

La conquista del agua en Europa: los modelos de gestión (siglos XIX y XX)

The conquest of water in Europe: management models (nineteenth and twentieth centuries)

Juan M. Matés-Barco

Universidad de Jaén. Jaén. España. jmmates@ujaen.es

Resumen – En este artículo se analiza el proceso de regulación y privatización que ha experimentado el servicio de abastecimiento de agua potable en varios países europeos, estudiando su génesis durante el siglo XIX y su posterior evolución a lo largo del siglo XX. Los países examinados proceden del ámbito de la Europa del norte (Gran Bretaña, Francia, Alemania) y del sur (España e Italia, principalmente). Esta información permite estimar el grado de desarrollo, las pautas de comportamiento y la estructura organizativa de estos servicios en el Viejo Continente. Entre los aspectos más significativos del trabajo cabe destacar la trascendencia del caso británico, la implantación de organismos de carácter regional en la gestión del agua, los problemas financieros y administrativos de los municipios, así como la aparición y desarrollo de la empresa privada.

Abstract – *This article analyzes the process of legalization and privatization that the supply of potable water has undergone in several countries. The origin has been studied in the XIX century and its subsequent evolution throughout the XX century. The countries that have been examined derive from Northern Europe (Great Britain, France, Germany) and from the southern part (mainly Spain and Italy). This information allows us to estimate the degree of development, the patterns of behavior and the organizational structure of these services in the old continent. Amongst the most significant aspects, we have to underline the importance of the British case, the establishment of organizations with a regional character in the management of water, the financial and administrative problems of the towns, apart from the emergence and the development of the private enterprise.*

Palabras clave: Europa, gestión del agua, regulación, privatización, empresas privadas, servicios públicos, Historia urbana
Keywords: Europe, water utilities, water management, regulation, privatization, private company, public services, urban history

Información Artículo: Recibido: 15 septiembre 2012 Revisado: 9 de enero 2013 Aceptado: 17 abril 2013

Códigos JEL: L95, M21, N73, N74, N83, N84, N93, N94

ANTECEDENTES HISTORIOGRÁFICOS¹

En los últimos años ha sido creciente el interés por conocer la evolución histórica de los servicios urbanos. La electricidad y el gas han sido sectores muy estudiados por su directa vinculación con el desarrollo industrial, pero se han abandonado otros que a primera vista parecían no aportar tanto a la «modernización» económica. La «exclusividad industrial», como se ha denominado en ocasiones, ha dejado de lado otras actividades empresariales que tienen puntos de interés y una gran relación con el desarrollo industrial y urbano, aunque hasta fechas recientes no se hayan puesto en el lugar que les corresponde por la investigación académica.

En los últimos años la historia del abastecimiento de agua potable ha generado un buen número de investigaciones, tanto en España como en otros países europeos². Este cúmulo de trabajos ha puesto de relieve las causas del desarrollo de las infraestructuras urbanas: avances sanitarios, evolución tecnológica que ha propiciado la extensión y creación de múltiples redes urbanas, como el gas, teléfono, abastecimiento de agua, saneamiento, electrificación, etc. Además, han sido terreno en el que se han ejercitado considerables acciones económicas. El agua se ha convertido en un producto trascendental de la economía de mercado debido a las condiciones impuestas para su obtención y las grandes inversiones que son necesarias para su conducción desde lugares cada vez más lejanos. A su vez, el sistema de tarifas, los modelos de gestión y la preocupación medioambiental, son otros aspectos que permiten un conocimiento más completo del funcionamiento de los servicios urbanos.

Los estudios pioneros se han dado principalmente en Francia. Las investigaciones históricas de mayor relevancia se han orientado hacia el estudio de los abastecimientos de agua. Algunos son bastante fragmentarios y padecen serias limitaciones temporales. Otros se remontan a la Edad Media o hacen mención a épocas más recientes. Las reformas de París dirigidas por Hausmann y Belgrand, que se llevaron a cabo en el siglo XIX, y sus proyectos para la red de abastecimiento y saneamiento, han sido temas muy tratados. Guillerme y Goubert, en sus interesantes estudios sobre la implantación del abastecimiento en diversas regiones y provincias, ofrecen múltiples referencias sobre las infraestructuras parisinas. Existe toda una serie de trabajos con un carácter más localista, centrados en el suministro de agua en ciudades de tamaño mediano o pequeño; y otros que analizan la evolución de las empresas más representativas. Al igual que en otros países el debate sobre la privatización de los servicios públicos ha generado interesantes aportaciones³.

En Gran Bretaña la investigación sobre el establecimiento del servicio moderno de agua potable en la época victoriana ha sido innovadora por el análisis realizado sobre los modelos de gestión. Destacan los estudios de J. A. Hassan -sobre el impacto de la industria del agua en el siglo XIX- y Millward -sobre el surgimiento del monopolio y el control público del mercado-, respectivamente. Son abundantes los trabajos que indagan su evolución en el siglo XX. En los últimos años, el debate originado sobre su privatización también ha producido un buen número de monografías⁴.

En Italia, el estudio del proceso de urbanización, desde una perspectiva económica, ha generado relevantes trabajos sobre el desarrollo de los servicios públicos. Este impulso urbanizador se ha presentado como un indicador del grado de modernización del país. Una de las aportaciones más significativas es la obra colectiva, dirigida por Bigatti y Giuntini, sobre la implantación del agua y el gas en las ciudades italianas. Este denso volumen muestra de forma palpable la relación entre las reformas urbanas y el crecimiento económico que experimentó Italia en esas décadas⁵. Fruto de la preocupación por entroncar los servicios públicos en un marco europeo, se han realizado abundantes estudios comparativos de la situación italiana con países como Gran Bretaña, Francia y Alemania, especialmente⁶. De modo paralelo, el interés por la política de municipalizaciones también ha facilitado la aparición de novedosos estudios sobre la organización y gestión de los servicios públicos⁷.

Investigaciones similares sobre abastecimiento de agua, redes de saneamiento o estrategias empresariales de las sociedades gestoras- se han efectuado en otros países como Estados Unidos, Japón o Alemania⁸. Los trabajos en torno al suministro de agua han provocado, por cercanía temática, la aparición de estudios específicos sobre los costes económicos del saneamiento, las soluciones técnicas adoptadas en la construcción del alcantarillado o la función social de la propiedad inmobiliaria. Son temas de gran importancia para analizar el desarrollo urbano en los dos últimos siglos. Un foco de atención lo ha ocupado la expansión de las redes de saneamiento que se instalaron ante las «crisis sanitarias» padecidas en Estados Unidos y Gran Bretaña, o ante el proceso de urbanización periférica que se produjo en Francia a mediados del siglo XIX⁹. De similares características son los trabajos monográficos que se han realizado sobre el saneamiento de varias ciudades francesas (Burdeos, Estrasburgo,...), o la comparación histórica del abastecimiento y saneamiento entre ciudades de otros países desarrollados. Es abundante y esclarecedora la existencia de estudios que tratan la instalación de las redes de agua y saneamiento, sobre todo en países como Francia o Estados Unidos¹⁰.

En España se han incorporando este tipo de investigaciones, aunque todavía resulta necesario realizar un esfuerzo profundo de teorización y una homogeneización que lleve a un conocimiento más exacto de la historia de las infraestructuras, no sólo desde

1 Este trabajo se ha desarrollado gracias a la ayuda obtenida por el Grupo de Estudios Históricos sobre la Empresa (SEJ-271) dentro del Plan Andaluz de Investigación de la Junta de Andalucía (España). Una primera versión se presentó en el XI Congreso de la Asociación Española de Historia Contemporánea (Granada, 2012) en la sesión «Políticas Públicas, Servicios, Telecomunicaciones y Transportes: España, Europa y América Latina (Siglos XIX y XX)». Agradezco los comentarios de los asistentes y las sugerencias e indicaciones realizadas por los evaluadores anónimos.

2 Matés, 1997 y 2004. Mirás, 2003. Martínez, Giadás, Mirás, Piñero y Rego, 2004.

3 Guillerme, 1983. Goubert, 1984. Dupuy, 1988. Cebron de Lisle, 1991. Bocquet, Chatzis y Sander, 2008. Jacquot, 2002.

4 Hassan, 1985 y 1988. Millward, 1991, 2004a, 2004b, 2004c, 2005 y 2007.

5 Bigatti, Giuntini, Mantegazza y Rotondi, 1997. Bigatti, 1997 y 2000. Balzani, 1991. Bocquet, 2004.

6 Burchi, 1995. Roversi 1996. Malaman, 1995. Varaschin, 2002.

7 Valotti, 1996. Biggiero, 1991. Berselli, Peruta y Varni, 1997. Alaimo, 1988. Lucarini, 1988.

8 Brown, 1988.

9 Antonelli, 1992, Barraque, 1984. Fernández, 2003.

10 Tarr y Dupuy, 1988. Bocquet y Fettah, 2007.

una perspectiva económica sino también tecnológica y urbana. En los últimos años han aparecido numerosos estudios que se han centrado en localidades y empresas concretas. Este predominio de la exploración de carácter local -tan necesaria para obtener información detallada-, ha permitido la aparición de estudios que analizan la historia del abastecimiento de agua potable desde una perspectiva más general y con el objetivo de ofrecer una panorámica más global, especialmente desde el punto de vista de las empresas que gestionaban el servicio. Varias regiones y ciudades han recibido atención importante por los investigadores, aunque todavía es necesario extender los estudios a otras ciudades y provincias¹¹.

INICIOS E IMPLANTACIÓN DEL SUMINISTRO DOMICILIARIO EN EUROPA

La implantación del suministro domiciliario de agua potable en el continente europeo siguió un patrón similar al ocurrido en Inglaterra, y en algunos casos hasta se empleó personal y capital británico. En las últimas décadas del siglo XVIII se vislumbró la posibilidad de llevar agua directamente a las casas. A mediados del XIX se comenzó a establecer en las grandes ciudades y desde 1880 se comenzó a generalizar. Las ideas de los higienistas británicos se empezaban a hacer realidad, cuando postulaban la instalación de un sistema que permitiera la circulación continua del agua en las viviendas. Las nuevas técnicas para el suministro de agua aparecieron pronto en Londres, y después de 1800 se extendieron a las grandes ciudades de Francia y Estados Unidos¹². Posteriormente se propagaron a Bélgica y otras naciones europeas. En la capital británica, hacia la mitad del siglo XIX, casi todas las casas poseían una cisterna que se llenaba a horas convenidas; y a partir de 1873 se introdujo el servicio permanente y continuo.

En París, entre 1862 y 1874, se impulsó la ampliación de la red de abastecimiento con los trabajos de Haussmann. El ingeniero francés consiguió convencer a la corporación municipal para que financiaran la construcción de dos acueductos -de 130 y 170 kilómetros- con la finalidad de conducir el agua hasta la capital. Por otra parte, tuvo que persuadir a los ciudadanos de las ventajas de consumir el agua traída de lejos -no contaminada-, frente a la costumbre de emplear para el uso doméstico el agua bombeada del río Sena¹³. En Madrid se comenzaron los trabajos de traída de aguas del río Lozoya en 1851, y en Barcelona a partir de la segunda mitad del siglo el abastecimiento de agua estaba ya en manos de varias empresas distribuidoras¹⁴. Antes de 1860 en Estados Unidos, las dieciséis mayores ciudades contaban con agua corriente. Filadelfia tenía su red hidráulica completa en 1801. En Nueva York se estudiaron diversas soluciones entre 1803 y 1834, hasta que se inició el proyecto del acueducto Great Croton.

Desde esos años fue habitual contar con tomas de agua en los edificios, aumentó el número de fuentes públicas y se multiplicaron en las calles las bocas de agua para los incendios. Pero la “revolu-

ción del suministro domiciliario de agua corriente”, se produjo lentamente. Los usuarios se negaban a pagar por el agua y no aceptaban que los Ayuntamientos les obligaran a tener que abonarse. A su vez, con motivo del abastecimiento domiciliario, fueron frecuentes los conflictos entre propietarios e inquilinos de las casas. El uso de los contadores fue algo más tardío. Todos estos factores provocaron que esta “revolución” durase unas cuantas décadas y en algunos lugares casi un siglo¹⁵. En un primer momento, el abastecimiento fue una cuestión primordialmente urbana, aunque a lo largo del XIX fue extendiéndose muy lentamente a las zonas rurales y a unos niveles bastante diferentes a los existentes en las ciudades. La tecnología de los equipamientos hidráulicos evolucionó muy rápidamente durante el siglo XIX y permitió que las tomas de agua, grifos, baños, etc., se instalasen con relativa facilidad y supusiera la aparición de nuevas costumbres relativas a la higiene. A finales del Antiguo Régimen, disponer de agua potable en la propia casa era algo bastante inimaginable, pero progresivamente se fue haciendo realidad en el seno de una civilización urbana e industrial. En este sentido, el siglo XX es una continuación de lo que se fraguó en el XIX.

COMPETENCIAS Y ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE LOS MUNICIPIOS

A medida que avanza el siglo XIX, tanto el Estado como las autoridades locales van extendiendo su poder en el ámbito de sus actividades. En cierta medida, esta incorporación fue el resultado de las expectativas que generaba la creciente urbanización. Otros aspectos vinieron a incidir en esta dinámica. En primer lugar, la presencia de una mayor conciencia ciudadana a partir de 1860, que generó una preocupación creciente por los problemas de la ciudad. En segundo, el desvelo por encontrar solución al problema higiénico-sanitario, que era consecuencia de la deficiente prestación de los servicios públicos. Por último, el deseo de imitar los avances experimentados en otras poblaciones, trajo consigo que muchos Ayuntamientos se plantearan gestionar directamente estos servicios con el fin de satisfacer las demandas de los ciudadanos. Esta tendencia se aprecia en el continuo aumento del gasto público -municipal o estatal-, que es visible especialmente en las partidas de equipamientos y servicios urbanos. Asimismo, consecuencia de lo anterior, se ratifica el constante incremento de las tasas impositivas¹⁶.

Un ejemplo paradigmático ha sido Gran Bretaña. El lazo que une la empresa municipal y el intervencionismo estatal en la industria ha sido algo muy importante en la historia de las empresas británicas. La actividad comercial e industrial de los municipios -«*municipal trading*»-, era muy relevante en las islas británicas hacia 1914. Bajo esta expresión se incluían cuatro actividades básicas: agua, gas, electricidad y tranvías; pero también muchas otras como mercados, baños públicos, viviendas, parques, cementerios, etc. Varias ciudades británicas -en los años finales de la época victoriana-, incluían entre sus competencias municipales las casas de empeño, locales donde se acondicionaba la lana, lecherías, campos de golf e incluso otras como los acuarios. Asimismo, en las décadas iniciales del siglo XX, algunos ayuntamientos habían

11 Matés, 2006, 2008c y 2008d. Matés y Clar 2008. Coronas, 2008. Pinilla, 2008. Larrinaga, 2008.

12 Mackillop, 2004. Melosi, 2000.

13 Chatzis, 2008a y 2008b. Jacquot, 2002. Fernández, 2007.

14 Guardia, 2012. Martín, 2007.

15 Larrinaga y Matés 2011. Chatzis 2006 y 2007.

16 Matés, 2009.

iniciado la prestación de servicios de autobús y trolebús. Sin embargo, las que exigían mayor atención por parte de las autoridades municipales eran los cuatro servicios principales: agua, gas, electricidad y tranvías¹⁷. Más de trescientos municipios poseían algún tipo de actividad empresarial relacionada con los servicios urbanos. A la altura de 1909, de los 74 distritos de Inglaterra y Gales eran numerosos los que contaban con empresas de agua (53), electricidad (65), gas (33) y compañías de tranvías (50). Si se extiende el análisis a estructuras administrativas más amplias como los condados (253), las pautas son similares en el abastecimiento de agua (179), aunque las cifras decaen en el gas (73), la electricidad (83) y, sobre todo, los tranvías (24) (Cuadro 1).

En Gran Bretaña, el aumento del número de empresas municipales se debió a la prestación de los servicios de agua, electricidad, gas y tranvías. Esta práctica generó, entre 1898 y 1899, que la deuda total de los municipios ascendiera a 88,1 millones de libras. De esta cantidad, 75,1 millones se habían empleado en las partidas de gasto referidas a esos cuatro servicios públicos. En un periodo más amplio (1884-1914), el gasto anual en estas actividades pasó de 8 a más de cuarenta y dos millones de libras. Aunque son datos que incluyen otros sectores como el gas y la electricidad, las cifras muestran la relevancia creciente de las actividades prestadas por los municipios. En 1913, el número de abonados al servicio municipalizado de gas ascendía a 2,8 millones, mientras que las compañías privadas servían a 4 millones. La proporción venía a ser de un 40 % para el suministro municipal, y si se excluye Londres, alcanza incluso el 50 %. El servicio eléctrico se movía en parámetros similares. En 1907 las plantas controladas por los Ayuntamientos generaban el 62 % de la electricidad total y contaban con un 67 % de los trabajadores del ramo de esta industria. Los datos de 1913 referentes a los tranvías responden al mismo esquema. Los municipios controlaban un 63 % del total de los kilómetros de vías, sus actividades absorbían el 71 % de todas las inversiones y además transportaban el 80 % de los pasajeros¹⁸.

La implicación de los Ayuntamientos supuso un aumento del gasto, aunque continuó siendo insuficiente para satisfacer las necesidades que requería la ingente población urbana. Entre 1840 y 1900 en Francia la población creció alrededor del 16 %; y en Gran Bretaña se multiplicó en un 300 %. Datos similares existen de otros países europeos. El estirón poblacional multiplicó los gastos municipales y obligó a intensificar las tasas fiscales e incrementar los impuestos a un ritmo frenético. En ese mismo periodo, en Francia los gastos municipales alcanzaron un incremento de un 600 %; y en Gran Bretaña aumentaron en un 700 % las tasas fiscales que imponían las administraciones locales. La evolución apreciada en la administración británica es significativa: mientras que entre 1874 y 1875 el porcentaje de municipios que acudían a la emisión de deuda era de sólo un 12 %; entre 1897 y 1898 la

proporción era superior al 39 %. En 1909 Birmingham alcanzó una deuda de 17,7 millones de libras y Manchester de 23 millones. Estas cifras suponían el 80 % y el 71 % del presupuesto, respectivamente; y estaban provocadas por el gasto creciente en los servicios públicos. Análoga situación puede detectarse en ciudades importantes de Estados Unidos. Nueva York, en el periodo comprendido entre 1850 y 1900, el gasto realizado por cada ciudadano ascendió de 6,53 a 27,31 dólares y representaba una tasa de crecimiento anual de 2,92 %.

LOS MODELOS DE GESTIÓN: MUNICIPALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN

En el siglo XIX la industrialización amplió el volumen y la variedad de los bienes y servicios tanto en lo referente a la oferta como a la demanda. Su incremento en diversos países europeos, especialmente en Francia e Inglaterra, ha sido una tendencia que ha venido marcada por la industrialización. El punto esencial es conocer las fórmulas organizativas que se han desarrollado en Europa para afrontar el problema de la gestión del servicio de abastecimiento de agua potable y describir las soluciones que se

adoptaron para resolver los problemas de oferta¹⁹. Desde 1850 se incrementó la intervención directa de los municipios en la gestión de los servicios públicos. Este proceso ofrece puntos de interés para conocer el nexo de unión entre las compañías privadas, las empresas municipales y el intervencionismo estatal de épocas más recientes. La historia de las empresas británicas

permite explicar la progresiva implantación de la gestión municipal y la influencia que ha tenido en otros países. Sin embargo, también se detectan reticencias y un camino de ida y vuelta en los modelos gerenciales. La existencia limitada de agua en el continente europeo, tanto en cantidad como en calidad, provoca controversias de carácter jurídico, administrativo, económico, tecnológico, geográfico y medioambiental. En cada país las peculiaridades propias, la historia o el desarrollo del marco legislativo han conducido a soluciones particulares, aunque existe una concurrencia en todos ellos: la decisiva importancia que ha adquirido el marco regional, tanto a nivel administrativo como geográfico de cuenca o vertiente. Por eso, las entidades locales han debido adaptarse a esta situación y buscar nuevas legitimidades políticas en la gestión de los recursos y de las redes relativas al agua.

El municipalismo ha conducido a la multiplicación de las actividades gerenciales de los Ayuntamientos en materia de servicios públicos. Las crecientes exigencias ciudadanas han obligado a responder a la demanda social y a buscar fórmulas que la satisfagan. Buena parte de la legitimidad política municipal se asienta en el pilar de la gestión de los servicios, y ésta podría ser una de las razones que explican ese inusitado afán por su control. En

Cuadro 1. Distritos y condados con empresas de servicios públicos en Inglaterra y Gales (1909)

	Distritos (74)	%	Condados (253)	%
Agua	53	71,6	179	70,7
Gas	33	44,5	73	28,8
Electricidad	65	87,8	83	32,8
Tranvías	50	67,5	24	9,4

Fuente: Falkus, 1977, 134-135.

¹⁷ Falkus, 1977, 135.

¹⁸ Falkus, 1977, 135-136.

¹⁹ Matés, 2008a. Fernández, 2009.

la mayoría de los países, la creación de agencias de cuencas hidráulicas intermunicipales ha permitido plantear el problema del reparto de los recursos entre los usuarios. La pretensión es otorgar al abastecimiento de agua una dimensión geográfica -cuencas naturales- y superar las divisiones administrativas o políticas. A pesar de todo, los Ayuntamientos no han perdido su protagonismo en la gestión del ciclo del agua.

En la industria del agua conviene agrupar tres tipos de actividades. En primer lugar, la captación, el tratamiento y la distribución del agua potable a presión. En segundo, el saneamiento y la depuración de las aguas residuales domésticas e industriales, así como el aprovechamiento de las aguas pluviales, en calidad y cantidad. En tercer lugar, la industrialización ha agudizado el problema del abastecimiento y ha convertido al agua en un bien relativamente escaso en el que progresivamente las Administraciones públicas se han visto obligadas a intervenir para salvaguardar las reservas y el futuro suministro. Históricamente, en los países desarrollados los dos primeros grupos de actividades han sido competencia de los municipios o de prestatarios de servicios por ellos elegidos. De ese modo se pretendió asegurar a todos un buen suministro y una buena evacuación del agua por un precio módico, aunque las dificultades financieras y técnicas retardaron esa primera intención. Por tanto, el modelo general en Europa y en Estados Unidos se ha caracterizado por una gestión pública local del servicio del agua y del saneamiento, con prestaciones privadas para la ingeniería y las obras de primera instalación.

En líneas generales, las medidas adoptadas para la gestión del servicio se tomaron por el lado de la cesión a las empresas privadas. Posteriormente, la balanza se fue inclinando a favor de las municipalizaciones. Sin embargo, la complejidad del proceso y la interacción de los diversos agentes -públicos y privados- ha provocado un efecto cambiante a lo largo de este último siglo: a las políticas claramente municipalistas han sucedido otras defensoras de la gestión mediante compañías privadas de los servicios públicos. En las últimas décadas, frente a la tendencia municipalizadora, está resurgiendo la propensión a la gestión privada. El análisis histórico de este proceso es interesante, entre otras cosas, porque las situaciones presentes están asentadas en el sesgo político con el que se desarrollaban estos principios en cada nación. Desde hace unos años se ha revitalizado el debate sobre las ventajas e inconvenientes de la privatización de los servicios urbanos, y en este sentido resulta orientativo comparar los distintos modelos²⁰.

DOS CASOS PARADIGMÁTICOS: GRAN BRETAÑA Y FRANCIA

En Europa, desde finales del siglo XVIII y primeras décadas del XIX, fue evidente la participación de las empresas privadas en la gestión del servicio de agua. Gran Bretaña y Francia han sido pioneras en el desarrollo de este sector y marcaron dentro de sus diferencias-, gran parte del camino que posteriormente imitaron otros países, pero al mismo tiempo son ejemplo de dos modelos divergentes.

El caso británico contempló un temprano e importante desarrollo de las empresas privadas, pero conforme avanzó el siglo XIX el Parlamento se fue decantando hacia una política intervencionista, que convirtió a las ciudades británicas en estandarte de los gobiernos municipalistas. Esta tendencia estaba asentada en principios de tipo solidario, que estimaban la necesidad de establecer cuotas superiores a los propietarios de mayor renta y la conveniencia de eliminar el interés privado que podía generar la privatización del servicio. Sin embargo, las empresas privadas también tuvieron un papel importante en la gestión de los servicios públicos, incluso en los años de mayor preponderancia de la municipalización. Por ejemplo, el Parlamento no permitió que los Ayuntamientos compitieran con las empresas privadas ya existentes, ni les concedió un poder general de compra obligatoria, aunque lo consintió en algunos casos excepcionales. En las últimas décadas del siglo XX el proceso ha sido inverso. La política ha promovido que los Ayuntamientos se alejen de la gestión directa del abastecimiento de agua potable. Con este fin se crearon organismos como las *Regional Water Authorities* (R.W.A.), que posteriormente fueron privatizados. Sin ser idénticas, ni en su adscripción ni en las funciones, vienen a ser similares a las Cuencas Hidrográficas existentes en España.

En Francia ha predominado la empresa privada en la gestión del abastecimiento de agua potable e incluso se ha promovido la expansión de estas compañías a otros países. Las grandes sociedades han desarrollado una estrategia de carácter transversal, que ha permitido la adquisición de empresas foráneas dedicadas al abastecimiento. El dominio del mercado les ha permitido alcanzar un elevado grado de integración vertical -tecnología, depuración, etc.-, y horizontal, extendiendo sus actividades a otras ramas de los servicios públicos. Las grandes empresas son reducidas en número. El caso francés muestra la potencialidad de la empresa privada en el desarrollo de los abastecimientos y su extensión hacia otros campos de los servicios públicos. En este país son cinco las principales sociedades que destacan en el campo de los servicios de abastecimiento, aunque el número de empresas es bastante elevado y en 1991 superaba las cien compañías.

Las diferencias organizativas entre ambos países son evidentes. Las agencias de cuenca británicas -*Regional Water Authorities*- emplean a unas ochenta mil personas en sus tareas. Por su parte, las francesas no pasan de las ochocientas, lo que muestra el diverso nivel de organización. En Francia, la gestión del abastecimiento de agua aparece atomizada localmente y muy privatizada. Sin embargo, las agencias de cuenca sólo intervienen en aspectos de coordinación.

Resulta difícil establecer una comparación directa entre empresa pública y privada en la gestión del suministro de agua, puesto que los criterios que influían en sus directrices eran desiguales. Los Ayuntamientos cuando gestionaban servicios que eran deficitarios, compensaban las pérdidas con los impuestos, reflejo de una deliberada política que carecía de eficacia. La mayor parte de los servicios de abastecimiento de agua de carácter municipal eran deficitarios. Obviamente, las condiciones de cada población variaban bastante y las grandes ciudades podían sacar provecho de las economías de escala, cuestión casi imposible en las pequeñas.

²⁰ Chatzis y Coutard, 2002 y 2005. Bel, 2006.

En Gran Bretaña hubo poblaciones donde las autoridades locales retrasaron las obras necesarias para modernizar y extender algunos servicios públicos. La mayor parte de los servicios de abastecimiento de agua que estaban en manos públicas eran deficitarios. En 1913 un tercio de las empresas municipales de gas no obtuvieron beneficio alguno. A pesar de todo, no existe evidencia de que antes de 1914 las municipalidades dirigieran sus compañías con menos eficacia que las privadas. En cuanto al establecimiento de unos costes medios, la comparación es favorable a las empresas municipales. Este hecho tiene su explicación. Las autoridades municipales podían conseguir capital de forma más barata que las empresas privadas y esto permitía abaratar sus costes. Antes de la Primera Guerra Mundial, las actividades empresariales de los municipios no se habían quedado rezagadas, e incluso en algunos casos habían aventajado a las compañías privadas en su desarrollo. No resulta nada extraño este dato pues los usuarios de las ciudades no aceptaban pasivamente que los servicios y precios que padecían fueran peores que los de la ciudad vecina. Dicho de otro modo, la rivalidad y las comparaciones animaron a la mejora de la gestión que prestaban los municipios. Incluso se aprecia un crecimiento de la empresa municipal en momentos de crisis económica por la ausencia de iniciativas inversoras. Las compañías municipales de abastecimiento de agua no fueron menos eficaces que las privadas. Las municipalidades funcionaban bien en cuanto a gestión y desarrollo técnico, pero cabe preguntarse si los Ayuntamientos eran entidades apropiadas para dirigir nuevas industrias, aunque fuera en una etapa inicial de desarrollo. En el siglo XX, en una perspectiva a largo plazo, la tendencia se ha encaminado hacia una organización supramunicipal, con el fin de aprovechar las economías de escala y las ventajas de cuenca, frente a las parcelaciones o divisiones administrativas.

En cualquier caso, las empresas municipales padecieron importantes críticas. Los funcionarios públicos eran acusados de indolencia, escasa eficacia y nulo interés por maximizar los beneficios. Con el fin de contentar a los ciudadanos, las autoridades locales procuraban reducir las tarifas. Esta situación provocaba el debilitamiento de las empresas municipales y cierto freno en su desarrollo. Las corporaciones locales que habían realizado grandes inversiones en una empresa, intentaban ahogar a las compañías rivales. En ocasiones, el progreso tecnológico podía dejar a las municipalidades con grandes inversiones en equipos anticuados. Por otra parte, en el siglo XIX, los métodos contables no estaban plenamente desarrollados y con frecuencia no eran capaces de distinguir los costes comunes y las diversas ramas de la actividad municipal. Por este motivo, las simples comparaciones de precios, costes y beneficios entre las distintas compañías son poco reveladoras.

Existen países con predominio de la gestión municipal o sistemas intermedios de empresa mixta. La polémica sobre la conveniencia de si estos servicios han de estar en manos públicas o privadas tampoco debe desligarse del debate existente entre centralización o descentralización de la gestión. En definitiva, existen opciones distintas para resolver un mismo problema²¹. En Gran Bretaña existe un permanente debate sobre la privatización de los

servicios. Y en Estados Unidos la empresa privada se reduce a los ámbitos rurales, o zonas suburbanas, aunque también existen algunas empresas con implantación a través de filiales.

CONCLUSIONES

Una vez analizado el proceso desarrollado en Europa, especialmente el caso británico por su significación y relevancia en la gestión de los servicios públicos, se pueden extraer algunas conclusiones.

En los países europeos han tenido gran importancia determinados organismos de carácter regional para la gestión del abastecimiento de agua potable. Las corporaciones municipales -en ocasiones muy pequeñas- no han sido capaces de integrar los avances técnicos, ni gestionar un servicio cada vez más complejo desde el punto de vista organizativo. Esta situación provocaba que los Ayuntamientos se desentendieran de su gestión.

Las críticas a la empresa municipal se han centrado en algunos puntos débiles de su actividad gerencial. En primer lugar, se ha resaltado su exigua eficacia en la maximización de beneficios. En segundo, la reducción de tarifas con la consiguiente repercusión en los beneficios, que impedía el desarrollo de las empresas. El progreso tecnológico dejó anquilosadas y anticuadas a muchas empresas municipales, que no se encontraban dispuestas ni capacitadas para las grandes inversiones que exigía la renovación del material. En muchas ocasiones, las empresas municipales actuaban en áreas o zonas poco rentables.

En cualquier caso, la comparación directa entre empresa pública y privada no resulta sencilla. Los criterios que influyen en las políticas de unas y otras son completamente diferentes. Entre otras cosas, los Ayuntamientos, en la segunda mitad del siglo XX, se acostumbraron a dirigir empresas que eran deficitarias, pero compensaban las pérdidas con los impuestos. Es decir, predominaba el interés político sobre la búsqueda de eficacia empresarial.

El análisis histórico nos ha mostrado que existen varias etapas en la provisión de los abastecimientos de agua. Una primera (1800-1880) en la que se observa que son las empresas privadas las que se encargan de los abastecimientos en las grandes ciudades. Una segunda etapa, entre 1880-1930, en la que se aprecia una convivencia entre empresa privada y gestión municipal. Las grandes ciudades siguen contando con importantes empresas que se encargan del abastecimiento de agua, pero muchos Ayuntamientos comienzan a introducirse de lleno en la gestión del servicio. Entre los años finales de la primera etapa y los primeros de la segunda, 1860-1890, se advierte el afán de muchas compañías francesas, belgas e inglesas de establecerse en otros países y encargarse del abastecimiento de agua, especialmente de las grandes ciudades. Esta segunda etapa muestra el comienzo de los anhelos municipalizadores. Varias son las causas: las dificultades de algunas empresas privadas, las pésimas condiciones higiénicas, las epidemias de origen hídrico, y el socialismo municipalista que comenzó a emerger en estos años. En Inglaterra se advierte esa disposición a partir de 1870. En Estados Unidos se hace más

²¹ Bel, 2006. Matés, 2008b.

evidente desde comienzos del siglo XX. La práctica organizativa demostró que la gestión del agua no permitía fácilmente la coexistencia de varias empresas en la misma ciudad. Esta fue una de las razones de la expansión de la figura administrativa del monopolio natural.

Una tercera etapa (1930-1980) vislumbra la tendencia municipalizadora. Varias han sido las causas. En primer lugar, muchas de las concesiones comenzaron a caducar en esos años. La segunda se originó en las dificultades que tenían muchas ciudades para lograr un abastecimiento que cubriera las necesidades provocadas por el aumento de población y por el cambio en las costumbres relacionadas con la higiene. Ante el decaimiento de las empresas privadas -para reparar abastecimientos e incorporar nuevas tecnologías, etc.-, los gobiernos centrales inician una política de subvenciones a los municipios para realizar estas infraestructuras. Estas ayudas estatales estuvieron encaminadas preferentemente hacia los Ayuntamientos. Las tarifas se convirtieron en precios políticos y esto dificultó la supervivencia de muchas compañías. Una tercera causa que explica el afán municipalizador está en relación con la declaración del suministro de agua como servicio público, puesto que se implantaron más controles técnicos y administrativos sobre las empresas. En las décadas finales del siglo XX, la empresa privada se ha decantado hacia la especialización en las innovaciones tecnológicas. Deja de lado la gestión propiamente dicha, para convertirse en los proveedores de la tecnología adecuada.

La comparación del proceso europeo con el experimentado en España señala líneas muy similares. La municipalización ha sido más efectiva que en otros países, especialmente por las tendencias económicas de la década de 1940. Por otra parte, las empresas privadas, aunque en número reducido, han sobrevivido especialmente en zonas donde la población urbana ha experimentado un mayor índice de crecimiento.

BIBLIOGRAFÍA

- Alaimo, A. 1988: *Amministrazione comunale e organizzazione della città a Bologna dopo l'Unità (1859-1889)*. Firenze, European University Institute.
- Antonelli, C. F. 1992: "Acque sporche. Londra e il "Metropolitan Board of Works", 1855-1865", en *Storia Urbana*, 61, 61-81.
- Balzani, R. 1991: *Un comune imprenditore. Pubblici servizi, infrastrutture urbana e società a Forlì (1860-1945)*. Milano, Franco Angeli.
- Barraque, B. 1984: *La Gestion de l'eau en France et en Grande-Bretagne*, Coloquio internacional "Crise et politiques locales". París.
- Bel, G. 2006: *Economía y política de la privatización local*. Madrid, Marcial Pons.
- Berselli, A., Peruta, F., Varni, A. 1997: *La municipalizzazione nell'area padana*. Milano, Franco Angeli.
- Bigatti, G. 1997: "La conquista dell'acqua. Urbanizzazione e approvvigionamento idrico", en Bigatti, G., Giuntini, A., Mantegazza, A. y Rotondi, C.: *L'acqua e il gas in Italia*. Milano, Franco Angeli, 27-161.
- Bigatti, G. 2000: "Strategie di approvvigionamento e gestione dei servizi idrici nell'Italia liberale", en *Ricerche Storiche*, 30-3, 659-681.
- Bigatti, G., Giuntini, A., Mantegazza, A. y Rotondi, C. 1997: *L'acqua e il gas in Italia*. Milano, Franco Angeli.
- Biggiero, L., 1991: *L'evoluzione di un'azienda municipalizzata gas-acqua: il caso Aimag di Mirandola*. Milano, Franco Angeli.
- Bocquet, D. 2004: "A Public Company as a Challenger to a Private Monopoly: Providing Water to The Eternal City, 1865-1964", en *Business and Public Economic History On-Line*, 2. <http://www.thebhc.org/publications/BEHonline/2004/Bocquet.pdf>.
- Bocquet, D., Chatzis, K., Sander, A. 2008: "From free good to commodity: universalizing the provision of water in Paris (1830-1930)", en *Geoforum*, 39, 1821-1832.
- Bocquet, D., Fettah, S. (eds.) 2007: *Réseaux techniques et conflits de pouvoir*. Rome, Ecole française.
- Brown, J. C. 1988: "Coping with Crisis? The Diffusion of Waterworks in Late Nineteenth-Century German Towns", en *The Journal of Economic History*, 48, 307-318.
- Burchi, S. 1995: *Il diritto e l'amministrazione delle acque*. Padova, Cedam.
- Cebon de Lisle, P. 1991: *L'eau à Paris au XIXe siècle*. París, AGHTM.
- Chatzis, K. 2006: "Brève histoire des compteurs d'eau à Paris, 1880-1930", en *Travaux et Terrains*, 11, 2006, 159-178.
- Chatzis, K. 2007: "Breve storia dei contatori dell'acqua a Parigi, 1880-1930", en *Storia Urbana*, 116, 77-99.
- Chatzis, K. 2008a: "Eaux de Paris, eaux de Londres: quand les ingénieurs de la Capitale française regardent outre-Manche, 1820-1880", en Gouzévitch, I., Hilaire-Pérez, L. (dir.): *Les échanges techniques entre la France et l'Angleterre (XVI-XIXe siècles). Réseaux, comparaisons, représentations*. Toulouse, CNRS/Université de Toulouse-le-Mirail.
- Chatzis, K. 2008b: "Réseaux d'eau et d'assainissement et hygiène publique à Paris, 1870-1930: l'ingénieur, l'homme politique et le propriétaire", en *Santé publique et politiques sociales: Elefterios Venizelos et son époque*. Athènes.
- Chatzis, K. y Coutard, O. 2002: "Dupuit à propos du mode de distribution et du prix de vente des eaux aux particuliers", en Simonon, J. P. y Vatin, F. (ed.): *L'œuvre multiple de Jules Dupuit (1804-1866)*. Angers, Presses universitaires, 71-88.
- Chatzis, K. y Coutard, O. 2005: "Water and Gas: Early Developments in the Utility Networks of Paris", en *Journal of Urban Technology*, 12-3, 1-17.
- Coronas, L. J. 2008: "El abastecimiento de agua potable a las capitales de Castilla y León: entre la concesión y la municipalización (1886-1959)", en *IX Congreso Asociación Española de Historia Económica*, Murcia.
- Dupuy, G. 1988: *El urbanismo de las redes. Teorías y métodos*. Barcelona, Oikos-Tau.
- Falkus, M. 1977: "The Development of Municipal Trading in the Nineteenth Century", en *Business History*, 19-1, 134-161.
- Fernández, A. 2003: «Logiques des innovations techniques et "modèle édilitaire": quelques réflexions à partir de l'implantation et de la gestion des réseaux urbains a Bordeaux et à Bilbao», en *Transportes, Servicios y Telecomunicaciones*, 6, 105-120.
- Fernández, A. 2007: «Compagnies privées et municipalités. Enjeux de pouvoir autour de l'installation des réseaux techniques dans les villes espagnoles», en Bocquet, D. y Fettah, S. *Réseaux techniques et conflits de pouvoir. Les dynamiques historiques des villes contemporaines*. Rome, École Française, 291-309.
- Fernández, A. 2009: *Un progressisme urbain en Espagne. Eau, gaz, électricité à Bilbao et dans les villes cantabriques, 1840-1930*. Bordeaux, Presses Universitaires.
- Goubert, J. P. 1984: «La France s'équipe: les réseaux d'eau et d'assainissement 1850-1950», en *Les Réseaux techniques urbains, Les Annales de la Recherche Urbaine*, 23-24.

- Guardia, M. (ed.) 2012: *La revolución del agua en Barcelona. De la ciudad preindustrial a la metrópolis moderna, 1867-1967*. Barcelona, MUHBA.
- Guillerme, A. 1983: *Le Temps de l'eau. La cité, l'eau et les techniques*. Seyssel, Champ Vallon.
- Hassan, J. A. 1985: "The Growth and Impact of the British Water Industry in the Nineteenth Century", en *Economic History Review*, 38-4, 531-547.
- Hassan, J. A. 1988: *A History of Water in Modern England and Wales*. Manchester, Manchester University Press.
- Jacquot, A. 2002: "La Compagnie Générale des Eaux, 1852-1952: un siècle, des débuts à la renaissance", en *Enterprises et Histoire*, 30, 32-44.
- Larrinaga, C. 2008: "Modernización y servicios urbanos en San Sebastián en el primer tercio del siglo XX", en González, L. y Matés, J. M. (coords.): *La modernización económica de los Ayuntamientos: servicios públicos, finanzas y gobiernos municipales*. Jaén, Universidad de Jaén, 81-116.
- Larrinaga, C. y Matés, J. M. 2011: "La modernizzazione delle città spagnole: il servizio di approvvigionamento di acqua potabile (1870-1936)", en *Memoria e Ricerca*, 36, 29-44.
- Lucarini, F. 1988: "Il "socialismo municipale" in alcune città italiane tra Ottocento e Novecento", en *Passato e presente*, XVI, 44, 41-68.
- Mackillop, F. 2004: "The Influence of the Los Angeles "Oligarchy" on the Governance of the Municipal Water Department, 1902-1930: A Business Like Any Other or a Public Service?", en *Business and Economic History On-line*, URL: <http://www.thebhc.org/publications/BEHonline/2004/Mackillop.pdf>.
- Malaman, R. 1995: *La gestione delle risorche idriche*. Bologna, Il Mulino.
- Martín, J. M. 2007: *Aigua i societat a Barcelona entre les dues exposicions (1888-1929)*. Barcelona, Marcial Pons, Museu de Aigües.
- Martínez, A., Gíadas, L., Mirás, J., Piñeiro, C., Rego, G. 2004: *Agua de la Coruña, 1903-2003. Cien años al servicio de la ciudad*. Madrid, Lid Editorial.
- Matés, J. M. 1997: *Las empresas de abastecimiento de agua en España (1840-1970)*. Catálogo Sociedades. 2 vols., Tesis Doctoral, Granada.
- Matés, J. M. 2002: "Strategies of foreign firms in the sector of water supply in Spain (1850-1990)", en Bonin, H. (coord.): *Transnational Companies, 19th-20th Centuries*. París, Pléage, 301-316.
- Matés, J. M. 2004: "The development of water Supplies in Spain: 19th and 20th Centuries", en Giuntini, A. & Hertner, P. & Núñez, G. (eds): *Urban Growth on Two Continents in the 19th and 20th Centuries: Technology, Networks, Finance and Public Regulation*. Granada, Comares, 165-177.
- Matés, J. M. 2006: "Las empresas de abastecimiento de agua en Andalucía (1840-2000)", en Regalado, J. y Navarro, J. R. *El debate del agua en Jalisco y Andalucía*. Sevilla, Junta de Andalucía, pp. 45-93.
- Matés, J. M. 2008a: "Le aziende di approvvigionamento d'acqua potabile nelle città e regioni spagnole, 1840-1970", en *Storia Urbana*, 119, 49-74.
- Matés, J. M. 2008b: "Empresas, sociedades y servicios públicos: del Estado prestador al Estado regulador", en *Empresa y Humanismo*, XI-1, 187-230.
- Matés, J. M. 2008c: "Las empresas de abastecimiento de agua en la España del norte (1840-1970)", en González, L., Matés, J. M.: *La modernización económica de los Ayuntamientos: servicios públicos, finanzas y gobiernos municipales*. Jaén, Universidad de Jaén, 269-298.
- Matés, J. M. 2008d: "Las empresas de abastecimiento de agua en la España mediterránea", en IX Congreso Asociación Española de Historia Económica, Murcia.
- Matés, J. M. 2009: "Las sociedades anónimas de abastecimiento de agua potable en España (1840-1960)", en *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, 3, 177-218.
- Matés, J. M., Clar, E. 2008: "Los abastecimientos urbanos y los usos industriales del agua", en Pinilla, V. (ed.): *Gestión y usos del agua en la cuenca del Ebro en el siglo XX*. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 563-605.
- Melosi, M. 2000: *The Sanitary City: Urban infrastructure in America from Colonial Times to the Present: Creating the North America Landscape*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Millward, R. 1991: "Emergence of gas and water monopolies in nineteenth-century Britain: contested markets and public control", en Foreman-Peck, J. (ed.): *New perspectives on the late Victorian economy. Essays in quantitative economic history, 1860-1914*. New York, Cambridge University Press, 96-124.
- Millward, R. 2004a: "The Economic Development and Impact of the Urban Infrastructure in Victorian Britain", en Giuntini, A., Hertner, P., Núñez, G. (eds.): *Urban Growth on Two Continents in the 19th and 20th Centuries: Technology, Networks, Finance and Public Regulation*. Granada, Comares, 31-48.
- Millward, R. 2004b: "Regulation and ownership of public services in Europe: an historical perspective c. 1830-1950", en *Economia Pubblica*, 34-2, 25-39.
- Millward, R. 2004c: "The Comparative Experience of Nationalisation and Denationalisation in France and the UK", en *Enterprises et Histoire*, 37, 2004, 136-159.
- Millward, R. 2005: *Private and Public Enterprise in Europe: Energy, Telecommunications and Transport, 1830-1990*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Millward, R. 2007: "Urban Water Supplies c. 1820-1950: The Dilemma of the Private Companies", en *Histoire, Economie, Société*, 26, 111-128.
- Mirás, J. 2003: "Intervención y regulación del abastecimiento de agua en el franquismo", en *Revista de História Económica e Social*, 5, 35-62.
- Pinilla, V. (ed.) 2008: *Gestión y usos del agua en la cuenca del Ebro en el siglo XX*. Zaragoza, Prensas Universitarias.
- Roversi, M. G. 1996: *Dominio pubblico e impresa nella gestione dei servizi idrici. L'esperienza in Gran Bretagna e le prospettive in Italia*. Bologna, Cedam.
- Tarr, J. y Dupuy, G. 1988: *Technology and the Rise of the Networked City in Europe and America*. Philadelphia, Temple University Press.
- Valotti, G. 1996: *Imprese, istituzioni e regole nella produzione dei servizi di pubblica utilità. Le condizioni per lo sviluppo della competitività*. Milano, Franco Angeli.
- Varaschin, D. 2002: "De la concession en Espagne et en Italie, XIXe-XXe siècles", en *Enterprises et Histoire*, 31, 54-70.

