

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

**Manuel Villoria,  
Carmen Navarro y  
Esther Pano Puey**

### **Manuel Villoria**

Es catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos (URJC), de Madrid, España, donde dirige el Observatorio en Buena Gobernanza. Es director del Máster de Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset (IUOG-UIPM) y del Máster en Gestión de la Seguridad, Crisis y Emergencias (IUOG-URJC). Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, Licenciado en Derecho y Licenciado en Filología. Realizó el Máster en Asuntos Públicos de la Universidad de Indiana como becario Fullbright y fue interino en la Oficina de administración de Personal de Estados Unidos. Es autor de más de doscientas publicaciones (libros y artículos) sobre administración pública y ética administrativa. Fue Secretario General Técnico de Educación y Cultura en la Comunidad de Madrid y miembro del Consejo Rector de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas y Calidad de los Servicios (AEVAL). Actualmente es miembro del Consejo Científico del CLAD; fundador y miembro de la Junta Directiva de Transparencia Internacional, capítulo español; profesor invitado en diversas universidades españolas y extranjeras; consultor para la OCDE, el BID y la Unión Europea. También es presidente de la Comisión de Ética del Comité Olímpico Español.

### **Carmen Navarro**

Profesora Doctora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), España. Sus ámbitos de especialización son el gobierno local y las políticas públicas. Es miembro de redes internacionales de investigación para el estudio de la democracia y el gobierno local, en las que analiza la realidad local española en perspectiva comparada. En este contexto, ha participado en las investigaciones de: The European Mayor Project, International Metropolitan Observatory, Municipal Assemblies in European Local Government, Second Tier of Local Government in Europe, Local Government Reforms: an International Comparison y Local Autonomy Index. Los resultados de sus investigaciones fueron publicados en revistas como: International Review of Administrative Sciences, European Political Science, Public Administration Review, Local Government Studies, y en editoriales prestigiosas como Peter Lang, Routledge, Springer

VS y Edward Elgar. Ha sido investigadora visitante en el Public Policy Institute, Georgetown University, el Department of Political Science, Boston College y en el Centre for Urban and Public Policy Research, School for Policy Studies, de la Universidad de Bristol. Ha sido Vicedecana de Relaciones Internacionales y Directora de Departamento en la UAM. En la actualidad es Subdirectora de su Instituto de Derecho y Gobierno Local.

### **Esther Pano Puey**

Es Licenciada en Ciencia Política y de la Administración, diplomada en Gestión y Administración Pública y Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Barcelona, España. Es coordinadora del Observatorio de Gobierno Local de la Fundación Carles Pi i Sunyer y profesora asociada del Departamento de Ciencia Política, Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho de la Universidad de Barcelona. Es también miembro del Grupo de Investigación de Estudios Locales (GREL) y ha participado en proyectos de investigación competitivos financiados por diversas instituciones. En el ámbito de la docencia, imparte materias vinculadas al diseño y análisis de organizaciones públicas, la dirección y gestión institucional y el gobierno local en los grados de derecho, así como en las titulaciones de máster oficiales de Gestión Pública Avanzada y de Análisis Político y Asesoría Institucional. Sus intereses de investigación se centran en el análisis institucional con especial atención a los gobiernos locales, las organizaciones públicas y la gestión pública.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:  
E-mails: manuel.villoria@urjc.es  
c.navarro@uam.es  
epano@ub.edu



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

*Como plasmación de las políticas de austeridad aplicadas en Europa tras la crisis económica global, algunas de las propuestas de la Nueva Gestión Pública volvieron a reactivarse, particularmente la externalización de servicios públicos. Dadas las consecuencias negativas e imprevistas, observadas en muchos casos tras su implementación, surge un conjunto de reformas de signo contrario al mejorar la situación económica. Así, aparecen las estrategias de remunicipalización o de vuelta a manos públicas de servicios previamente privatizados o externalizados, especialmente en el nivel municipal de gobierno. 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:** Servicios Públicos; Política de Aguas; Agua Potable; Administración Local; Municipalidades; España

### **The Re-Municipalization of Water Management in Spain: Legal Barriers against Successful Narratives**

*As a result of the austerity policies applied in Europe after the global economic crisis, some of the New Public Management proposals were reactivated, particularly the outsourcing of public services. Given the negative and unforeseen consequences, observed in many cases after its implementation, a set of opposite reforms emerged as the economic situation improved. Re-municipalization strategies or return to public hands of previously privatized or outsourced services appear, especially at the municipal level. However, in countries like Spain, there is a gap between the abundance of political speeches that support re-municipalization and the low effectiveness of these reforms. Taking water management as a case of empirical analysis, this work deepens in these processes, questioning their scope, trajectory and the reasons of the gap.*

**Key words:** Public Services; Water Policy; Drinking Water; Local Administration; Municipalities; Spain

Recibido: 04-06-2019 y 29-01-2020 (segunda versión). Aceptado: 29-01-2020.

**El paquete de medidas de austeridad implicó en muchos casos una reactivación de las propuestas de la Nueva Gestión Pública, en coherencia con su ideario de aumentar la eficiencia y su potencial de aportar ahorros a corto plazo. Entre ellas, se destacan las vinculadas a la privatización y externalización.**

## Introducción

Como consecuencia de la Gran Recesión, prácticamente todos los países europeos sufrieron efectos negativos en sus economías. Para hacer frente al problema, las instituciones de la Unión Europea en coalición con los grandes organismos económicos internacionales (FMI, BM y OCDE) propusieron un conjunto de ideas e instrumentos que se han rotulado con el nombre de políticas de austeridad fiscal. Siguiendo a Blyth (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 (Overmans y Noordegraaf, 2014). Este paquete de medidas de austeridad implicó en muchos casos una reactivación de las propuestas de la Nueva Gestión Pública (NGP), en coherencia con su ideario de aumentar la eficiencia y su potencial de aportar ahorros a corto plazo (Pollitt y Bouckaert, 2017). Entre ellas, se destacan las vinculadas a la privatización y externalización.

Paradójicamente, este programa de reedición del NGP llega 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 (Schwab, Bouckaert y Kulhmann, 2017). Por ejemplo, Hood y Dixon 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 de la NGP que resaltan numerosos estudios, se apunta que puede promover el fraude e incrementar la corrupción, así como elevar la desconfianza en el gobierno (Pollitt, 2014).

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 al denominado por Pollitt y Bouckaert como *"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: 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 solo 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 con 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 remunicipalizaciones han llegado a tener alta incidencia. Las preguntas a las que se 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? Se sabe 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 a partir de información basada en encuestas, en la primera parte, y cualitativa a través del estudio de caso, en la segunda. Se parte del análisis comparado de las

preferencias de los alcaldes europeos sobre el tipo de gestión de los servicios públicos (pública, privada o en partenariado público-privado), a fin de detectar si se está ante una demanda real de remunicipalizaciones y, si existe, dónde se manifiesta. Luego de eso, centrándose ya en España, se aporta 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, guiándose teóricamente por el marco analítico de las corrientes múltiples (Multiple Streams Framework) de J. Kingdon (1984) y el análisis de narrativas, se explorarán dos estudios de caso de estrategias de remunicipalización en municipios españoles, con la aspiración de identificar los factores que han influido en su éxito o fracaso. Para ello, se centrará el análisis sobre todo en el ámbito del servicio de gestión del agua, por ser el que reúne condiciones políticas y estructurales más complejas y se analizarán dos situaciones, seleccionadas de una base de datos elaborada a estos efectos, para comprobar si las predicciones surgidas del marco analítico se materializan empíricamente. Se concluye con unas reflexiones teóricas y prácticas sobre las políticas de cambio hacia un modelo de post-NGP en el periodo posterior a la crisis.

### **1. Desajuste entre la voluntad de remunicipalización y la realidad de su implementación**

El paradigma de la Nueva Gestión Pública 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, se podría afirmar que las externalizaciones constituyen una forma muy generalizada de provisión de servicios públicos locales (Salamon, 2002). 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 se cuenta con conocimiento suficiente sobre la relevancia del fenómeno.

Una primera aproximación al tema se puede encontrar 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

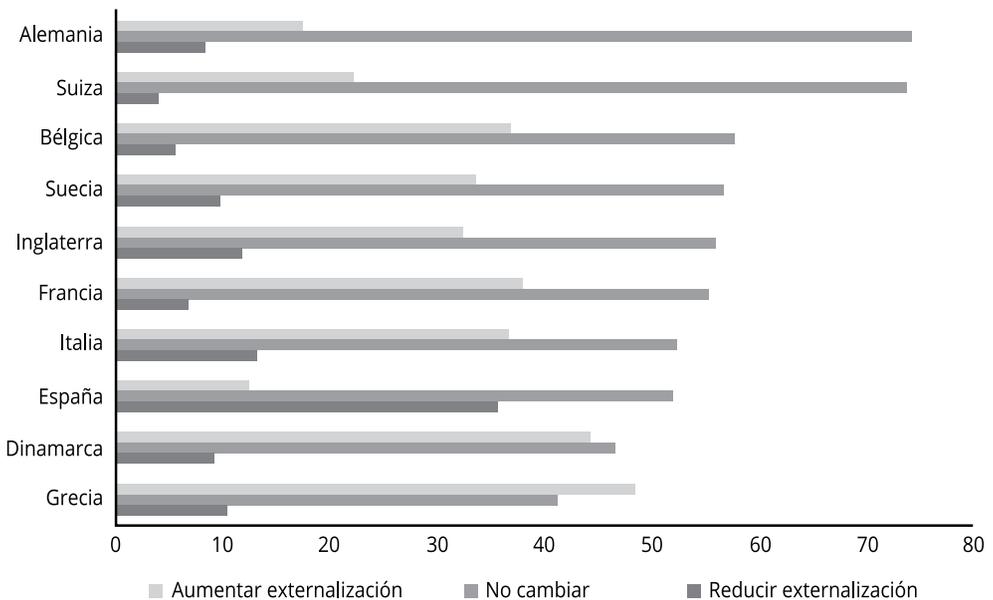
**La mayoría de los alcaldes apoya la forma de gestión existente en sus municipios, cualquiera que esta sea, y no desean cambios.**

las iniciativas de reforma y, por tanto, de la voluntad reformatora 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 este 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 esta 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 remunicipalizaciones, sino para apoyar más externalizaciones, sino para apoyar más externalizaciones. Se podría concluir, por lo tanto, que no se trata de una tendencia de remunicipalización 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).

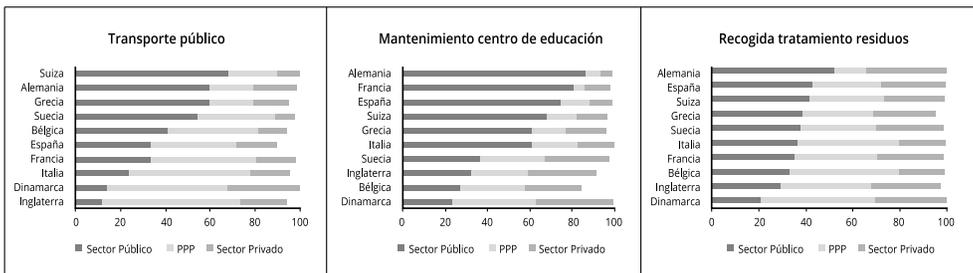
**A menor antigüedad del alcalde en el cargo, más probabilidades de apoyar la remunicipalización, de lo que se puede deducir que en este grupo están también representados muchos de los líderes de la llamada “nueva política”, es decir, de partidos que han accedido recientemente y por primera vez al poder local.**

Sin embargo, el caso español muestra una realidad singularmente diferente a la del resto de países. Un 36 por ciento de los alcaldes españoles expresan que preferirían la remunicipalización de los servicios públicos, siendo los únicos entre los que gana esta opción frente a la contraria de seguir contratando externamente. Entre las razones por las que justifican su opción, de acuerdo con 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 se identifican por su experiencia al frente de la política local: a menor antigüedad 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 permiten además discriminar entre tipo de servicio y observar para cuáles prefiere o no un tipo de gestión pública. El Gráfico 2 muestra que en la gestión del agua, objeto de 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).

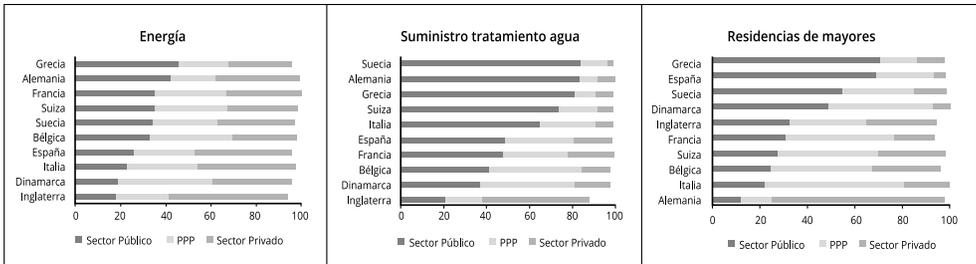
**Gráfico 2**

**Preferencias de los alcaldes europeos sobre tipo de prestación por servicio público (%)**



**Gráfico 2 (continuación)**

**Preferencias de los alcaldes europeos sobre tipo de prestación por servicio público (%)**



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 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). 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 incluso elevan esta cifra. La exploración de Magre y Pano (2016) sobre 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.

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

**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.**

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. También, 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 de los cuales participó el 82%-, se detectaron 34 experiencias de remunicipalización de servicios, lo que significa 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, tanto desde la perspectiva del propio bien objeto de la remunicipalización -como sería el caso del agua-, o 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

La remunicipalización, 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.

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 dará algunas claves para una mejor comprensión de esta paradoja.

## 2. 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 subcontratación, cambio que ha sido reforzado a partir de la crisis económica. El propio texto de la Ley de Régimen Local, tras su reforma con la Ley 27/2013 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 lo tanto, externalizar en España es sencillo y el diseño institucional lo promueve, favoreciendo con ello la captura de decisiones. Como indica Sancho (2017), 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. Además, como destacan Sánchez ...[et al] (2018), los regímenes clásicos de gobernanza del agua se generaron centrandó el interés en la optimización de la gestión.

La remunicipalización, 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, a través de la denominada Ley de Economía Sostenible, el *lobby* privado del agua 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 mencionada reforma de la Ley de Régimen Local de 2013 ha sido impedir la participación o constitución de entidades instrumentales (como las empresas

públicas) por los ayuntamientos cuando estos estén sujetos a un plan económico-financiero o a un plan de ajuste. En definitiva, se trata de procedimientos que entrañan gran complejidad y superan un gran número de vetos.

Resumiendo, para realizar la remunicipalización 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 del 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: 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.

**Las teorías explicativas de cómo y por qué se adoptan decisiones de remunicipalización se tienen que buscar entre aquellas que mejor explican los cambios no incrementales en la toma de decisiones.**

Como consecuencia de esta realidad, las teorías explicativas de cómo y por qué se adoptan decisiones de remunicipalización se tienen que buscar entre aquellas que mejor explican los cambios no incrementales en la toma de decisiones. Cuando se habla de cambio de políticas, se puede 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: 122). En este texto se analizarán esencialmente los cambios en los discursos y los cambios en las ideas y actitudes, dado que los otros cambios no se han producido o lo han hecho marginalmente. Para explicar los cambios que sí se han producido y también algunos de los que no se han producido y por qué, se utilizarán las teorías que mejor se amoldan a este objetivo.

En esencia, se usarán equilibradamente dos teorías: 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 fijándose en tres tipos de procesos que 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 permite comprender la fase decisional inicial en estas políticas de remunicipalización de servicios hasta entonces gestionados privadamente.

En cuanto a la evolución del “problema”, en España se puede observar un deterioro en la 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). 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 y 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, en el año 2013, cuando se otorga Aigües Ter-Llobregat (ATLL) a su competidora Acciona, no hay donaciones de AGBAR a CDC.

**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.**

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 atiende a uno de los problemas 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: 6) define los costos de transacción como “todos los costes en los cuales se incurre al operar en un sistema económico”. Según Arrow (1983), los costos de transacción 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 y 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, se podría 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.**

En general, se podría 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: 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.

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,

**En España, la alternativa de gestión directa no solo parece perfectamente viable, sino que tiene a su favor múltiples estudios empíricos que comprueban que no está demostrado que la gestión privada del agua sea más eficiente, sino que incluso puede ser más ineficiente.**

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: 157); 5) cuando la atmósfera ética es deficiente y existen numerosos casos de corrupción que afectan a las externalizaciones. Resumiendo, se podría 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 solo parece perfectamente viable, sino que tiene a su favor múltiples estudios empíricos que comprueban que no está demostrado que la gestión privada del agua sea más eficiente (Bel ...[et al], 2010), sino que incluso puede ser más ineficiente. De hecho, Benito ...[et al] (2018) 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 3.500 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 de 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 (Tribunal de Cuentas, 2011).

Finalmente, el proceso o corriente de la “política” (*politics*) y sus juegos de poder también son esenciales para comprender el por qué de las acciones de los actores. Para explicar bien las estrategias y tensiones políticas se recurre 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

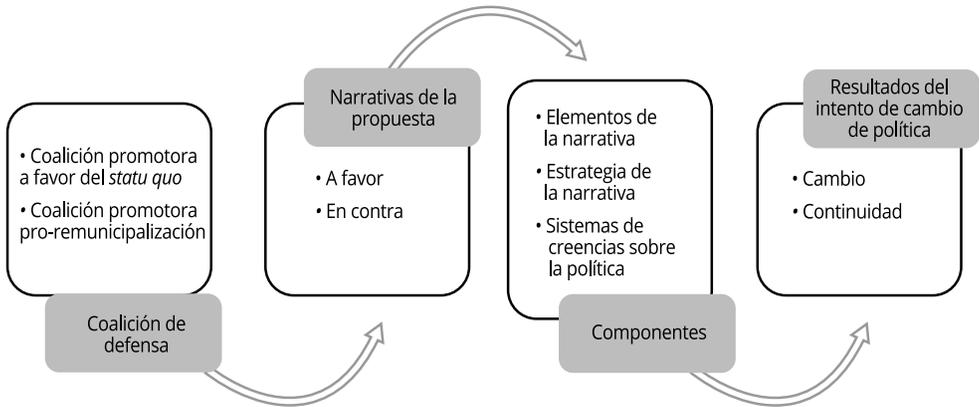
sido definido, pues la tarea de decidir, como la de “hacer”, está presente en toda la política, hasta el punto de estar íntegramente unidas (Simon, 1957). En el juego político diversos actores interactúan en la definición del problema público y en la elección de los instrumentos más adecuados para su 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, se asistirá 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, se entiende 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 se va a utilizar esta teoría exclusivamente pues, como sus creadores indican, la misma 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 se extrae 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 se puede 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 y 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) ayudará igualmente a entender las trayectorias concretas de los intentos de remunicipalización.

Esta teoría estudia cómo las narrativas (historias con personajes, trama y moraleja) son utilizadas 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 y es 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 y Heikkila, 2014). 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 se usará en estudios de caso. Teniendo en cuenta los orígenes propositivos de NPF y los ricos análisis narrativos cualitativos que ya existen, se considera 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**



Fuente: elaboración propia.

**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.**

### **3. Dinámicas de los procesos de remunicipalización: casos**

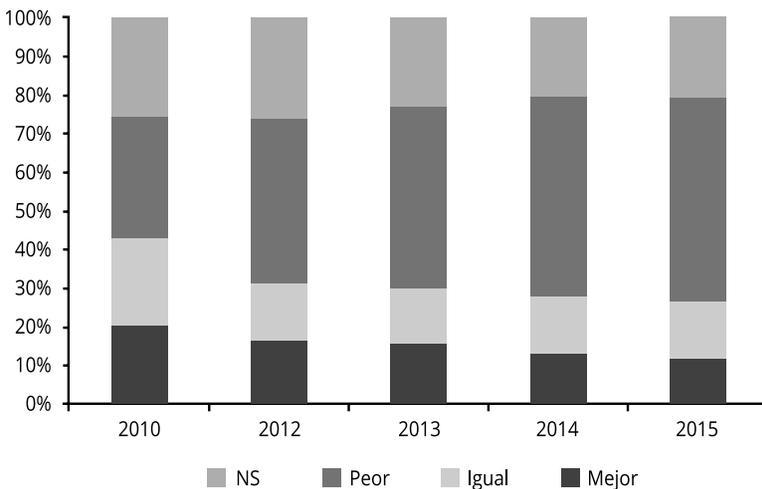
Poniendo junto todo lo hasta ahora expuesto, se puede decir que, aunque la remunicipalización de la gestión tiene aparentemente un fuerte componente técnico, existen varios estudios que consideran que el debate tiene a su vez un marcado contenido político y que siempre es posible interpretar de formas diferentes los datos para defender una u otra postura. Entre los textos más conocidos y comentados en este sentido se encuentra un artículo de Twilight (1998), quien afirma que los costes de transacción pueden ser objeto de manipulación política para justificar el crecimiento o adelgazamiento de los gobiernos. Según Twilight, 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 Olavarría (2017: 121), 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”, 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 se vio 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 ha ido incrementando la cantidad 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**

**¿Funcionaría mejor o peor los servicios públicos si se encargaran de prestarlos las empresas privadas? (2010 a 2015, CIS)**



Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas.

**Desde la perspectiva de la ventana de oportunidad, por una parte, hay un problema ampliamente percibido como es 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 la baja calidad de los servicios.**

A ello se suma la tendencia de los alcaldes, por razones de interés electoral o ideológica, a favor de la remunicipalización (ver arriba). 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, incorporaron a su agenda mediante críticas severas al neoliberalismo y su defensa de las privatizaciones.

Desde la perspectiva de la ventana de oportunidad, por una parte, hay un problema ampliamente percibido como es 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 la baja calidad de los servicios. De acuerdo con el Eurobarómetro sobre corrupción, en 2017, a pesar de que la crisis económica se ha superado, el 75% de los españoles aún 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 este contexto, parece políticamente rentable acusar al contrario de corrupción cuando hay problemas con la gestión del agua y, cuando se gobierna, hacer frente a tal problema con la remunicipalización. Resumiendo, en muchos municipios donde se ha subcontratado la gestión del agua existe un problema y existe interés en resolverlo por vía de la remunicipalización. 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 se presentan dos trayectorias específicas de procesos de remunicipalización.

Valladolid es una ciudad con unos 300.000 habitantes. Tras veinte años de gobiernos conservadores, es gobernada desde 2015 por el partido socialista gracias al apoyo de otros grupos de izquierda. 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 “El control público de la gestión del ciclo del agua” como medida dentro del pacto de gobierno.

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 (empresa pública al 100%) que mantener el sistema, aún cuando se exigiera un canon alto a la empresa por la concesión (Ayuntamiento de Valladolid, 2016: 65 y ss.). 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 flujo de caja 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 si se 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 defensa de la remunicipalización se 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 Rondilla, un partido político (Izquierda Unida) y un grupo municipal (Sí Se Puede). La coalición en contra 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 numerosos atascos. 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 solo 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 relativos a la remunicipalización del servicio, adoptados en las sesiones celebradas en diciembre de 2016 y febrero de 2017. 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. Lo peculiar del caso Valladolid es la incorporación del anterior gobierno de la ciudad como villano. 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 con el 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.

El caso de Móstoles es diferente pues 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.

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 fue 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 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, se realizó la remunicipalización del 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 remunicipalización del mantenimiento de sus infraestructuras. La empresa responsable 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 exalcalde de la propia localidad acusado judicialmente de favorecer a dicha empresa<sup>9</sup>. Además, según el ayuntamiento la empresa ha incumplido el contrato, pero tiene contrato en vigor. Considerando la normativa existente, el ayuntamiento no puede proceder a la remunicipalización por las siguientes razones: 1) no pueden pagar la indemnización con base en el 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,

**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.**

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 ha realizado estudios técnicos suficientes de cómo garantizaría la viabilidad financiera y se ha comprometido a no hacer la remunicipalización 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 la remunicipalización en España.

En cualquier caso, en ninguno de los casos que se han sintetizado, ni en otros de la 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 de la remunicipalización es clara.

### **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 (como 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 este estudio se ha demostrado que, como consecuencia del diseño institucional pro-mercado, la remunicipalización solo 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

**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.**

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. Las coaliciones pro-remunicipalización empiezan a tener hegemonía en la batalla por dominar el sistema de creencias.

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 *villanas* 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 (Hefetz 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.

### **Notas**

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

(2) Recurso de Casación/2725/2015. Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia núm. 269/2018.

(3) Ver: [https://www.elconfidencial.com/espana/2018-04-23/pp-ac-s-murcia-udef-trama-agua-600-desaladora-escombreras-cartagena\\_1552970](https://www.elconfidencial.com/espana/2018-04-23/pp-ac-s-murcia-udef-trama-agua-600-desaladora-escombreras-cartagena_1552970).

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

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

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

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

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

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

## Bibliografía

- Alonso, M. y Urriticoechea, F. (2017), "El ciclo político del agua: caudales turbulentos", en *Ctxt Review*, N° 112, abril, <http://ctxt.es/es/20170412/Politica/12150/agua-privatizacion-Agbar-catalunya.html>.
- Arrow, K. (1983), "The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Nonmarket Allocation", en *Public Expenditure and Policy Analysis*, R. Haveman y J. Margolis (eds.), Boston, Houghton Mifflin.
- Ayuntamiento de Valladolid (2016), "Memoria justificativa jurídica, social y económico financiera para la determinación de la forma más sostenible y eficiente de gestión del ciclo integral del agua en Valladolid", Valladolid, Ayuntamiento de Valladolid, 65 pp., <http://aquavall.es/wp-content/uploads/2017/06/MEMORIA-APROBACIÓN-EPELY-ASESORAMIENTOS-RECIBIDOS.pdf>, 16-10-2018.
- \_\_\_\_\_ (2017), "Convocatoria y bases para la provisión del puesto de Gerente de la entidad pública empresarial local 'Agua de Valladolid', en *Boletín Oficial de la Provincia de Valladolid*, N° 44, 6 de marzo, <https://bop.sede.diputaciondevalladolid.es/boletines/2017/marzo/06/BOPVA-A-2017-01025.pdf>, 16-10-2018.
- Babiano, L. y Subirana, M. (2016), "Remunicipalización: la recuperación pública de la gestión del agua en el Estado español", en *Pueblos*, N° 68, pp. 39-41.
- Bécares, R. y Piña, R., (2016), "Dimite el diputado Daniel Ortiz tras ser imputado en el caso Púnica", en *El Mundo*, Madrid, 9 de julio, <https://www.elmundo.es/madrid/2016/07/08/577fd846e2704ed5218b4676.html>.
- Bel, G. y Fageda, X. (2009), "Factors Explaining Local Privatization: a Meta-Regression Analysis", en *Public Choice*, Vol. 139 Nos. 1-2, pp. 105-119.
- Bel, G.; Fageda, X.; y Warner, M. E. (2010), "Is Private Production of Public Services Cheaper than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services", en *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 29 N° 3, pp. 553-577.
- Benito, B.; Guillamón, M. D.; y Ríos, A. M. (2018), "Public Management versus Private Management in the Provision of Drinking Water: What is the Cheapest?", en *Lex Localis: Journal of Local Self-Government*, Vol. 16 N° 2, pp. 271-292.
- Blyth, M. (2013), *Austerity: the History of a Dangerous Idea*, Oxford, Oxford University Press.

- Cairney, P. y Heikkila, T. (2014), "A Comparison of Theories of the Policy Process", en *Theories of the Policy Process*, P. Sabatier y C. Weible (eds.), Chicago, Westview Press. 3. ed.
- Carrillo, E.; Tamayo, M.; y Bazaga, I. (2007), "De la gestión de la organización a la gestión de los servicios públicos locales", en *Anuario de Derecho Municipal 2007*, pp. 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'", Valladolid, Diputación de Valladolid, <https://bop.sede.diputaciondevalladolid.es/boletines/2017/marzo/06/BOPVA-A-2017-01025.pdf>, 16-10-2018.
- Fernández-Villaverde, J. M. (2017), "Aspectos económicos y financieros en la modificación del modo de gestión de los servicios locales", en *ODLI*, N° 51, junio, pp. 24-35.
- Ganar Móstoles (2015), "Programa electoral", Móstoles, Ganar Móstoles, <https://www.ganarmostoles.org/wp-content/uploads/2015/04/PROGRAMA-ELECTORAL-GANAR-MOSTOLES.pdf>, 19-10-2018.
- 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", en *ODLI*, N° 51, junio, pp. 7-11.
- Gray, G. y Jones, M. D. (2016), "A Qualitative Narrative Policy Framework? Examining the Policy Narratives of US Campaign Finance Regulatory Reform", en *Public Policy and Administration*, Vol. 31 N° 3, pp. 193-220.
- Hedström, P. (2005), *Dissecting the Social: Principles of Analytic Sociology*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hefetz, A. y Warner, M. (2004), "Privatization and its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14 N° 2, pp. 171-190.
- Heinelt, H.; Magnie A.; Cabria M.; y Reynaer H. (eds.) (2018), *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*, London, Palgrave Macmillan, <https://doi.org/10.1007/978-3-319-67410-0>.
- Hood C. y 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, P. L.; Hill, M. J.; y Nangia, M. (2014), "Studying Implementation beyond Deficit Analysis: the Top-Down View Reconsidered", en *Public Policy and Administration*, Vol. 29 N° 2, pp. 145-163.
- Izquierda Unida Valladolid (2016), "Izquierda Unida celebra que el Ayuntamiento de Valladolid gestionará el agua desde el sector público", en *Izquierda Unida Valladolid*, Valladolid, 13 de julio, <http://iuvalladolid.org/web/index.php/valladolid-grupomunicipal-noticias/1864-izquierda-unida-celebra-la-noticia-de-que-el-ayuntamiento-de-valladolid-gestionara-el-agua-desde-el-sector-publico>, 17-10-2018.
- Jackson, J. E. y Kingdon, J. W. (1992), "Ideology, Interest Group Scores, and Legislative Votes", en *American Journal of Political Science*, Vol. 36 N° 3, pp. 805-823.
- Kingdon, J. W. (1967), "Politicians' Beliefs about Voters", en *The American Political Science Review*, Vol. 61 N° 1, pp. 137-145.
- \_\_\_\_\_ (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Little Brown.
- Lippi, A. y Tsekos, T. N. (2018), "Mediterranean Austerity as a Window of Opportunity for NPM's Revival", paper presented at the ECPR General Conference Hamburg 2018, Hamburg, Germany, August 22-25.
- Magre, J. y Pano, E. (2016), "Delivery of Municipal Services in Spain. An Uncertain Picture", en *Public and Social Services in Europe*, H. Wolman, I. Koprik y G. Marcou (eds.), London, Palgrave Macmillan.
- McBeth, M. K.; Shanahan, E. A.; Arnell, R. J.; y Hathaway, P. J. (2007), "The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory", en *Policy Studies Journal*, Vol. 35 N° 1, pp. 87-108.
- North, D. C. (1992), *Transaction Costs, Institutions, and Economic Performance*, San Francisco, International Center for Economic Growth, [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", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 67, febrero, pp. 95-124.
- Olías de Lima, B. (2011), "Cara y cruz de la externalización", en *Crisis y externalización en el sector público: ¿solución o problema?*, L. Ortega (dir.), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

- Olmo, J. M. (2018), "La UDEF desvela una trama del agua en Murcia: el PP 'regaló' 600 millones a ACS", en *El Confidencial*, Madrid, 23 de abril, [https://www.elconfidencial.com/espana/2018-04-23/pp-acsmurcia-udef-trama-agua-600-desaladora-escombreras-cartagena\\_1552970](https://www.elconfidencial.com/espana/2018-04-23/pp-acsmurcia-udef-trama-agua-600-desaladora-escombreras-cartagena_1552970).
- Overmans, J. F. A. y Noordegraaf, M. (2014), "Managing Austerity: Rhetorical and Real Responses to Fiscal Stress in Local Government", en *Public Money and Management*, Vol. 34 N° 2, pp. 99-106.
- Pigeon, M.; McDonald; D. A.; Hoedeman, O.; y Kishimoto, S. (eds.) (2012), *Remunicipalisation: Putting Water back into Public Hands*, Amsterdam, Transnational Institute, <http://www.tni.org/briefing/remunicipalisation?context=599>.
- Pollitt, C. (2014), "Future Trends in European Public Administration and Management: an Outside-in Perspective", Rotterdam, Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future Project (Work Package; N° 8).
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2017), *Public Management Reform. A Comparative Analysis: into the Age of Austerity*, Oxford, Oxford University Press. 4. ed.
- PSOE (2015a), "Programa electoral municipal: Valladolid", Valladolid, Partido Socialista Obrero Español, <https://www.psoeava.es/wp-content/uploads/2018/08/programa-electoral-municipal-2015.pdf>, 17-10-2018.
- \_\_\_\_\_ (2015b), "Programa electoral del PSOE de Móstoles", Móstoles, Partido Socialista Obrero Español, pp. 73-74, <http://www.psoemostoles.es/wp-content/uploads/2015/05/PROGRAMA-ELECTORAL-PSOE-MOSTOLES-2015.pdf>, 19-10-2018.
- Puente, O. (2017), "La experiencia de haber rescatado un servicio público", en *Temas para el Debate*, N° 276, noviembre, pp. 18-22.
- Remunicipalizaciones (2018), "Memoria de proyectos y resultados: Fundació Carles Pi i Sunyer", Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, <https://remunicipalitzacions.com/es/document/memoria-de-projecte-i-resultats>.
- Ruiz-Villaverde, A.; González-Gómez, F.; y Picazo-Tadeo, A. (2015), "The Privatization of Urban Water Services: Theory and Empirical Evidence in the Case of Spain", en *Investigaciones Regionales: Journal of Regional Research*, N° 31, pp. 157-174.
- Sabatier, P. A. (2007), *Theories of the Policy Process*, Davis, University of California; West View Press.
- Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. C. (1998), "An Advocacy Coalitions Model of Policy

- Change and the Role of Policies Oriented Learning Theory”, en *Policy Sciences*, Vol. 21 Nos. 2-3, pp. 129-168.
- Sabatier, P. A. y Weible, C. M. (eds.) (2014), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press. 3. ed.
- Salamon, L. M. (ed.) (2002), *The Tools of Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Salvador, M. y Pano, E. (2018), “Mayors Facing Local Government Reforms: from Municipal Organization Leadership to Public Management Transformation Processes”, en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 46, pp. 103-127.
- Sancho, D. (2017), “El diseño institucional de los sistemas de contratación pública como factor de lucha contra la corrupción”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 69, octubre, 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”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 70, febrero, pp. 199-234.
- Schmidt, Vivien A. (2008), “Discursive Institutionalism: the Explanatory Power of Ideas and Discourse”, en *Annual Review of Political Science*, Vol. 11, pp. 303-326.
- \_\_\_\_\_ (2010), “Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth ‘New Institutionalism’”, en *European Political Science Review*, Vol. 2 N° 1, pp. 1-25.
- Schwab, C.; Bouckaert, G.; y Kuhlmann, S. (eds.) (2017), *The Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 Countries*, Baden-Baden, Nomos.
- Shanahan, E. A.; Jones, M. D.; y McBeth, M. K. (2011), “Policy Narratives and Policy Processes”, en *Policy Studies Journal*, Vol. 39 N° 3, pp. 535-561.
- Simon, H. A. (1957), *Administrative Behaviour*, New York, Macmillan. 2. ed.
- Steen, T.; Teles, F.; y Torsteinsen, H. (2017), “Improving Local Service Delivery: Increasing Performance through Reforms”, en *The Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 Countries*, C. Schwab, G. Bouckaert y S. Kuhlmann (eds.), Baden-Baden, Nomos.
- Tribunal de Cuentas (2011), *Informe de fiscalización del sector público local, ejercicio 2011*, Madrid, Tribunal de Cuentas.

- Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (2018), "Sentencia N° 269/2018", Madrid, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta; Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/docs/sentencia\\_269\\_2018.pdf](https://www.iustel.com/diario_del_derecho/docs/sentencia_269_2018.pdf).
- Twight, C. (1998), "Government Manipulation of Constitutional-Level Transaction Costs: a General Theory of Transaction-Cost Augmentation and the Growth of Government", en *Public Choice*, Vol. 56 N° 2, pp. 131-153.
- Viñas, V.; Page, A.; y Pike, E. (2018), "El concepto 'cambio de políticas públicas'. ¿Cuáles son sus dimensiones y cómo se puede medir?", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 72, octubre, pp. 113-136.
- Warner, Mildred E. (2017), "De la competencia a la cooperación: reformas de la administración pública para ciudades sostenibles", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 67, febrero, pp. 5-32.
- Williamson, O. E. (1975), *Markets and Hierarchies*, New York, Free Press.
- \_\_\_\_\_ (1985), *The Economics Institutions of Capitalism*, New York, Free Press.
- Wollmann, H. y Marcou, G. (eds.) (2010), *The Provision of Public Services in Europe: between State, Local Government and Market*, Cheltenham, Edward Elgar.