

Regreso al futuro. Apuntes sobre los procesos de remunicipalización de servicios públicos en Europa

Remunicipalizar es un verbo que estamos aprendiendo a conjugar, pues el tema se ha vuelto recurrente en los debates electorales en las grandes ciudades, situándose como una prioridad política y un terreno en el que evidenciar rupturas con los modelos de gestión urbana precedentes. Además de las virtudes conocidas las empresas públicas ofrecen la virtualidad de experimentar formas innovadoras de gestión que permitan la mayor participación de consumidores y trabajadores, profundizando la democracia económica y avanzando fórmulas de cogestión. Las remunicipalizaciones pueden impulsar estos esquemas institucionales alternativos haciendo que se aproximen más a las prácticas y valores de la economía social y solidaria.

«El higienismo reclamaba espacio, equipos municipales y recursos naturales de los que hasta entonces se había carecido. Con el tiempo este reclamo llevó a la socialización municipal como acompañamiento natural de la mejora de los servicios. Ni la previsión de agua pura, ni la eliminación colectiva de los excrementos y basuras podían dejarse a cargo de la conciencia privada, ni ser resueltas únicamente en el caso de que dieran ganancias», L. Mumford

El derrumbe de los muros que contenían la ciudad es la metáfora que ilustra la rápida y desordenada expansión por el territorio que caracterizó al desarrollo del modelo urbano industrial. Los grandes empresarios dirigieron este proceso, orientados por el discurso de la libre competencia, aspirando a conseguir que los intereses privados favorecieran el bien común. El liberalismo en auge puso en manos de las empresas privadas la decisión sobre las transformaciones urbanas: la ubicación de las fábricas, los alojamientos para la clase obrera, el sistema de transportes, el suministro de agua o la recogida de

José Luis Fernández Casadevante es miembro de S. Coop. Mad. Garúa

basura. Los intereses colectivos de la ciudad se subordinaron a los de la industria, dando lugar a entornos crecientemente inhabitables (segregación espacial, hacinamiento, pobreza crónica, insalubridad).

Ante el desastre que había supuesto dejar en manos privadas servicios estratégicos para la calidad de vida urbana y el bienestar social surgieron los servicios públicos municipales. Una fórmula que se impuso de forma natural en la práctica totalidad de las grandes ciudades para gestionar agua, saneamiento, gestión de los residuos y limpieza, transporte, etc. Esta suerte de socialismo municipal terminó disfrutando de un amplio consenso, pues además de garantizar la viabilidad de las propias ciudades en términos ecológicos y sociales resultaba funcional al mercado, al dotar de continuidad y estabilidad a la actividad económica.

Estos consensos duraron cerca de un siglo hasta que el neoliberalismo fue haciéndose con la hegemonía cultural y se encargó de convencer a las administraciones locales de las mayores bondades del sector privado para gestionar sus servicios estratégicos (eficiencia, ahorro, competitividad). Varias décadas después de experimentar las privatizaciones y padecer sus resultados, nos encontramos en Europa ante un creciente cuestionamiento de estos modelos, así como ante una incipiente oleada de procesos de remunicipalización.

Remunicipalizaciones en Europa, un debate abierto

Durante la última década se ha ido profundizando la desconfianza de las autoridades locales del continente, pero especialmente de la ciudadanía, hacia los mecanismos de gestión privada de servicios estratégicos. Los principales motivos serían el escepticismo hacia los ahorros económicos que teóricamente suponían, el deterioro de la vocación de servicio público y las derivas mercantiles, la pérdida de calidad de los servicios, el incumplimiento de los contratos o la mayor dificultad para garantizar la transparencia en la gestión, la rendición de cuentas y el control ciudadano.

Ante estos malestares, generalizados en Europa, se viene consolidando la tendencia hacia la remunicipalización de los servicios municipales, estudiada por la Federación Europea de Sindicatos de Servicios Públicos.¹ Una dinámica impulsada por la presión ciudadana o por la voluntad política de determinados gobiernos locales, de todos los tamaños y de todos los colores políticos, que han comenzado a asumir la gestión directa de la energía, el agua, el transporte o la gestión de residuos.

¹ http://epsu.org/IMG/pdf/Redraft_DH_remunicipalization.pdf

Una pluralidad de iniciativas a las que vamos a aproximarnos, reseñando aquellas que puedan resultar más significativas e inspiradoras para las discusiones en nuestra geografía en torno al municipalismo.

Ante malestares generalizados en Europa, se viene consolidando la tendencia hacia la remunicipalización de los servicios municipales, estudiada por la Federación Europea de Sindicatos de Servicios Públicos

Remunicipalizar el sector energético en Alemania

El descontento con la gestión privada del sistema energético en Alemania está provocado por factores económicos, como la elevada subida de los precios y la percepción del lucro desmesurado por parte de las grandes corporaciones a costa de los presupuestos públicos. Así como por factores ambientales, entre ellos la dificultad de reorientar las políticas energéticas hacia la sostenibilidad, debido a la nula disposición del sector privado para diseñar un plan a largo plazo y realizar la necesaria reinversión en energías renovables. Un dato ilustrativo sería cómo la transición a las renovables está dirigida por la sociedad civil, pues más del 50% de las inversiones están realizadas por particulares, granjeros y cerca de 650 cooperativas energéticas. Lo que muestra la ausencia de liderazgo del sector privado y de las políticas públicas.

Este malestar se ha traducido en que presionados por la sociedad civil más de 170 municipios hayan recuperado el control directo sobre este sector desde 2007. Un factor que ha facilitado esta tendencia es la oportunidad política, pues entre 2009 y 2013 vencían más de 5.000 concesiones en todo el país.² Un proceso que incluye ayuntamientos gobernados por todos los partidos políticos y localidades de todos los tamaños, desde municipios pequeños a las grandes ciudades como Berlín, Hamburgo, Frankfurt o Múnich donde la transición ha sido más compleja.

Uno de los ejemplos más interesantes e ilustrativos sería el de Hamburgo, segunda ciudad del país, que arranca en 2010 con la campaña «Nuestro Hamburgo. Nuestra Red Eléctrica». Impulsada por redes ecologistas, vecinales y de consumidores que se centran en demandar la retirada del suministro a las multinacionales Vattenfall y E.On, basándose en que estas empresas no estaban actuando guiadas por el interés ciudadano, pues primaban su búsqueda de beneficio económico y estaban retardando el desarrollo de las energías renovables.³

² http://www.epsu.org/IMG/pdf/Germany_Energy_Sector_Remunicipalisation.pdf

³ <http://power-to-the-people.net/2013/09/hamburg-citizens-vote-to-buy-back-energy-grid/>

La campaña se ha desarrollado durante varios años con todo en contra: los partidos liberales, buena parte de los medios de comunicación e incluso la opinión del alcalde socialdemócrata. La presión y movilización ciudadana constante lograron que se realizara un referéndum vinculante sobre esta cuestión. En septiembre de 2013 Hamburgo votaba a favor de la remunicipalización, ganando con un ajustado 50,9%, iniciando así el proceso para recuperar el 100% de las acciones de la empresa municipal de energía.

Un sorprendente éxito de los movimientos sociales contra todo pronóstico, que evidenciaba la viabilidad de estos procesos y que ha allanado el terreno para posteriores referendos como el de Berlín, en el que en noviembre del mismo año la remunicipalización obtuvo un 83% de apoyo.

La demanda creciente de agua pública en Francia

En noviembre de 2008 París disponía de un sistema 100% público de agua por primera vez en su historia, pues las empresas Suez y Veolia se encargaban del suministro desde 1985, y Veolia de la atención al público y facturación desde 1860.⁴ Ninguna remunicipalización en Francia había encarado un reto como el de recuperar la gestión de un sistema de esta magnitud, con altos grados de complejidad (límites de la responsabilidad, propiedades, unificación trabajadores en una única empresa) y haciendo frente a dos grandes corporaciones locales.

Las tarifas del agua en París habían subido un 90% entre 1991 y 1997, mientras que en el mismo periodo solo aumentaron en un 51,5% en otras ciudades francesas de más de 100.000 habitantes, a lo que se añadía un sistema opaco en la información relativa al estado y mantenimiento de las infraestructuras. Motivos que llevaron al alcaldable por el partido socialista Bertrand Delanoë a plantear la posibilidad de remunicipalizar el servicio.

Una tarea que emprendió al poco tiempo de llegar al Ayuntamiento; entre 2001 y 2003 se suceden una serie de negociaciones con las empresas adjudicatarias. Obviamente estas se mostraron reacias a colaborar, pues sus contratos blindados les garantizaban una tasa de rentabilidad mínima al margen de lo que facturaran. La inviabilidad de un acuerdo lleva al equipo de gobierno a promover una serie de auditorías, entre 2003-2007, con el fin de estudiar la viabilidad técnica de la remunicipalización y las implicaciones económicas que supondría rescindir los contratos. Estas auditorías desvelan dos ideas fuerza: el elevado potencial de ahorro económico y la posibilidad de una gestión más eficiente si se desfragmentaban las responsabilidades.

⁴ Seguimos el exhaustivo y recomendable trabajo de Martin Pigeon *Une eau publique pour Paris: Symbolisme et éxito en el corazón del agua privada* en Pigeon, Mc Donald, Hoedeman y Kishimoto, (*Remunicipalización. El retorno del agua a manos públicas*. Ed. Transnational Institute TNI, 2013).

Estos estudios evidenciaron la vulnerabilidad de los municipios antes las grandes corporaciones, de lo que se deduce que la vía de actuación más aconsejable es esperar al vencimiento del contrato en 2009 para remunicipalizar el servicio, que fue la opinión mayoritaria. Sin embargo, en 2007 comienzan a darse pasos concretos hacia la remunicipalización que obligan a una mayor transparencia a las empresas y las expulsa de algunos órganos de gestión. Y el golpe definitivo se da con el compromiso público de Delanoë de remunicipalizar el servicio si es reelegido, ante las elecciones de ese mismo año.

En 2008 se compran las acciones de Veolia y Suez y se anuncia la unificación de las empresas, pasando la nueva entidad pública a gestionar el ciclo integral del agua. Un cambio no exento de tensiones (necesidad de nuevos sistemas de información y gestión financiera propios, unificación de casi mil trabajadores procedentes de cinco empresas con condiciones laborales variadas y hasta quince sindicatos implicados). Aunque los resultados son asombrosos:

«Eau de Paris le ahorró a la ciudad alrededor de 35 millones de euros, lo que condujo a una reducción del 8% en las tarifas de agua respecto a 2009. La integración de las partes fragmentadas del sistema de agua alumbró una organización más eficiente, coherente y sostenible, y revitalizó la protección de los recursos hídricos, la investigación y la innovación, y actividades para elevar la concienciación sobre el líquido elemento».⁵

Un cambio político radical provocado principalmente por razones de eficiencia financiera, pero que conlleva un conjunto de razones políticas más profundas. Un proceso liderado por la voluntad política del alcalde, y que se ha logrado a pesar de la poca presión ciudadana. Y, sin embargo, el impacto provocado es muy elevado pues, aprovechando el vencimiento de los contratos, durante los años siguientes 40 municipios más han remunicipalizado el servicio de abastecimiento de agua en Francia.

La transferencia de riesgos y el rescate del transporte público en Londres

La renovación de la red de metro de Londres desembocó en 2003 en la externalización de buena parte de la gestión y mantenimiento del servicio, de los que pasaron a hacerse cargo dos grandes partenariados público-privados. La retórica empleada alababa la mayor eficiencia de la empresa privada y la transferencia de los riesgos a las operadoras privadas. Esta operación se encontró a lo largo de los años con una activa oposición sindical.

⁵ *Ibid.*

Tras el paso de menos de una década, la tozuda realidad se ha encargado de poner las cosas en su sitio, pues la propia comisión de transportes del Parlamento del Reino Unido tuvo que abrir una comisión de investigación. En ella se demostró cómo ambas empresas acumulaban graves errores en la gestión, inflaban los costes o incumplían reiteradamente los contratos. Fallos de gestión que culminan con la bancarrota en 2007 de Metronet, una de las dos operadoras, y con la municipalidad acudiendo al rescate de este servicio estratégico para el funcionamiento de la ciudad. Algo que ponía en entredicho tanto las teorías de los ahorros, como de la externalización de los riesgos cuando se trata servicios básicos.

Esta mala experiencia ha llevado a Transport for London a cancelar los contratos y disolver todas sus corporaciones público-privadas, basándose en las cláusulas de incumplimiento. La autoridad municipal ha pasado a gestionar directamente el servicio, con el consenso de todas las fuerzas políticas.⁶

Principal argumento a favor de la remunicipalización de los servicios estratégicos: incorporar la variable medioambiental de forma rigurosa en proyectos a largo plazo que permitan un cambio de modelo

Apuntes sobre remunicipalizaciones pioneras en nuestra geografía

La gestión de la crisis ha sido una coartada perfecta para intensificar la privatización de servicios públicos, por lo que no es de extrañar que, más allá de las luchas sindicales, la defensa de los mismos haya ganado un protagonismo inédito en la agenda política de los movimientos sociales. Además de las grandes movilizaciones de las mareas en defensa de los pilares del Estado de Bienestar, como son la educación y la sanidad, han emergido temas hasta ahora secundarios como el del agua, los residuos o la jardinería.

La movilización ciudadana ha logrado frenar la privatización del servicio de agua en municipios pequeños como Rascafría (Madrid), donde se consiguió someter a referéndum, o en Alcázar de San Juan (Ciudad Real), e incluso ha paralizado los intentos de privatización del Canal de Isabel II en la Comunidad de Madrid. Además se están produciendo innovadores propuestas como el Pacto Social por el Agua Pública, donde entidades vecinales, de consumidores, ecologistas, científicas y operadores públicos han elaborado un interesante modelo de gestión 100% público. Este Pacto de momento solo ha sido suscrito por la ciudad de Zaragoza.

⁶ <http://epsu.org/a/8729>.

Las dinámicas de remunicipalización del agua arrancan en los pueblos sevillanos que, en 2007, logran recuperar Aguas del Huelva ante los sobrecostes en las inversiones y el empeoramiento del servicio. Un ejemplo seguido por la Mancomunidad de la Sierra de Cádiz, acelerando un debate que ha ido llegando a ciudades grandes como Priego o Jerez con activas plataformas ciudadanas. Durante los últimos años una estela de pequeños municipios (Manacor, Arteixo) han ido recuperando el servicio y en muchas regiones se está viviendo una inédita movilización para lograrlo (Agua es Vida en Cataluña, Asamblea Agua 100% Pública en Murcia).

El interés creciente de los ayuntamientos por la remunicipalización coincide con los recortes generalizados en los presupuestos de las administraciones locales, y más que una cuestión ideológica en muchos casos se está tornando un imperativo práctico. El mismo Tribunal de Cuentas español, en su informe de fiscalización del sector público local de 2011 a los municipios de menos de 20.000 habitantes (el 95% del total), concluye que la gestión pública directa de los servicios básicos como el agua, la recogida de basura y la limpieza viaria, cuesta mucho menos que su externalización.

Uno de los casos emblemáticos sería el de la ciudad de León, donde el PP llegó a la alcaldía en 2011 y se encontró con una enorme deuda. Una de las medidas asumidas fue la remunicipalización del servicio de basuras, aprovechando que el contrato expiraba. El Ayuntamiento asume los contratos de los trabajadores (con bajadas de salarios aceptadas sindicalmente), así como parte de la maquinaria de la empresa adjudicataria a la que debe 80 millones de euros. Los resultados son sorprendentes pues los costes se han reducido casi un 50% en un año, por lo que se ve margen para la amortización de la deuda y para la mejora futura de las condiciones laborales. Tras el ahorro conseguido, Ayuntamiento y sindicatos estudian remunicipalizar los servicios de jardinería y de limpieza de colegios.⁷ Otras ciudades de tamaño mediano y pequeño han iniciado en los últimos años procesos similares.

La mayor seguridad y calidad en el empleo, la eficiencia y transparencia, la vocación de servicio público frente a la lógica mercantil o la mayor capacidad para desarrollar proyectos estratégicos a largo plazo, que permitan grandes inversiones o cambios de modelo que incorporen la variable medioambiental de forma rigurosa, serían los principales argumentos que sostienen las plataformas ciudadanas que vienen empujando por la remunicipalización de los servicios estratégicos en las ciudades. Estos movimientos sociales son conscientes de que el bienestar futuro pasa por reeditar las luchas que separaron la lógica del beneficio cortoplacista de la satisfacción de necesidades colectivas básicas.

⁷ http://www.eldiario.es/catalunya/eldiariodeltreball/recortes-descubren-ayuntamientos-gestionar-directamente_6_238036219.html.