
L'experiència dels ordenaments europeus: un "retorn" a les gestions públiques/municipals?¹

Hellmut Wollmann

Professor emèrit d'Administració Pública de la Universitat Humboldt de Berlín

1. **Definicions i principis**
2. **Desenvolupament de la institucionalització de la gestió dels serveis públics**
3. **L'oscil·lació recent del pèndol: el retorn al "públic"?**
 - 3.1. Regne Unit
 - 3.2. Alemanya
 - 3.3. França
 - 3.4. Itàlia
4. **Resum i conclusions**
 - 4.1. Quins són els factors que han afavorit aquesta remunicipalització?
 - 4.1.1. La convicció que el sector públic/municipal té una capacitat de gestió superior o almenys igual a la del sector privat
 - 4.1.2. La preferència "ètica" i de valors atorgada pels ciutadans/usuaris a la gestió pública
 - 4.1.3. Guia i control del Govern local sobre la gestió dels serveis públics
 - 4.1.4. Reducció de la pressió de la Unió Europea sobre la gestió dels serveis públics
 - 4.1.5. Objectius específics de les polítiques sectorials
 - 4.1.6. El venciment dels contractes com a "finestra d'oportunitat" (*window of opportunity*)
 - 4.2. Factors que impedeixen o alenteixen la remunicipalització
 - 4.2.1. Problemes i costos de la recuperació de la gestió dels serveis
 - 4.2.2. Resistència dels gestors privats a abandonar el mercat
 - 4.3. Una nova onada de privatitzacions formant-se a l'estela de la crisi econòmica i financera actual?
5. **Bibliografia**

Resum

En aquest article s'analitza, des d'una doble lògica organitzativa i operativa, el desenvolupament de les formes institucionals de gestió de determinats serveis públics (aigua, electricitat, residus), a diversos estats membres de la Unió Europea (Regne Unit, França, Alemanya i Itàlia).

Després d'identificar els diferents tipus d'organització dels serveis públics (organització pública directa o indirecta; privatització formal, material i funcional; remunicipalització) i realitzar després una anàlisi de la gestió dels mateixos des d'una perspectiva econòmica (eficiència) i política (interès general: benestar social, ambiental, sanitari, etc.), es fa un recorregut històric en el qual es posa en relleu com la gestió dels serveis públics ha passat de les mans dels particulars al sector públic (primer local i després estatal), tornant, després, un altre cop, als particulars. No obstant això, en els últims anys es pot observar com el pèndol torna a oscil·lar gràcies a l'augment del sector públic municipal, en entendre que aquest té una capacitat de gestió superior o, si més no, igual al sector privat, i a causa de la preferència "ètica" i de valors atorgada pels ciutadans/usuaris a la gestió pública, tot i la resistència dels gestors privats a abandonar el mercat i a l'existència d'una nova onada de privatitzacions promogudes als països del sud d'Europa, a l'estela de la crisi econòmica i financera actual.

Paraules clau: *serveis públics; privatitzacions; remunicipalització; sector públic; sector privat.*

1. Contribució presentada al Seminari: "L'eterna transició de la disciplina dels serveis públics: un mercat possible?", a la Universitat de Milà-Bicocca, el 25 d'octubre de 2012.

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. Definicions i principis

En el text següent s'analitzarà el desenvolupament de les formes institucionals de gestió dels serveis públics en alguns països europeus.^{2 3}

En primer lloc, cal buscar una terminologia comuna: "serveis públics", en català, correspon, en anglès, a *public utilities*, en francès a *services publics*, en alemany a *Daseinsvorsorge*, i en italià a *servizi pubblici*. El terme alemany és el més difícil de traduir, ja que indica, més o menys: "mesura per al (ben)estar". A nivell comunitari, en paraules de la Comissió Europea, la terminologia utilitzada és més complexa, però també més específica, és a dir: "serveis d'interès econòmic general" (*services of general economic interest*) (vegeu Wollmann/Marcou, 2010b). Aquesta definició inclou els serveis públics, i en particular els serveis anomenats d'infraestructura o de xarxa, incloent per tant el servei d'aigua, l'eliminació de residus, els serveis "energètics" (com electricitat i gas) i els transports públics.

En aquest context, bastant ampli, el desenvolupament institucional pot ser analitzat i interpretat segons dues lògiques diferents: una lògica organitzativa i una lògica operativa.

Respecte a la "lògica organitzativa", podem identificar diferents tipus d'organització del servei:

- **Organització pública:** amb la qual s'identifica la gestió del sector per part de l'Estat, o d'altres ens públics, com els municipis. Aquesta gestió es pot dur a terme "directament" per part de l'Administració i els seus funcionaris (identificant-se, en aquest cas, amb la definició anglesa d'*in house*, o francesa d'*en régie*), o "indirectament", per mitjà d'entitats o empreses que, tot i ser de propietat pública, tenen una forma jurídica i organitzativa (en alguns casos també financera) autònoma i separada respecte a les administracions públiques pròpiament dites.

La separació, o gestió indirecta, implica un canvi de gestor del servei públic, i es pot fer de diverses maneres:

2. Dono les gràcies a la professora Anna Marzanati, que ha revisat el text escrit per mi en italià. Jo segueixo sent –òbviament– l'únic responsable del contingut d'aquest *discussion paper*.

3. L'estudi neix de la col·laboració amb un grup internacional d'investigadors, coordinat per l'autor i per Gérard Marcou en el context de la Villa Vigoni, al Llac de Como. Els resultats dels estudis dels participants del dit grup han estat publicats en WOLLMANN/MARCOU (ed.), 2010. En particular, aquest *discussion paper* fa al·lusió als articles de WOLLMANN/MARCOU, 2010c; WOLLMANN, 2011; WOLLMANN, 2012a, 2012b.

- **Privatització formal:**

La gestió i organització “separada” o indirecta dels serveis públics, es pot dur a terme mitjançant diferents formes jurídiques, sia a través de l’anomenada “privatització formal” o “organitzativa”, o mitjançant l’anomenada “corporativització” (*corporatization*) (vegeu Grossi *et al.*, 2010). Generalment aquestes organitzacions tenen personalitat jurídica pròpia, i es poden configurar, per exemple, com a empresa o societat de capital mixt, en forma de SA o de SL (societat anònima o societat limitada). També a Alemanya hi ha exemples d’aquest tipus, com en el cas de les anomenades *Stadtwerke*, al qual corresponen les denominades *aziende municipalizzate* a Itàlia (empreses municipalitzades). En el cas que, en el capital d’aquestes societats, participin subjectes privats com a accionistes, per regla general en minoria, les mateixes es defineixen *gemischtwirtschaftliche Unternehmen* a Alemanya, *mixed companies* a Anglaterra, *sociétés d’économie mixte locales* (SEML) a França, o de *Public Private Partnerships* (PPP) en la terminologia anglosaxona utilitzada també en l’àmbit europeu.

- **Privatització material:**

En el cas que la gestió indirecta es dugui a terme per mitjà de la privatització material, a diferència del model descrit anteriorment, tot el patrimoni públic (sia estatal sia municipal) serà transferit, o venut, sencera o parcialment, als compradors o inversors privats.

- **Privatització funcional:**

En el cas que la gestió del servei públic sigui transferida a un proveïdor extern, sia del sector privat sia del “tercer sector” (*non profit* al Regne Unit, d’utilitat pública a Espanya, *d’utilità pubblica* a Itàlia, *gemeinnützig* a Alemanya, *à but non-lucratif* a França), es durà a terme per *outsourcing*, contractació, concurs o delegació (*gestion déléguée* a França). En aquest cas, tanmateix, la funció de “servei públic” queda subjectivament radicada al subjecte públic titular.

Però també és possible el procés invers respecte als descrits anteriorment, que es podria definir com a “remunicipalització”, o “retorn” a la gestió pública, tant en el cas que la “propietat” torni a ser pública com en el cas que la gestió torni a les mans del sector públic, mitjançant un procés igual i oposat al d’*outsourcing*, també anomenat *insourcing*.

Passant ara a l’anàlisi de la segona perspectiva de la investigació, en l’àmbit de la “lògica operativa”, s’hi poden distingir dos recorreguts: un “econòmic” i un altre “polític”.

Podent utilitzar “categories ideals”, segons la teoria de Weber, la lògica econòmica imposa el compliment d’un únic objectiu, precisament l’econòmic, i està dirigida únicament cap a l’eficiència econòmica, ignorant i “externalitzant”, sempre que sigui possible, els costos socials, ecològics, etc. La lògica econòmica, així entesa, és típica de la realitat emprenedora privada.

Per contra, la lògica política va dirigida a complir una pluralitat d’objectius, que inclouen en primer lloc l’interès general, que pertany no a l’individu, sinó a la “comunitat local”, enfocant per tant objectius de benestar social, ambiental, sanitari, etc., no només econòmics. La tutela de l’interès general, típica de la lògica política, és a la base de la legitimació mateixa del càrrec de l’òrgan electe de l’ens local, del qual no es pot prescindir.

Intentant una anàlisi històrica de les dues lògiques, podríem analitzar el com i el quan aquestes han estat realitzades, i si ho han estat de manera combinada o alterna. Atesa la brevetat del temps de què disposem, aquesta anàlisi podrà estar dirigida a entendre, sobretot, el com i el quan els serveis públics han començat a tornar a mans públiques.

2. Desenvolupament de la institucionalització de la gestió dels serveis públics

Per enfocar la qüestió de la remunicipalització des d’una perspectiva històrica, sembla útil examinar breument el desenvolupament “idèntic” però precedent, és a dir, la fase de l’anomenada institucionalització de la gestió dels serveis públics.

En aquest àmbit és possible individualitzar diferents fases (sobre el concepte de “cursos i recursos històrics”, vegeu Millward, 2005; Clifton *et al.*, 2011; Röber, 2009, i Wollmann/Marcou, 2010c; per a un *excursus* històric més detallat, vegeu Wollmann, 2011, 2012b):

- Durant el segle XIX, tant a Anglaterra, primer país europeu en termes d’industrialització i urbanització, com a Alemanya, les formes embrionàries i elementals de serveis públics, com aigua, residus, gas, electricitat i transport públic, van ser organitzades i gestionades per empresaris privats.

- A la segona meitat del mateix segle, a causa de l’escassa qualitat dels serveis prestats pels particulars, i a causa també del seu fracàs des del punt de vista econòmic, els serveis públics van ser posats sota la gestió i

responsabilitat dels municipis, augmentant significativament el paper institucional dels ens locals. El fenomen, conegut a Anglaterra com "socialisme municipal", i defensat amb força pel moviment dels anomenats "Fabians", va ser considerat un pas necessari i essencial per al desenvolupament d'una nova política, i es va difondre aviat, així mateix, en altres països europeus.

- Des del començament del segle XX, amb l'enfortiment de l'Estat del benestar (*Welfare State*) en la seva concepció moderna, el paper dels governs centrals es va tornar cada vegada més important, també pel que fa a la gestió dels serveis públics. Inicialment, la centralització de poders es va manifestar amb l'elaboració d'una regulació nacional dels serveis. En canvi, després de 1945, part de la gestió dels serveis va ser reclamada des del nivell local i deixada en mans de l'Estat: el sector de l'energia elèctrica, per exemple, va ser "nacionalitzat" a França, i encomanat a una societat estatal, la EDF (*Electricité de France*); el mateix va passar al Regne Unit i, pocs anys més tard, el 1962, a Itàlia, amb la creació d'ENEL. El monopoli públic (tant estatal com municipal) en la gestió dels serveis públics estava justificat i recolzat per la ideologia "socialdemòcrata", és a dir, per la convicció que l'Estat i els funcionaris públics eren els subjectes més aptes per a la gestió del "bé comú", així com dels serveis públics, sens dubte connectats a aquest bé. Aquesta ideologia estava perfectament representada pel *Welfare State* d'Anglaterra després de 1945.

- Però precisament a Anglaterra va començar, en els anys vuitanta, sota l'impuls del Govern conservador guiat per Margaret Thatcher, el declivi del model precedent, sota els atacs d'un moviment ideològic neoliberal que tendia a identificar el *Welfare State* com a model organitzatiu en fallida (*Welfare State failure, public sector failure*). La fallida del *Welfare State* estava causada, segons el partit conservador i liberal anglosaxó, per la ineficiència de la gestió pública dels serveis. La ideologia neoliberal aspirava a substituir l'estat de benestar, presumptament sobredimensionat, per un estat "racionalitzat" (*lean State*). Aquest redimensionament havia de ser efectuat amb una reducció massiva del personal i de l'organigrama estatal, mitjançant privatitzacions materials, processos d'*outsourcing* i transferències de funcions i béns de l'Estat al mercat (*marketization*). El mecanisme preescollit va ser el de l'anomenada *compulsory competitive tendering*, és a dir, imposant per llei l'obligació de convocar licitacions

per a la concessió, als particulars i al mercat, dels serveis públics, en la convicció de la major eficiència econòmica dels mateixos respecte a l'Estat. La política neoliberal va conquerir aviat l'escena internacional i va ser reforçada, en els anys noranta, també pel dret comunitari, atès que la Unió Europea va establir com a base de la creació del "mercat únic europeu" la concurrència i la "liberalització". Un dels objectius principals de la Unió Europea ha estat el d'introduir el principi de la concurrència també al mercat dels serveis públics, definit com el mercat dels "serveis d'interès econòmic general".

- La política neoliberal i el dret comunitari de la concurrència i del mercat són els factors que han influït més sobre la transformació de la gestió dels serveis públics en els països europeus. Aquesta radical inversió de tendència s'ha manifestat amb més claredat precisament a Anglaterra, únic ordenament lligat a la privatització material completa dels sectors elèctric i de l'aigua, amb la privatització funcional (*outsourcing*) dels altres serveis públics. També a la resta d'ordenaments europeus, el mercat i els particulars van adquirir més importància i més poders, en proporció inversa respecte a la reducció de poders i funcions dels ens locals i de les empreses públiques (per a una anàlisi detallada respecte al servei d'electricitat, vegeu Wollmann, Baldersheim *et al.*, 2010).

A partir d'aquesta breu reconstrucció històrica, és fàcil observar que la gestió dels serveis públics ha passat, de les mans dels particulars, al sector públic, primer localment i després a nivell estatal, tornant després, una altra vegada, a les mans dels particulars. La marxa d'aquest sector s'assembla, doncs, a un "pèndol" que oscil·la del sector privat al sector públic, i finalment torna "enrere" al privat (respecte a la imatge del "pèndol", vegeu Röber, 2009; Wollmann/Marcou, 2010c, i Wollmann, 2011).

3. L'oscil·lació recent del pèndol: el retorn al "públic"?

Des de fa alguns anys, el pèndol sembla haver tornat a oscil·lar: hi ha, de fet, indicis que suggereixen una reducció de la intervenció dels particulars i del mercat en la prestació dels serveis públics, en favor d'un augment del sector públic/municipal. A continuació, intentarem analitzar aquest fenomen de "reapropiació" pública dels serveis, sia per mitjà de l'adquisició, per part dels

municipis i dels ens locals, de les societats venudes precedentment, sia mitjançant l'avocació de les funcions i els serveis confiats a l'exterior. Per tant, el "pèndol" està oscil·lant cap enrere?

Aquest moviment ha de ser investigat en els mateixos països en què ha estat observada l'oscil·lació precedent, és a dir, al Regne Unit, França, Alemanya, i també Itàlia. Per determinar correctament el grau i la direcció dels canvis en curs, és útil considerar, així mateix, les respectives "condicions de partida" dels ordenaments individuals que coincideixen amb la fase de predomini del sector privat en els anys vuitanta i noranta. En particular, analitzarem les tendències en tres sectors: elèctric, hídric, i de residus.

3.1. Regne Unit

Com ja s'ha esmentat anteriorment, el Regne Unit ha estat el país europeu on l'impacte del missatge i de la política "neoliberal" ha resultat ser més radical. Després de 1945, el Regne Unit representava el model més avançat i evolucionat, a Europa, del *Welfare State*, amb un monopoli gairebé total del sector públic/municipal en la prestació dels serveis públics. De la mateixa manera, el Regne Unit va ser el primer ordenament europeu que va transformar radicalment la seva pròpia actitud amb un ús massiu de privatitzacions, tant materials (com en el sector energètic i de l'aigua) com funcionals, per mitjà dels processos de *competitive tendering*, *outsourcing*, *contracting out*, a favor de proveïdors externs, majoritàriament privats. El *compulsory competitive tendering* ha estat l'instrument per mitjà del qual la majoria dels serveis públics rellevants han estat transferits a actors no públics, donant així al Regne Unit una configuració jurídica excepcional en el panorama europeu.

Tanmateix, recentment, les *local authorities*, privades de les seves funcions i de la gestió dels serveis públics abans de la nacionalització i després de la privatització subsegüent, s'han començat a reapropiar d'algunes activitats, especialment en el sector de l'energia, directament amb l'impuls de la coalició conservadora liberal, ascendida al Govern el maig de 2010. En haver de realitzar l'augment de la producció d'energia elèctrica renovable del 15 % per a l'any 2020, el Govern britànic ha encoratjat explícitament les *local authorities* a activar-se autònomament. Però, fins avui, l'activitat local s'ha detingut a la fase de projecte, amb

resultats, d'altra banda, limitats (per als detalls, vegeu Wollmann, 2012).

Pel que fa als altres serveis públics que havien estat (materialment o funcionalment) privatitzats en els anys vuitanta, la tendència que es registra és, en qualsevol cas, la de recuperació per part de les *local authorities* per mitjà de l'*insourcing*: segons una enquesta recent, de fet, el 60 % de les *local authorities*, en els sectors de la recollida i l'eliminació de residus i dels serveis socials, ja ha previst l'*insourcing*, o l'està preparant o projectant (vegeu APSE, 2011, i Hall *et al.*, 2012).

En altres sectors, com en el del transport públic, la fórmula preseleccionada per a la "remunicipalització" és la de la *Public Private Partnership* (vegeu Hall *et al.*, 2012).

3.2. Alemanya

A Alemanya, el sector elèctric es caracteritzava, des de feia molt de temps, per una dualitat de proveïdors (per als detalls, vegeu Wollmann, Baldersheim *et al.*, 2010, i Wollmann, 2011). D'una banda, la part del lleó del mercat energètic se l'emportava un grup d'empreses que, operant com a companyies que cotitzaven en borsa, tenien un capital mixt. D'altra banda, hi havia empreses municipals (anomenades *Stadtwerke*) que, representativament, desenvolupaven una pluralitat de serveis, combinant els d'aigua, residus, transport públic, etc.

Durant els anys noranta, arran del fort impacte de la política de la Unió Europea que imposava la "liberalització" i "desregulació" dels serveis públics, el mercat de l'energia a Alemanya paradoxalment ha viscut un procés de concentració que ha portat a la creació d'un oligopoli a favor d'únicament "quatre grans" companyies. En un mercat dominat per gegants, les petites empreses municipals (*Stadtwerke*) semblaven estar en vies d'extinció (*Stadtwerkesterben*).

No obstant això, fins i tot a Alemanya s'observa recentment un retorn (*comeback*) de les *Stadtwerke* (vegeu Wollmann, Baldersheim *et al.*, 2010, i Wollmann, 2011, 2012b), que han començat a recomprar empreses o sectors d'empreses, tant readquirint capital i participacions prèviament venuts a les companyies privades, com fins i tot creant noves societats, i recuperant fins expandir-lo el seu paper en la producció, transmissió i distribució d'energia.

També el sector hídric, que s'havia deixat tradicionalment en mans dels ens locals i de les *Stadtwerke*, va patir, en els anys vuitanta i noranta, una transformació com a conseqüència de la venda total o parcial de les empreses municipals als particulars, més exactament a societats que ja dominaven el mercat nacional i internacional, com ara Veolia (empresa francesa) o RWE (gegant alemany). També en aquest sector, tanmateix, la tendència sembla haver-se invertit, ja que són molts els casos en què les entitats de govern local decideixen recuperar la gestió del sector de l'aigua: és el cas de municipis com ara Potsdam (vegeu Bauer, 2012) i Stuttgart (vegeu Libbe, 2012).

En el sector dels residus, durant els mateixos anys, la participació d'empreses privades havia augmentat constantment, especialment en el sector, econòmicament molt rendible, de l'eliminació de residus i del reciclatge. No obstant això, també aquí s'observa una creixent activitat de recuperació per part dels municipis (vegeu Dreyfus *et al.*, 2010, i Libbe, 2012; per al cas de Bergkamen, una ciutat mitjana que gràcies a les seves àmplies mesures de remunicipalització ha rebut gran atenció publicitària, vegeu Schäfer, 2012).

3.3. França

A França, l'any 1946 el sector elèctric va ser totalment nacionalitzat i confiat a una empresa pública i estatal: la *Electricité de France* (EdF), però es van salvar també algunes empreses municipals d'energia. Durant els anys vuitanta/noranta, la EdF va ser privatitzada formalment i transformada en SA cotitzada en borsa, deixant, no obstant això, el 80 % de les accions en mans de l'Estat. Tot i la transformació jurídica, el mercat elèctric seguia estant dominat per la EdF, mentre que les empreses municipals d'energia seguien exercint un paper marginal.

Només recentment les empreses municipals han començat a ampliar el seu propi paper en el mercat, invertint sobretot en projectes d'energia renovable.

El sector francès de l'aigua durant molt de temps s'ha caracteritzat per l'anomenada *gestion déléguée*: la funció seguia sent pública, però la gestió i l'exercici del servei van ser confiats, per mitjà de concessions, a subjectes externs, d'aquí el terme de "privatització a la francesa" (vegeu Citroni, 2010). Aquesta pràctica havia creat, de fet, un oligopoli dels grans beneficiaris de les concessions, format únicament per tres grans

grups: Veolia, Suez i SAUR. Aquestes societats van acabar per dominar tot el mercat nacional (i fins i tot internacional), gestionant, en els anys vuitanta i noranta, el servei hídric de tota França, inclosa l'àrea de ciutats com París o Grenoble.

Però, precisament des de París i Grenoble, ha començat el retorn a la gestió local, mitjançant la readquisició de l'administració del sector (vegeu Bordonneau *et al.*, 2010, i Hall *et al.*, 2012).

Així mateix, en el camp dels residus, es registra una tendència idèntica, ja que els municipis s'estan reapropiant de la gestió que havien transferit a mans de tres grups privats (vegeu Kuhlmann, 2009:159, i Hall *et al.*, 2012).

3.4. Itàlia

A Itàlia el sector elèctric va ser "nacionalitzat" l'any 1962 i confiat completament a ENEL, encara que mantenint les petites empreses locals d'energia (*municipalizzate*). Durant els anys noranta, ENEL va ser, primer, privatitzada formalment i transformada en una SA amb accions cotitzades, i després privatitzada materialment per mitjà de la venda del 80 % de les accions en el mercat, però deixant un 20 % als inversors públics (vegeu Citroni, 2010).

Tanmateix, també a Itàlia, en els últims anys, es registra un creixement de les empreses municipals d'energia en la producció, transmissió i distribució d'energia elèctrica. Un exemple evident ha estat la fusió, l'any 2008, de les empreses municipals de Milà i Brescia, i la creació simultània d'una nova empresa, "A2A", que cotitza en borsa. La tendència no s'atura; al contrari, sobre la base dels resultats del referèndum de 2011 que ha consagrat definitivament la renúncia a la producció d'energia nuclear, les empreses municipals, que han invertit fortament en energies renovables, adquiriran cada vegada més importància.

En relació amb el sector de l'aigua, la gestió s'ha caracteritzat sempre per un alt grau de fragmentació, vinculat a l'estructura local i territorial de les empreses municipals. L'any 1994, l'anomenada Llei de Galli va intentar una reorganització del sistema, imposant procediments de licitació per a la contractació de la gestió del sistema hídric, afavorint l'entrada de grans inversors privats, com els *grands groupes* a França i els *big players* a Alemanya, i imposant la privatització de facto, tant material com funcional.

Però, l'any 2011, el referèndum nacional del juny va imposar la derogació de les lleis que permetien la privatització del sector. La voluntat popular sembla, doncs, reobrir les portes a la gestió local de l'aigua i/o a la seva reapropiació per part dels ens locals.

4. Resum i conclusions

Abans de formular qualsevol conclusió i (prudent) generalització, cal reflexionar sobre les dades accessibles i disponibles fins ara.

En primer lloc, la selecció dels països (és a dir, Regne Unit, França, Alemanya i Itàlia) i també dels serveis públics (aigua, electricitat, residus) sobre la qual es basa la nostra argumentació, redueix el camp de la investigació mateixa.

En segon lloc, les dades a la nostra disposició són escasses i esporàdiques, i per tant no es pot fer un índex vàlid de generalització sistèmica.

No obstant això, amb aquestes premisses, m'agradaria subratllar i concloure que, des de fa alguns anys, s'està perfilant i desenvolupant una tendència a tornar al "públic", estatal i/o local (per a aquestes conclusions, vegeu també Wollmann/Marcou, 2010c; Wollmann, 2011; Wollmann, 2012; Röber, 2009; Hall et al., 2012, i Kuhlmann/Wollmann, 2012).

Sens dubte, d'una banda, el procés de privatització precedent, tant material com funcional, està consolidat, i ha enfortit els poders econòmics privats, que certament no semblen tenir la intenció de perdre terreny.

Però, d'altra banda, no es pot deixar de captar la inversió de la tendència: el moviment del "pèndol" sembla portar-nos novament "cap enrere", cap a un retorn i una renaixença (*comeback*) del sector públic, i del sector municipal en particular, en la gestió dels serveis públics (vegeu Wollmann, 2011, 2012b; Röber, 2009, i Hall et al., 2012).

4.1. Quins són els factors que han afavorit aquesta remunicipalització?

4.1.1. La convicció que el sector públic/municipal té una capacitat de gestió superior o almenys igual a la del sector privat

En primer lloc, hem de subratllar que, en la percepció i en l'experiència pràctica de molts actors polítics i admi-

nistratius locals, s'està discutint ara la concepció neoliberal, i ja no es dóna per descomptada la convicció de la superioritat del sector privat per garantir serveis de bona qualitat a un preu assequible.

La fallida del plantejament neoliberal és coetània a la fallida, percebuda globalment, del mercat (*private sector failure, market failure*), destacada dramàticament pel crac del Grup Lehman Brothers.

Per tant, els actors polítics i administratius locals estan molt més disposats a demostrar la major eficiència de la gestió pública respecte a la privada.

En aquest context, és útil esmentar els resultats d'algunes investigacions internacionals que han comparat la prestació del sector privat i del sector públic.

Per exemple, una anàlisi realitzada en nom del Banc Mundial sobre la gestió de l'aigua a molts països, arriba a la conclusió que "no hi ha cap diferència estadísticament significativa entre els proveïdors públics i privats pel que fa a la seva eficiència econòmica" (World Bank, 2004).

Resultats similars provenen d'una investigació realitzada al Regne Unit sobre diversos camps dels serveis públics; en les conclusions es llegeix que: "Hi ha alguns senyals molt febles que la privatització ha contribuït realment a una millora significativa en la *performance*. De fet, les altes expectatives posades en la privatització i emfatitzades en els discursos dels polítics s'han quedat sense resultats concrets" (vegeu Estache et al., 2005).

En una altra investigació comparativa, centrada sobre la gestió d'aigua i de residus, es conclou que "no s'evidencien economies d'escala en la gestió del sector de l'aigua, independentment de si la gestió és pública o privada. El problema no és formal, sinó substancial, és a dir, lligat a la gestió efectiva, no a la titularitat de la funció" (Bel/Warner, 2008).

4.1.2. La preferència "ètica" i de valors atorgada pels ciutadans/usuaris a la gestió pública

El recent augment de la preferència pel sector públic com a proveïdor de serveis es reflecteix també en l'apreciació dels ciutadans/clients, és a dir, en els valors compartits en l'anomenada cultura política.

Això es manifesta també en la multitud de referèndums locals en què la privatització d'un equipament o una empresa local ha estat rebutjada per àmplia majoria.

ria (vegeu a Alemanya els casos de Kuhlmann/Wollmann, 2012). Per exemple, el referèndum nacional del juny de 2011 a Itàlia ha reiterat, en gran manera, el rebuig a la privatització del sector de l'aigua, i representa un clar exemple del canvi de percepció i valoració del servei públic per part dels ciutadans.

4.1.3. Guia i control del Govern local sobre la gestió dels serveis públics

En la gestió dels serveis públics, els ens locals i les empreses locals estan obligats a complir, en qualsevol cas, requisits diferents.

D'una banda, estan exposats a la competència del mercat i s'han d'adaptar a la seva lògica econòmica, amb l'objectiu de l'eficiència econòmica.

De fet, obligats a jugar amb les regles "del mercat", els municipis i les seves societats (*Stadtwerke, municipalizzate*) semblen haver après a "jugar", per exemple reclutant i ensinistrant personal suficientment qualificat, fins i tot amb habilitats empresarials.

D'altra banda, els municipis, sobretot el Govern municipal, com a òrgan electe i representatiu, poden i han d'imposar també finalitats polítiques, aconseguint objectius socials i ecològics en benefici de la "comunitat local" que representen i que governen. Aquesta finalitat es pot aconseguir també amb el sistema de "finançament transversal", és a dir, mantenint un servei local en dèficit, o menys rendible, utilitzant el major benefici d'un altre servei.

Per contra, una empresa privada que gestiona un servei públic, està orientada únicament a la lògica purament econòmica, potser "externalitzant" els costos socials i ecològics.

La gestió pública, en canvi, pot i ha de combinar les dues lògiques: l'econòmica i la social, ecològica, etc.

4.1.4. Reducció de la pressió de la Unió Europea sobre la gestió dels serveis públics

Si, en un primer moment, la Unió Europea va impulsar fortament la liberalització i privatització dels "serveis d'interès econòmic general" (*services of general economic interest*), en el Tractat de Lisboa del desembre de 2007 aquest impuls es va reduir molt. De fet, en el protocol adjunt, el rol de les autoritats nacionals, regionals i locals va ser accentuat especialment, reconei-

xent-hi "un ampli marge de discrecionalitat" per decidir "com els serveis d'interès econòmic general es poden fer disponibles i licitats, i organitzar de manera que responguin millor a les necessitats dels clients/ usuaris".

Per tant, l'autonomia de les autoritats locals, en la determinació de les modalitats de prestació dels serveis, s'ha ampliat significativament des del punt de vista de la Unió Europea.

4.1.5. Objectius específics de les polítiques sectorials

Com ens demostra l'exemple de la política nacional (i europea) relativa a la protecció del medi ambient i del clima, l'objectiu compartit del desenvolupament sostenible pot i ha d'influir fortament també sobre les decisions de les autoritats locals de gestió i organització dels serveis públics.

4.1.6. El venciment dels contractes com a "finestra d'oportunitat" (*window of opportunity*)

Allà on els serveis públics locals han estat gestionats mitjançant concessions o delegacions (*outsourcing, délégation*), s'obre una "finestra d'oportunitat", pel fet que la gestió dels mateixos està lligada a actes administratius de llarga durada, però amb un venciment. La fi natural d'aquests règims jurídics en permetria la renegociació, o la possibilitat de reapropiar-se de la gestió dels serveis mateixos per part de les autoritats locals.

4.2. Factors que impedeixen o alenteixen la remunicipalització

4.2.1. Problemes i costos de la recuperació de la gestió dels serveis

En la recuperació de la gestió dels serveis, les autoritats locals s'enfronten a problemes organitzatius greus, ja que, probablement, a curt termini, tot just podran estar en condicions de disposar i utilitzar recursos i personal capaços de "suportar" la gestió i l'organització d'aquests serveis. A més dels problemes organitzatius,

les autoritats locals tindran també, presumiblement, problemes financers, ja que hauran de sufragar les despeses d'indemnització a favor dels gestors precedents, per les inversions realitzades en les infraestructures per al sosteniment dels serveis mateixos.

4.2.2. Resistència dels gestors privats a abandonar el mercat

En l'intent de remunicipalitzar un servei o una empresa precedentment cedida als particulars, les autoritats locals s'enfronten a l'interès igual i contrari d'aquells per mantenir la gestió i prestació del servei. Encara que puguin aprofitar la "finestra" que s'obre al venciment dels contractes de concessió o delegació, les autoritats locals s'hauran d'enfrontar a uns actors privats d'un pes econòmic i financer rellevant. El poder de resistència dels mateixos es podria configurar, per exemple, en l'exigència d'un preu excessivament elevat per abandonar el sector.

4.3. Una nova onada de privatitzacions formant-se a l'estela de la crisi econòmica i financera actual?

A l'estela de l'actual crisi econòmica i financera que ha afectat Europa, s'assisteix a una forta divergència entre països del sud i del nord d'Europa sobre el tema de la remunicipalització. Als països del nord d'Europa, per exemple a Alemanya, els municipis, com les altres autoritats públiques, tenen molts avantatges, perquè poden aconseguir crèdits, préstecs o finançament del sistema bancari a una taxa d'interès molt baixa, gairebé propera al zero per cent. Moltes autoritats locals han aprofitat aquestes condicions avantatjoses per finançar la remunicipalització dels serveis locals.

Per contra, als països del sud d'Europa, com ara Itàlia, les autoritats locals no gaudeixen de les mateixes facilitats financeres. En aquest sentit, la política dels governs centrals, com suggereix l'actual *spending review* del Govern Monti a Itàlia, sembla orientada a desfer-se del patrimoni públic i, en aquest context, fins i tot a empènyer els ens locals a privatitzar, és a dir, a vendre les seves empreses i els seus equipaments per reduir el deute públic o municipal.

5. Bibliografia

- 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 i HAJASCH, Lydia, *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge*, Uni Potsdam, 2012 (<http://www.buchhandel.de/WebApi1/GetMmo.asp?MmoId=1932634&mmoType=PDF&isbn=9783869561707>).
- BEL, Germà i 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 i 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 i MARCOU, Gérard (ed.), *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 i 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 McELDOWNNEY, John, "Comparative study of a local service: waste management in France, Germany, Italy and the UK", en WOLLMANN, Hellmut i MARCOU, Gérard (ed.), *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. i 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*, febrer 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 i 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 i MARCOU, Gérard (ed.), *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, Edward Elgar, Cheltenham (UK), 2010, p. 168-182.
- WOLLMANN, Hellmut i MARCOU, Gérard (ed.), *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, Edward Elgar, Cheltenham (UK), 2010a.
- WOLLMANN, Hellmut i MARCOU, Gérard, "Introduction", en WOLLMANN, Hellmut i MARCOU, Gérard (ed.), *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, Edward Elgar, Cheltenham (UK), 2010b, p. 1-14.
- WOLLMANN, Hellmut i MARCOU, Gérard, "From public sector-based to privatized service provision. Is the pendulum swinging back again? Comparative summary", en WOLLMANN, Hellmut i MARCOU, Gérard (ed.), *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*, Edward Elgar, Cheltenham (UK), 2010c, p. 240-260. ■