agua en España. En una de sus filiales, en Cantabria, según datos de la Fiscalía y de la jueza que investigó los hechos, desarrollaba presuntamente una política empresarial que incluía el soborno de autoridades políticas y funcionarios con el objetivo de lograr adjudicaciones de las administraciones públicas (Alonso and Urriticoechea, 2017). En Cataluña, cerca del 85% de la población tiene privatizado el servicio del agua, y curiosamente, el grupo Agbar (que abastece al 90% de esa población) ha sido el mayor donante al partido en el gobierno de Cataluña (CDC) entre 2008 y 2013 vía fundaciones (895.000 euros a CatDem y 695.000 a Barcelona Fòrum) según el diario El País (21/10/2015). Más claro aún, el año 2013, cuando se otorga Aigües Ter-Llobregat (ATLL) a su competidora Acciona, no hay donaciones de AGBAR a CDC. Los casos de corrupción vinculados al agua en la región de Murcia son todavía más graves<sup>3</sup>.

Desde la perspectiva de las “soluciones” o *policy*, a la hora de decidirse por el mercado o por la jerarquía es preciso aplicar la teoría de los costes de transacción para sostener adecuadamente una u otra postura en torno al tipo de prestación del servicio, pública o privada. La teoría de los costes de transacción (TC,s) atiende a uno de los problemas

---

<sup>2</sup> Recurso Casación/2725/2015. TRIBUNAL SUPREMO Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Cuarta Sentencia núm. 269/2018

<sup>3</sup> See [https://www.elconfidencial.com/espana/2018-04-23/pp-acm-murcia-udef-trama-agua-600-desaladora-escombreras-cartagena\\_1552970/](https://www.elconfidencial.com/espana/2018-04-23/pp-acm-murcia-udef-trama-agua-600-desaladora-escombreras-cartagena_1552970/)

fundamentales de la economía neoclásica: el papel de la información a la hora de coordinar la actividad económica. Las dificultades y los costes de obtener información en el mercado parecen, a menudo, insuperables. La organización económica es un problema de contratación, de cómo relacionarse contractualmente para intercambiar económicamente. Douglass North (1992, p.6) define los TCs como “*todos los costes en los cuales se incurre al operar en un sistema económico.*” Según Arrow (1983), los TC,s son los costes de dirigir el sistema económico y pueden ser de dos tipos, “*ex ante*” y “*ex post*”. Los *ex ante* se aplican a los costes de preparar, negociar y salvaguardar un acuerdo. Los *ex post* se refieren a los costes de mala adaptación, cuando las transacciones divergen de la especificación original del contrato; los costes de regateo, para corregir transacciones posteriores al contrato; los costes de instalación y dirección, relacionados con las estructuras de gobierno a las que someten sus discusiones; y los costes de vinculación, por llevar a cabo compromisos. Los conceptos con los que evaluar si los mercados o las jerarquías son los más eficaces para asignar recursos son los siguientes (Williamson, 1975): racionalidad limitada, incertidumbre, oportunismo, intercambio de pequeños números, atmósfera. El oportunismo es la búsqueda del interés personal con astucia, este oportunismo se puede manifestar como selección adversa y como riesgo moral (*adverse selection and moral hazard problems*). Los agentes tienden racionalmente a proporcionar información incompleta o tergiversada a sus principales. La perspectiva de mercados y jerarquías reconoce que las consideraciones de actitud y éticas son muy importantes en las relaciones contractuales. Por ello, Williamson (1975; 1985) crea el concepto de atmósfera, que resume la base moral que enmarca el sistema de transacciones, y afirma que los beneficios derivados de crear una atmósfera adecuada para las transacciones económicas es un justificante esencial para el diseño de las estructuras de gobierno.

En general, podríamos decir que la externalización se justificaría económicamente cuando los costes de producir el servicio internamente sean superiores a los precios de la empresa adjudicataria más los costes de transacción de la generación y seguimiento del acuerdo. Más en concreto, los costes de transacción implicados en una externalización de un servicio público local serían (Globerman y Vining, citados en Carrillo, et al. 2007, p. 156): a) los costes de negociación que incluyen: negociar los detalles del contrato; negociar, en su caso, los cambios en el contrato original; velar por el cumplimiento del contrato; resolver las disputas que puedan surgir –incluida la resolución de los contratos. Se trata de costes que surgen cuando ambas partes, operando de buena fe, persiguen su propio interés. Para realizar esta labor adecuadamente sería muy importante tener personal muy preparado en la administración correspondiente, capaz de desagregar funciones de manera minuciosa, evitando externalizar procesos enteros sin control; establecer objetivos claros y mensurables; describir minuciosamente el servicio a prestar, con cantidades, tiempos, plazos, requisitos técnicos, competencias del personal, infraestructuras a generar o usar, etc.; establecer las condiciones del servicio y sus estándares de calidad, de forma medible y comprobable; especificar las auditorías periódicas a realizar y los requisitos para hacerlas; definir las sanciones por incumplimientos y las condiciones de restricción o reversión de forma clara; b) los costes de comportamientos oportunistas, que se ocasionan cuando una de las partes, operando de mala fe, intenta cambiar los términos del contrato a su favor y c) los costes de producción que son los costes de oportunidad de los recursos utilizados en la producción del servicio.

Puesto todo en común, se recomendaría la gestión directa cuando: 1) la tarea a realizar sea compleja y la incertidumbre sea elevada pues en estos casos los costes de transacción se disparan; 2) la dificultad de obtención de información no distorsionada es elevada; 3) la entrada al mercado es difícil y hay escasez de posibles proveedores y 4) la especificidad de los recursos empleados es alta o, en otras palabras, “se trata de recursos imprescindibles para producir el bien pero que carecen de valor para otros usos alternativos. A mayor especificidad mayor riesgo de comportamientos oportunistas. En el caso de que se utilicen recursos con un alto grado de especificidad existirá riesgo para el adjudicatario, que se hace vulnerable ante la administración, y riesgo para la administración que será dependiente de un solo contratista para futuros contratos y este puede elevar precios o reducir calidad” (Carrillo et al, 2007, p. 157). 5. Cuando la atmósfera ética es deficiente y existen numerosos casos de corrupción que afectan a las externalizaciones. Resumiendo, podríamos decir que hay servicios públicos más fácilmente externalizables y otros, como la gestión del agua, donde hay bases teóricas y empíricas suficientes como para poner en cuestión estos procesos.

En España, la alternativa de gestión directa no sólo parece perfectamente viable, sino que tiene a su favor múltiples estudios empíricos que demuestran que la gestión privada del agua no sólo no está demostrado que sea más eficiente (Bel et al. 2010), sino que incluso puede ser más ineficiente. De hecho, Benito et al (2018, p. 273) han analizado si el coste efectivo de la provisión de agua potable depende del modelo de gestión adoptado por el gobierno local para una muestra de más de 3500 municipios en España. Lo que han hallado es que la provisión de agua potable es más barata si la gestión es realizada directamente por el gobierno local. En consecuencia, sus resultados sugieren que la provisión privada de servicios públicos no es siempre más eficiente. Además, el Tribunal de Cuentas de España, en su informe de fiscalización del sector público local, en 2011, demostró que la gestión pública directa de servicios básicos como el abastecimiento domiciliario de agua potable, la limpieza viaria y la recogida de residuos sólidos urbanos tienen un coste menor que con la externalización de dichos servicios, al menos en los municipios de menos de 20.000 habitantes –el 95% del total de municipios españoles. En concreto, la gestión privada es un 22% más cara que la pública en municipios pequeños y medianos, además de tener pérdidas en la red un 30% mayores y realizar una inversión un 15,5% inferior (T. Cuentas, 2011).

Finalmente, el proceso o corriente de la “política” (*politics*) y sus juegos de poder también son esenciales para comprender el porqué de las acciones de los actores. Para explicar bien las estrategias y tensiones políticas recurrimos a algunos elementos del marco de las Coaliciones Promotoras (Advocacy Coalition Framework) acuñado en los años 80 por Sabatier y Jenkins-Smith (1998) y reformulado por Sabatier en 2007. Este marco parte del principio que el modelo del ciclo de las políticas públicas es una heurística limitada que no permite comprender y analizar la verdadera complejidad de las políticas. Así, el proceso de decisión no finaliza cuando el propósito general ha sido definido, pues la tarea de decidir, como la de “hacer”, está presente en toda la política, hasta el punto de estar íntegramente unidas (Simon, 1957: 1). En el juego político diversos actores interactúan en la definición del problema público y en la elección de los instrumentos más adecuados para su solución: en los sistemas democráticos los actores pugnan por imponer su definición de la realidad, en consecuencia, sus intereses y visión del mundo;

a esta visión del cambio político se vincula el Marco de las Coaliciones Promotoras, pues concede gran importancia a los aspectos cognitivos vinculados a la definición del problema y sus soluciones. Los *sistemas de creencias* (así son conceptualizadas las ideas) cambian en el interior de las coaliciones promotoras, las cuales aprovechan las oportunidades en las estructuras externas del marco social y económico, o en las coaliciones de gobierno, para incorporar sus creencias a la política pública correspondiente. Los cambios en el sistema de creencias determinan el cambio en las políticas públicas. Es decir, asistiremos a un cambio en las políticas públicas (*policy change*) cuando se produzcan transformaciones en el sistema de creencias. Si se cambian las creencias profundas (*policy core beliefs*) los cambios serán sustanciales y si se cambian las creencias secundarias (*secondary beliefs*) los cambios serán más superficiales. Como la remunicipalización exige que los emprendedores políticos definan bien el problema y generen una narrativa eficaz para defender el cambio de modelo entendemos que esta teoría se compenetra muy bien con el Marco de las Corrientes Múltiples (MSF) y le añade elementos novedosos en cuanto a la interrelación de los actores y las ideas y la capacidad de demostración empírica. Para Sabatier (2007) la explicación del cambio estaría en la evolución de los acontecimientos políticos, en la estructura externa al subsistema de la política, y los cambios en el interior de dicho subsistema (la relación entre coaliciones promotoras y sistemas de creencias). A pesar de la pertinencia del modelo, no vamos a utilizar esta teoría exclusivamente pues, como sus creadores indican, esta teoría es útil cuando el subsistema de políticas lleva operando al menos diez años, hecho que no sucede con la remunicipalización en España (excepto algún caso aislado). De ella extraemos esencialmente la idea de que la implementación hace aflorar nuevos problemas a la agenda, la existencia de coaliciones dominantes y minoritarias, la importancia de las ideas y la necesidad de construir narrativas que apoyen la retórica del cambio en un entorno donde la ambigüedad y el conflicto están presentes también en las fases implementadoras.

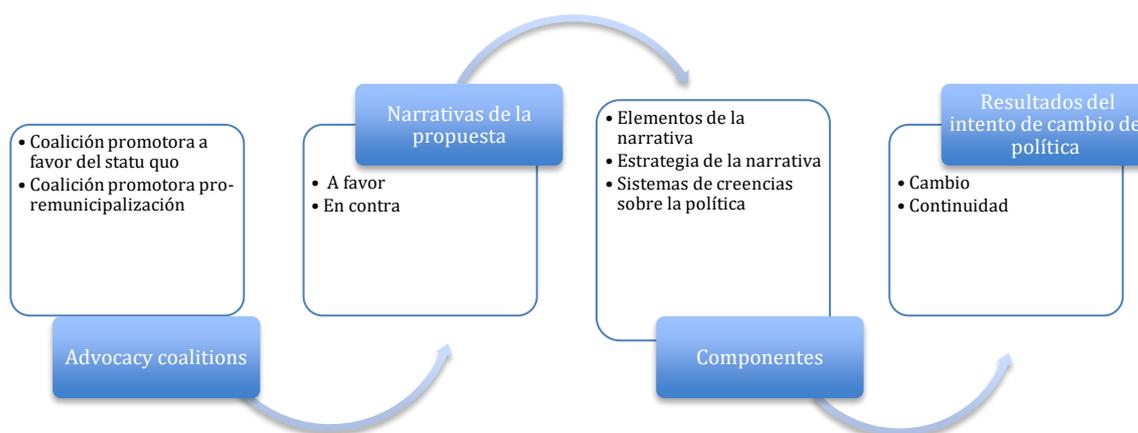
No podemos concluir con esta aproximación cualitativa al tema, guiada hasta ahora principalmente por el MSF, sin destacar que todas estas ideas se configuran en narrativas y discursos. Un discurso es un proceso interactivo de transmisión de ideas y se desarrolla de dos formas: en el discurso coordinativo entre los actores de una política y en el discurso comunicativo entre los actores políticos y el público (Schmidt, 2008, 2010). En la medida en que los discursos hoy en día cada vez son más estudiados desde la dimensión emocional, la teoría del Narrative Policy Framework (NPF) nos ayudará igualmente a entender las trayectorias concretas de los intentos de remunicipalización.

Esta teoría estudia cómo narrativas (historias con personajes, trama y moraleja) son usadas en la formulación de las políticas, dando cuenta de su origen, objetivos, e impactos probables. Esta teoría recoge los avances en los estudios de psicología cognitiva, realzando los aspectos emocionales del proceso de persuasión que apela más a las creencias de la gente que a sus elementos racionales; asumiendo un público que busca atajos para reunir información, más propenso a aceptar historias simples que confirman sus sesgos explotando sus emociones y confianza, que a los hechos. Para el NPF los actores construyen narrativas teniendo en cuenta por un lado parámetros legales, normativos, geográficos, económicos y científicos que pueden ser sustentados por hechos y por el otro, los sucesos usados para construir encuadres en situaciones

precisas y el reparto de culpas (Cairney and Heikkila, 2014: 379). Esta teoría parte de un *homo narrans*, muy distinto del *homo economicus*, el cual opera con racionalidad limitada, heurísticas, sesgos de confirmación, primacía de los sentimientos, influencia social, cognición narrativa, etc. Este *homo narrans* actúa políticamente en un *ágora narrans* donde trata de presentar su narrativa, primero en su red (coalición de defensa) y luego en el *ágora*. Obviamente, el escenario externo es muy importante porque puede cambiar y sus cambios influyen en la narrativa, la coalición o la interacción entre las narrativas. La estrategia narrativa trata de influir en el alcance del conflicto (es decir, amplificándolo cuando la coalición intenta cambiar el statu quo), en los mecanismos causales (es decir, en la asignación de responsabilidades y la culpa) y en la creación de héroes y villanos (McBeth et al. 2007; Shanahan et al. 2011).

Aunque la NPF se ha usado a menudo con métodos cuantitativos, aquí la vamos a usar en estudios de caso. Teniendo en cuenta los orígenes pospositivos de NPF y los ricos análisis narrativos cualitativos que ya existen, creemos que este marco es adecuado para incorporar información cualitativa y su epistemología, sobre todo cuando en la política a analizar el elemento ideológico está muy presente y se necesitan descripciones muy robustas (Gray y Jones, 2016).

Figura 1. La ACF y NPF aplicadas a la remunicipalización



Elaboración propia

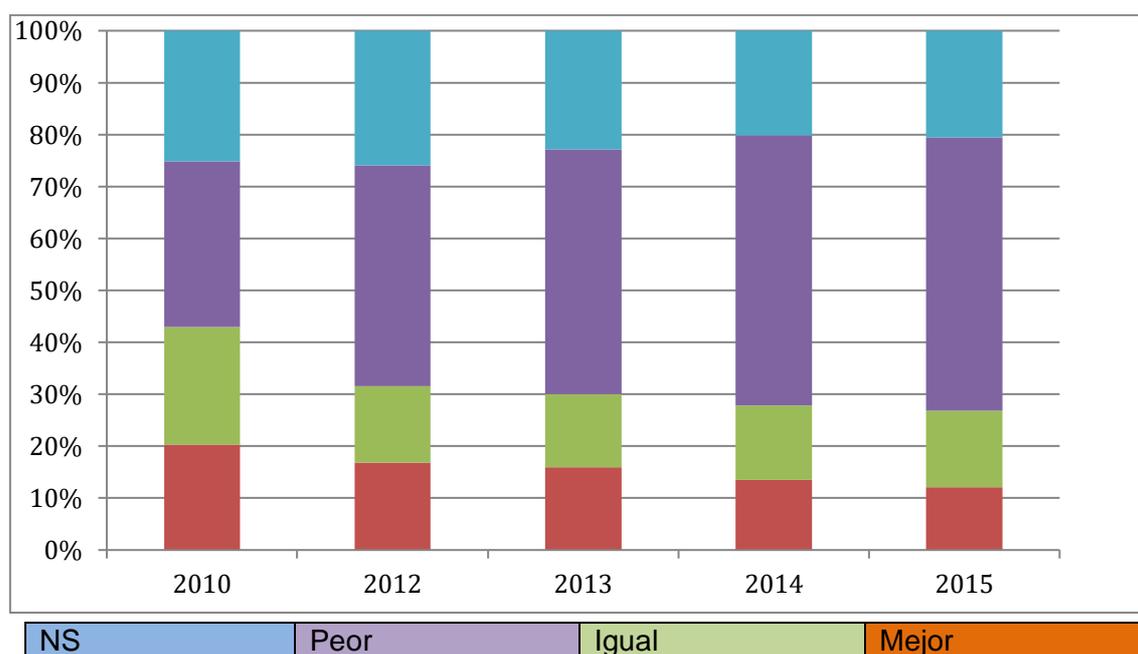
#### IV. Dinámicas de los procesos de remunicipalización: casos

Poniendo junto todo lo hasta ahora expuesto, podemos decir que, aunque la remunicipalización de la gestión tiene aparentemente un fuerte componente técnico, existen varios estudios que consideran que el debate tiene a su vez un marcado contenido político y que siempre es posible interpretar de formas diferentes los datos para defender una u otra postura. Entre los textos más conocidos y comentados en este

sentido se encuentra un artículo de Twight (1998), quien afirma que los costes de transacción pueden ser objeto de manipulación política para justificar el crecimiento o adelgazamiento de los gobiernos. Según Twight la restructuración de los costes se puede dar a través de dos mecanismos. El primero alterando las percepciones sobre los costes y beneficios de la acción gubernamental. El segundo, alterando los costes de la acción en función de las percepciones sobre los costes y beneficios. Cuando se toman decisiones como las de remunicipalizar se están modificando reglas del juego y al tiempo, se tienen que conseguir apoyos políticos suficientes para llevarlas a efecto (no hay que olvidar que se necesita el voto del pleno). Juegos oportunistas por la oposición o, en caso de coalición, por los propios socios de gobierno son muy posibles. Pero, además, la implementación de la decisión es parte íntegra también del proceso decisional (Hupe et al., 2014). La batalla continúa en cada presunta decisión técnica. Como indica Olabarría, siguiendo la categorización de Hasenfeld y Brock, las “políticas que arrastran apreciables niveles de conflicto y que se desenvuelven en ambientes de alta controversia política serían más proclives a que la fuerza impulsora dominante sea la relación de poder” (2017, p. 121), al contrario que las políticas menos conflictivas y más técnicas, donde la fuerza impulsora sería la búsqueda de racionalidad o el ajuste organizacional.

El escenario inicial parte de los siguientes datos. En primer lugar, existe un diseño institucional claramente pro-subcontratación, como ya vimos en la primera parte de este estudio. Sin embargo, socialmente el entorno es bastante diferente. Como se puede ver en el gráfico 3, en los últimos años se ha ido incrementando la mayoría de personas que prefiere que la prestación de servicios públicos se realice por las organizaciones públicas. Los gobiernos locales, en consecuencia, tienen incentivos políticos para internalizar.

Gráfico 3. ¿Funcionarían mejor o peor los servicios públicos si se encargaran de prestarlos las empresas privadas? (2010 a 2015, CIS)



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas

A ello se suma la tendencia de los alcaldes, por razones de interés electoral o ideológica a favor de la remunicipalización (ver supra). En términos de entorno político, la remunicipalización surge a partir de una coyuntura crítica que serían las elecciones municipales de 2015, las cuales permitieron una amplia llegada al poder de coaliciones de izquierda en los municipios españoles. También es cierto que la imagen de las políticas privatizadoras llevaba ya bastante tiempo deteriorándose, sobre todo a partir de la crisis económica y los recortes de derechos que se producen desde 2009 y que movimientos ciudadanos como el del 15M incorporaban a su agenda críticas severas al neoliberalismo y su defensa de las privatizaciones.

Desde la perspectiva de la ventana de oportunidad, por una parte tenemos un problema ampliamente percibido, la subcontratación del agua y, en algunos casos, la gestión de infraestructuras que ha estado vinculadas a casos de corrupción y captura de políticas y también a baja calidad de los servicios. En 2017, a pesar de que la crisis económica se ha superado, de acuerdo con el Eurobarómetro de 2017 sobre corrupción, aún el 75% de los españoles creen que la corrupción es parte de la cultura de los negocios en el país (la media europea es del 62%) y el 69% (en 2013 era el 67%) que la única forma de tener éxito en los negocios son las conexiones políticas (media europea 52%). En suma, en este contexto, acusar al contrario de corrupción cuando hay problemas con la gestión del agua y, cuando se gobierna, hacer frente a tal problema remunicipalizando parece políticamente rentable. Resumiendo, en muchos municipios donde se ha subcontratado la gestión del agua existe un problema y existe interés en resolverlo por la vía remunicipalizadora. Desde la búsqueda de soluciones factibles, la remunicipalización ofrece soluciones sensatas en términos de eficiencia, equidad y respeto al medioambiente. Todo esto explica el crecimiento de las coaliciones pro-remunicipalización y el cambio progresivo en las creencias colectivas sobre la mejor manera de gestionar servicios públicos locales. Este dominio ideológico se está consolidando gracias a la generación de narrativas eficaces por parte de la coalición pro-internalización, en los que se abren inteligentemente el conflicto y los afectados, se asignan eficazmente responsabilidades y culpa, se crean héroes y villanos y se ofrece una solución coherente con la moral de la historia narrada. A continuación presentamos dos trayectorias específicas de procesos de remunicipalización.

**Valladolid** es una ciudad con unos 300.000 habitantes, gobernada desde 2015 por el partido socialista gracias al apoyo de otros grupos de izquierda, tras veinte años de gobiernos conservadores. En julio de 2017, tras haberse agotado ya los 20 años de concesión, el municipio recuperó la gestión directa del servicio de provisión de agua. Con ello los socialistas cumplían su programa electoral que establecía que los servicios públicos de agua deben ser preferentemente municipales. Más en concreto, prometían que las **“decisiones sobre la gestión del ciclo urbano del agua estarían en manos del ayuntamiento evitando cualquier tipo de lucro con un bien público tan elemental, más allá de la prestación de servicios técnicos absolutamente imprescindibles. Impulsaremos**

modelos de gestión 100% públicos”<sup>4</sup>. De forma aún más clara, el partido Podemos proponía la remunicipalización progresiva del agua y de sus servicios mediante un Pacto por el Agua Pública, mientras que Izquierda Unida prometía a su vez que “mejoraremos los servicios urbanos y recuperaremos de forma paulatina su gestión pública, en especial la de agua y saneamiento”<sup>5</sup>. Todo ello llevó a incorporar como medida dentro del pacto de gobierno: “El control público de la gestión del ciclo del agua”.

En esta experiencia se observa cómo, en el proceso de construcción del problema, el gobierno de Valladolid siguió un modelo bastante diferente al de otros municipios que habían intentado la remunicipalización. En interpretación del alcalde, el proceso no fue un capricho político guiado por criterios meramente ideológicos, sino que fue “parte de un proceso de estudio en profundidad de la situación en que se encontraba el servicio y cuáles eran las mejores fórmulas para afrontar su gestión en los años venideros” (Puente, 2017: 18). En la corriente de las soluciones, se constituyó un grupo de expertos, economistas e ingenieros que analizó durante meses el servicio que se prestaba. La clave del proceso de privatización estuvo en el descubrimiento del precario estado de conservación de la red de abastecimiento. Una parte importante, entre el 20 y 30% tenía más de 60 años de antigüedad y la media estaba sobre los 30 años. Desde una perspectiva económica se demostró que sería más rentable asumir la gestión directamente (mediante empresa pública al 100%) que mantener el sistema, aun cuando se exigiera un canon alto a la empresa por la concesión (Aquavall, 2018). El déficit de inversión era de unos 100 millones de euros, y para asegurar la calidad de la red se necesitaba invertir unos 178 millones en 15 años. En esos 15 años, la gestión directa permitiría acumular un cash-flow de 186,5 millones, 60 millones más que si se mantenía la concesión y 13 millones más que si se optaba por una empresa mixta. Entre otras razones por las ventajas fiscales, como una bonificación del 99% de la cuota del impuesto de sociedades, exención de tributos municipales o en la liquidación del IVA. Los estudios técnicos fueron de tal calidad que no fueron rebatidos por la empresa privada que realizaba la gestión. En Valladolid no se conectó el problema con la captura o con la corrupción al generar su narrativa, aun cuando sí utilizó el argumento de la democracia. Según el alcalde: “produce estupor y preocupación ver cómo a los representantes legítimos de la ciudadanía se les pretende impedir el ejercicio normal de sus atribuciones desde una simple entidad privada, por poderosa que sea” (Puente, 2017: 20).

En la defensa de la remunicipalización articuló una amplia coalición de la que forman parte los partidos de izquierda de la ciudad, así como las asociaciones de vecinos más importantes, grupos como STOP desahucios, los sindicatos más importantes y la Red Agua Pública. Asimismo, fue importante en la construcción de esta coalición el manifiesto a favor de la remunicipalización del servicio del agua, integrado por la Asociación Cultural Ciudad Sostenible, Ingenieros Sin Fronteras de Castilla y León, FACUA-Asociación de Consumidores y Usuarios, Ecologistas en Acción, Federación de Asociaciones de Vecinos Antonio Machado, Asociación de Vecinos del barrio de la

---

<sup>4</sup> <https://www.psoeava.es/wp-content/uploads/2018/08/programa-electoral-municipal-2015.pdf> Página 21. Último acceso 17 octubre 2018

<sup>5</sup> <http://iuvalladolid.org/web/index.php/valladolid-grupomunicipal>. Último acceso 17 octubre 2018. También entrevistas a representantes de ambos partidos.

Rondilla, un partido político (Izquierda Unida) y un grupo municipal (Sí Se Puede). En contra, la coalición estaba conformada por la propia empresa adjudicataria del servicio, la Confederación Vallisoletana de Empresarios y el gobierno central (entonces ocupado por el PP), además del PP de Valladolid.

La ampliación de la base de afectados es importante también para el éxito de la narrativa. En el caso de Valladolid se ha procedido a congelar las tasas en 2007 y 2008, y más aún, se aprobó una norma para que las familias que cobraban el sueldo mínimo (538 euros entonces) estuvieran exentos de pagar la factura del agua. Otro elemento clave es el medioambiental. La falta de inversión en las infraestructuras genera pérdidas de agua en un entorno donde el agua es un bien que no sobra, de ahí los apoyos de los sectores medioambientalistas a la decisión. Igualmente, otro sector incorporado como afectado por el modelo vigente hasta la recuperación pública ha sido el de los conductores; el mantenimiento defectuoso generaba obras continuas que ocasionaban atascos numerosos. También se ha intentado incorporar a la coalición a las pequeñas y medianas empresas de la zona, pues se ha favorecido que la empresa pública contrate con ellas y no sólo con filiales del grupo AGBAR. En la identificación de los *villanos* se ha seguido el tradicional criterio de incorporar en primer lugar al gobierno nacional, el cual interpuso un recurso contra la decisión y demostró su apuesta por la privatización como modelo general más allá de las pruebas que demuestren su menor eficiencia. También la empresa privada es acusada de entorpecer el proceso con sus recursos. En concreto, Aguas de Valladolid interpuso recursos contra los acuerdos del Pleno del Ayuntamiento adoptados en las sesiones celebradas en diciembre de 2016 y febrero de 2017 relativos a la remunicipalización del servicio. No obstante, la justicia desestimó el recurso, igual que hizo con el interpuesto por el Ministerio de Hacienda. La empresa, además, es responsable de encarecer las facturas con una gestión ineficiente basada en la subcontratación a precios inflados de servicios a sus filiales. Peculiar del caso Valladolid es la incorporación como villano del anterior gobierno de la ciudad. Este gobierno, según la narrativa generada, recibía anualmente un canon por la concesión de unos dos millones de euros y debía reinvertir en el mantenimiento de la red ese canon, de acuerdo al convenio. Pero no lo hizo, usando esos fondos para fines electoralistas. Además, a cambio de que la empresa no denunciara el incumplimiento, dejó de controlar a la concesionaria en su gestión.

Finalmente, es importante en la reconstrucción de esta narrativa destacar cómo el Ayuntamiento de Valladolid se ha ido anticipando a posibles críticas sobre el clientelismo y la corrupción en el ámbito local. Para ello, por ejemplo, ha realizado el proceso de selección del gerente de la empresa pública con total transparencia y objetividad<sup>6</sup>, ha asegurado el mantenimiento del know how gracias a la incorporación de personal de la empresa privatizada, personal que atesora amplios conocimientos desde hace años, o ha exigido que los procesos de contratación dentro de la empresa pública se hagan con el máximo rigor y legalidad. En suma, se ha construido una narrativa en la que existe también un *héroe* que, en términos amplios, sería el gobierno municipal actual.

---

<sup>6</sup> <https://bop.sede.diputaciondevalladolid.es/boletines/2017/marzo/06/BOPVA-A-2017-01025.pdf>. Último acceso 16 octubre 2018.

El caso de **Móstoles** es diferente, pues en este caso no se trata aún de re-internalizar el servicio público de agua, sino del mantenimiento de infraestructuras y colegios municipales, que se suponía más sencillo, y además, se trata de intentar recuperar un servicio público antes de que el contrato haya finalizado su plazo. Móstoles es una ciudad de 204.000 habitantes situada en la región de Madrid. De nuevo aquí el gobierno local está en manos del gobierno socialista, también con el apoyo de los grupos de izquierda.

La remunicipalización de servicios estuvo clara desde el principio en el programa de la izquierda. El partido socialista afirmaba en su programa: "La gestión pública garantiza el control de los servicios por los representantes de los ciudadanos y posibilita una más alta calidad de los mismos. Es por ello que queremos trasladar nuestro compromiso con la gestión directa de los servicios públicos (...) y proponemos el mantenimiento de la gestión directa del sector público municipal, con empleados públicos"<sup>7</sup>. Este criterio queda también claro en el programa del partido Podemos: "exclusión de lo privado que no se limita a la figura de la gestión por concesión, sino incluso a la gestión por empresa privada municipal o por empresa mixta con capital privado. Se defiende, de este modo, la gestión totalmente pública, el gobierno público directo del servicio"<sup>8</sup>.

La debilidad en el caso de Móstoles tener durante ese periodo una fuerte tutela del gobierno central generada en su momento por el mal estado de sus finanzas. La crisis provocó una grave caída de ingresos que le llevó a pactar un plan de ajuste con el gobierno central a cambio de liquidez. Su plan de ajuste dificulta enormemente la remunicipalización. No obstante, remunicipalizó el servicio de educación infantil en 2016, mediante la gestión directa a través de organismo autónomo. Pero el problema fundamental que Móstoles tiene es su intento de remunicipalizar el mantenimiento de sus infraestructuras. La empresa responsabilizada de la gestión está implicada en uno de los casos de corrupción más graves actualmente en España, con decenas de detenidos e investigados, entre ellos el ex –alcalde de la propia localidad, acusado judicialmente de favorecer a dicha empresa<sup>9</sup>. Además, la empresa ha incumplido el contrato según el ayuntamiento. Pero tiene contrato en vigor. Considerando la normativa existente, el ayuntamiento no puede remunicipalizar por las siguientes razones: 1) no pueden pagar la indemnización en base al Plan de ajuste, 2) implicaría un incremento de plantilla que supera su oferta de empleo posible y 3) no pueden crear empresa pública por estar sometidos a Plan de ajuste.

Desde esta realidad, en la construcción del *villano*, el ayuntamiento de Móstoles tiene claro que el gobierno central con su inflexibilidad, además de su clara apuesta por la privatización es culpable. También el anterior alcalde, investigado por corrupción tiene enorme responsabilidad. El problema es que se obliga a este ayuntamiento a trabajar con una empresa corrupta y se le impide el ejercicio de su derecho democrático a decidir cómo prestar los servicios públicos. Para hacer frente a esta situación el Ayuntamiento

---

<sup>7</sup> <http://www.psoemostoles.es/wp-content/uploads/2015/05/PROGRAMA-ELECTORAL-PSOE-MOSTOLES-2015.pdf> Páginas: 73-74. Último acceso 19 octubre 2018. También, entrevista a candidato

<sup>8</sup> <https://www.ganarmostoles.org/wp-content/uploads/2015/04/PROGRAMA-ELECTORAL-GANAR-MOSTOLES.pdf>. Páginas 30, 39, 48 y 50. Último acceso 19 octubre 2018. Entrevista, también, a candidata.

<sup>9</sup> <http://www.elmundo.es/madrid/2016/07/08/577fd846e2704ed5218b4676.html>

ha realizado estudios técnicos suficientes de cómo garantizaría la viabilidad financiera; también se ha comprometido a no remunicipalizar sin asegurar que el coste es igual o inferior y que la calidad se mejora. Tiene una amplia coalición de izquierda política y social apoyando su proyecto. Pero aún hoy no ha podido ganar la batalla legal. Parece claro, del estudio del caso Móstoles, que la ideología y la definición clara del problema no bastan para remunicipalizar en España.

En cualquier caso, en ninguno de los casos que hemos sintetizado, ni en otros de nuestra base de datos, ha existido una respuesta política por parte de las coaliciones promotoras de la privatización. Sus respuestas han sido jurídicas y no se conoce ninguna movilización a favor del mantenimiento del sistema privatizado. La hegemonía del discurso remunicipalizador es clara.

## V. Conclusiones

Según Bel y Fageda (2009), las restricciones fiscales, la reducción de costes, el aumento de la eficiencia, los procesos políticos y las actitudes ideológicas son los principales impulsores de la privatización. Pero empíricamente, en la mayoría de los casos de privatización estudiados no se han encontrado causas ideológicas; de hecho, las causas han sido en su mayoría pragmáticas (Bel et al. 2010; Ruiz Villaverde et al. 2015). Sin embargo, al menos en España, las causas del nacimiento del proceso de remunicipalización suelen ser ideológicas, aunque excepcionalmente pueden ser puramente pragmáticas.

Del análisis de los casos estudiados en profundidad y de otros que se conocen por informaciones diversas, se pueden extraer varias conclusiones. En primer lugar, la remunicipalización (sobre todo del agua) puede ser electoralmente útil, al menos cuando se formula e incorpora a la agenda gubernamental, dada la preferencia ciudadana por la provisión pública de servicios esenciales. El uso de estrategias de participación ciudadana puede ser muy conveniente si se observan bloqueos políticos importantes (se puede ver en el caso de Manresa en Cataluña). No obstante, para que este hecho se consolide es muy importante la construcción del problema. En la construcción del problema se ha mostrado de gran utilidad mezclar problemas técnicos con argumentos políticos. En los argumentos técnicos es de mucha utilidad la teoría de los costes de transacción para fundamentar los problemas de control sobre las empresas y sus tendencias al comportamiento oportunista. Los argumentos políticos suelen conectar la privatización con abusos de poder por parte de las empresas y captura de políticas por los grandes conglomerados industrial-bancarios. En ocasiones, puede denunciarse corrupción ilegal, como sobornos y malversaciones. Es muy importante la defensa de la democracia local frente a los bloqueos institucionales generados por el gobierno central y las empresas concesionarias.

Pero uno de los hallazgos fundamentales de este estudio es el de la importancia de la corriente de las soluciones (*policy stream*) para que se abra la ventana de oportunidad a la coalición pro-remunicipalización. Normalmente, en el estudio de las corrientes múltiples se ha destacado la importancia de la política (*politics*) como variable clave, siendo la *policy* la variable más débil. Pero en nuestro estudio se ha demostrado que,

como consecuencia del diseño institucional pro-mercado, la remunicipalización sólo es posible si se presenta con un proyecto sólido de viabilidad, como demuestra el caso de Valladolid. La ideología o los intereses electorales no bastan, ni siquiera con una buena construcción del problema, como el demuestra el caso Móstoles.

Las coaliciones pro-remunicipalización han tendido a estar dominadas por grupos situados a la izquierda del mapa político. No obstante, en los casos estudiados se demuestra que la ampliación de la base de apoyo ha sido esencial. Los grupos llamados a incorporarse son diversos y dependientes del contexto, aunque hay algunas estrategias comunes. La primera ha sido la de conectar la gestión de servicios públicos esenciales a los derechos humanos, especialmente el caso del agua es claro. También ha sido común la conexión con los intereses medioambientales y la lucha contra el cambio climático. La defensa de un trabajo con condiciones dignas también ha permitido atraer a los sindicatos. En general, la congelación o bajada de tarifas o la existencia de precios subvencionados para colectivos con especiales dificultades es otra fórmula útil políticamente. Hoy en día las coaliciones pro-remunicipalización del agua tienen ya redes nacionales y repositorios de conocimiento sistemático a disposición de los promotores de la política (*policy entrepreneurs*). Hay datos sólidos que demuestran la bajada en los precios de los contratos, lo que lleva a servicios de baja calidad y malos salarios para sus trabajadores; estudios que muestran la mayor eficiencia de lo público; análisis que aportan evidencias de los efectos negativos para el medioambiente y para la equidad de la privatización; investigaciones que comprueban la opacidad de los costes de las empresas, su oportunismo y el descontrol con el que operan. En la batalla por dominar el sistema de creencias las coaliciones pro-remunicipalización empiezan a tener hegemonía.

La construcción del *villano* es otro de los puntos fuertes de las estrategias narrativas seguidas. El gobierno nacional ha aparecido como el *villano* en estos procesos, promoviendo la privatización sin criterios técnicos rigurosos y atacando la autonomía local. También son *villanos* las empresas del sector privatizado. A menudo, las empresas han obtenido los contratos de forma privilegiada, con concesiones de hasta 30 años o con empresas mixtas donde el sector público asume la mayor parte de los costes. Una vez que alcanzan esta situación de privilegio proceden a inflar costes, subcontratando a precios excesivos con compañías del mismo grupo o gastando en publicidad para mejorar su imagen. Este hecho, unido a sus enormes beneficios (de ahí que las grandes constructoras generen empresas en el sector del agua, por ejemplo) encarece las facturas para la ciudadanía. Pueden llegar a valerse, además, de los desequilibrios de información propios de este tipo de contratos y finalmente, suelen resistirse a salir del sistema público oponiendo enorme resistencia y evitando el debate. El tercer *villano* suele ser la corporación anterior cuando hay cambio de gobierno. Normalmente no hay casos de corrupción abiertos, pero la alta percepción de corrupción que la ciudadanía tiene permite generar dudas de la honestidad de los procesos privatizadores previos, sobre todo cuando se puede demostrar, como es lo normal, que no se han controlado los abusos de las empresas concesionarias o de las mixtas.

Al final, este estudio demuestra la importancia del diseño institucional para explicar el éxito o fracaso de las políticas de cambio. Las tutelas por parte del gobierno central sobre los Ayuntamientos y su deficitaria situación financiera en el periodo de la crisis

fiscal, unida a la ideología neoliberal impulsada en gran medida desde la Unión Europea y asumida por el Gobierno conservador español, generó una regulación que favorece la privatización y dificulta la remunicipalización. Ciertamente, la privatización sigue siendo la forma más fácil y directa de generar, a corto plazo, ingresos adicionales para ayudar a cumplir los compromisos financieros de los gobiernos locales. Pero la complejidad de la prestación de servicios públicos, los límites de los enfoques de mercado y la necesidad de involucrar a los ciudadanos en la provisión de servicios requiere que los gobiernos planifiquen y gestionen políticamente (Hefect y Warner, 2004). Parecen existir argumentos para devolver a los Ayuntamientos su capacidad planificadora, flexibilizando las normas que surgieron con la crisis económica, a efectos de que equilibren las preocupaciones técnicas y políticas para asegurar el valor público.

#### Referencias:

Alonso, M and Urriticoechea, F. (2017) El ciclo político del agua: caudales turbulentos. *Ctxt Review* nº 112. 12 april 2017. <http://ctxt.es/es/20170412/Politica/12150/agua-privatizacion-Agbar-catalunya.htm>

Aquavall. (2018) Memoria aprobación EPEL. <http://aquavall.es/wp-content/uploads/2017/06/MEMORIA-APROBACIÓN-EPELY-ASESORAMIENTOS-RECIBIDOS.pdf>. Pp. 65 y ss. Último acceso 16 octubre 2018.

Arrow, K. (1983) "The organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the choice of Market versus Nonmarket Allocation" en Haveman y Margolis Eds, *Public Expenditure and Policy Analysis*, Boston: Houghton Mifflin.

Babiano, L. and Moisès Subirana (2016) Remunicipalización: la recuperación pública de la gestión del agua en el Estado español. *Pueblos*. Nº 68 (II época): 39-41

Benito, B., M.-D. Guillamón & A.-M.Ríos (2018) Public Management Versus Private Management in the Provision of Drinking Water: What is the Cheapest? *LEX LOCALIS - Journal of Local Self-government* Vol. 16, No. 2, pp. 271 - 292.

Bel, G. y X. Fageda. 2009. 'Factors Explaining Local Privatization: A Meta-regression Analysis', *Public Choice*, 139, 1–2, 105–19. 1, 104–09.

Bel, G.; Fageda, X. & Warner, M. E. (2010). Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services, *Journal of Policy Analysis & Management*, 29 (3), pp. 553-577.

Blyth, M. (2013). *Austerity: The history of a dangerous idea*. Oxford: Oxford University Press.

Cairney, Paul and Heikkila, Tanya (2014). A Comparison of Theories of the Policy Process. *Theories of the Policy Process*, (eds) P. Sabatier and C. Weible Third Edition. (Chicago: Westview Press).

Carrillo, E., Manuel Tamayo and Isabel Bazaga (2007) “De la gestión de la organización a la gestión de los servicios públicos locales”. *Anuario de Derecho Municipal 2007*: 141-160.

Diputación de Valladolid (2017). Convocatoria y bases para la provisión del puesto de gerente de la entidad pública empresarial local “Agua de Valladolid”. <https://bop.sede.diputaciondevalladolid.es/boletines/2017/marzo/06/BOPVA-A-2017-01025.pdf>. Último acceso 16 octubre 2018.

Fernandez-Villaverde, J.M. (2017) Aspectos económicos y financieros en la modificación del modo de gestión de los servicios locales. ODLI. N.º 51 Junio 2017: 24-35.

Gómez, V. (2017) El papel del estado y el mercado en la producción y gestión de bienes públicos. un resumen del debate actual en perspectiva histórica, ODLI. N.º 51 Junio 2017: 7-11

Gray, G y Jones, M.D. (2016) A qualitative narrative policy framework? Examining the policy narratives of US campaign finance regulatory reform. *Public Policy and Administration* 31(3) 193–220.

Hedström, P. (2005): *Dissecting the Social: Principles of Analytic Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hefetz, A.; Warner, M. (2004), «Privatization and its reverse: Explaining the dynamics of the government contracting process», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), 171-190

Heinelt, H., A. Magnie, M. Cabria and H. Reynaer (eds.). 2018. *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor*. London: Palgrave Macmillan. Available at: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-67410-0>

Hood C., Dixon R, (2015). *A Government That Worked Better and Cost Less?: Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*, Oxford: Oxford University Press.

Hupe PL, Hill MJ and Nangia M (2014). Studying implementation beyond deficit analysis: The top-down view reconsidered. *Public Policy and Administration* 29(2): 145–163.

Kingdon, J. W. (1967). Politicians’ Beliefs about Voters. *The American Political Science Review*, 61(1), 137–145

Kingdon, J. W (19) “Agendas, Alternatives, and Public Policies”. Boston.: Little Brown.

Lippi, A. and Tsekos, T. N. (2018) “Mediterranean Austerity as a Window of Opportunity for NPM's Revival”, paper presented at ECPR General Conference Hamburg 2018; Panel: Local Public Management and Service Delivery: Life after NPM?

Magre, J y Pano, E. (2016) *Delivery of Municipal Services in Spain. An Uncertain Picture.* En H. Wolman, I. Koprik y G. Marcou (eds). *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Provision* London, Palgrave.

McBeth, Mark K., Elizabeth A. Shanahan, Ruth J. Arnell, and Paul J. Hathaway. (2007). "The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory." *Policy Studies Journal* 35 (1): 87–108.

North, D. C. (1992). *Transaction costs, institutions, and economic performance.* San Francisco, California: International Center for Economic Growth. Retrieved from [http://khosachonline.ucoz.com/\\_ld/1/144\\_chi\\_ph\\_gd-th\\_ch.pdf](http://khosachonline.ucoz.com/_ld/1/144_chi_ph_gd-th_ch.pdf)

Olavarría, M. (2017) Implementación de políticas públicas: lecciones para el diseño. Análisis de los casos de modernización de la gestión pública y de la reforma de salud en Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 67, Feb. 2017, pp. 95-124.

Olías de Lima, B. (2011) "Cara y cruz de la externalización" en Ortega, L. (dir.) *Crisis y externalización en el sector público: ¿solución o problema?* INAP: Madrid.

Overmans, J.F.A. and Noordegraaf, M. (2014). *Managing Austerity: Rhetorical and Real Responses to Fiscal Stress in Local Government, Public Money and Management*, vol.34(2), pp.99-106.

Pigeon, M., McDonald, D.A., Hoedeman, O. and Kishimoto, S. (eds.). 2012. *Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands* (English, Spanish, Italian). Amsterdam: Transnational Institute.  
<http://www.tni.org/briefing/remunicipalisation?context=599>

Pollitt, Ch.; Bouckaert, G. (2011) *Public management reform. A comparative Analysis New Public Management Governance and the New Weberian State*, Oxford, Oxford University Press.

Pollitt C. (2014), *Future Trends In European Public Administration and Management: An Outside-In Perspective*, COCOPS project (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future) Report Work Package 8 April 2014

Puente, O. (2017) "La experiencia de haber rescatado un servicio público". *Temas* 276, noviembre de 2017

Ruiz-Villaverde, Alberto, Francisco González-Gómez, Andrés J. Picazo- Tadeo (2015) *The privatisation of urban water services: theory and empirical evidence in the case of Spain . Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, 31 (2015): 157 a 174

Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (Eds.). (2014). *Theories of the Policy Process* (Third). Boulder: Westview Press.

- Sabatier, P. A. (2007) "Theories of the Policy Process" (University of California, Davis. West View Press.
- Sabatier, P. A. and Jenkins-Smith (1998) "An Advocacy Coalitions Model of Policy Change and the Role of Policies Oriented Learning Theory" *Policy Sciences* 21:129-168
- Salamon, L.M. (ed.) (2002) *The Tools of Government*. Oxford university Press: Oxford.
- Salvador, M. y Pano, E. (2018). Mayors facing local Government reforms: From municipal organization leadership to public management transformation processes. *Revista Española de Ciencia Política*, 46, 103-127.
- Sancho, D. (2017) El diseño institucional de los sistemas de contratación pública como factor de lucha contra la corrupción. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 69, Oct. 2017, pp. 73-98.
- Sánchez L. K., Boso, A., Montalba, R y Vallejos-Romero, A. (2018) Gobernanza del agua y desafíos emergentes para estructuras normativas e institucionales rígidas: un análisis desde el caso chileno. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 70, Feb. 2018, pp. 199-234.
- Schmidt, Vivien A. (2008) Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science* Vol. 11: 303-326
- Schmidt, Vivien A. (2010): Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism', *European Political Science Review*, 2(1): 1-25.
- Schwab, Ch., Geert Bouckaert and Sabine Kuhlmann [eds.] *The Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 Countries*. NOMOS: Baden-Baden.
- Shanahan, Elizabeth A., Michael D. Jones, and Mark K. McBeth. (2011). "Policy Narratives and Policy Processes." *Policy Studies Journal* 39 (3): 535-61.
- Simon HA (1957) *Administrative Behaviour* (2nd ed). New York: Macmillan.
- Steen, T. , Filipe Teles and Harald Torsteinsen (2017) "Improving Local Service Delivery: Increasing Performance through Reforms" en Schwab, Ch., Geert Bouckaert and Sabine Kuhlmann [eds.] *The Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 Countries*. NOMOS: Baden-Baden.
- Tribunal de Cuentas (2011) *Informe de Fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2011*. Tribunal de Cuentas, Madrid.
- Twight, C. (1998). Government manipulation of constitutional-level transaction costs : A general theory of transaction-cost augmentation and the growth of government. *Public Choice*, 56(2), 131-153.

Viñas, V., Page, A. y Pike, E. (2018) El “cambio de políticas públicas”. ¿Cuáles son sus dimensiones y cómo se puede medir? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 72, Oct. 2018, pp. 113-136

Warner, Mildred E. (2017) De la competencia a la cooperación: reformas de la administración pública para ciudades sostenibles. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 67, Feb. 2017, pp. 5-32.

Williamson O.E. (1975) *Markets and Hierarchies*, Nueva York: Free Press.

Williamson O.E. (1985) *The economics institutions of capitalism*, Nueva York: Free Press.

Wollmann, Hellmut and Gérard Marcou (eds.). 2010. *The provision of public services in Europe: Between state, local government and market*. Cheltenham: Edward Elgar.