

La gestión del agua potable en europa: una perspectiva histórica

Juan Manuel Matés¹

Universidad de Jaén

Recibida la comunicación el 15 de julio de 2012

Aceptada por el Comité Científico el 31 de diciembre de 2012

Este trabajo aborda el servicio de abastecimiento de agua potable en varios países europeos, analizando 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.

Antecedentes y estado actual del tema

Es reciente el interés que existe hacia los estudios sobre la historia de la gestión de los servicios urbanos. Prácticamente olvidado hace algunos años, este campo ocupa actualmente la atención de abundantes investigaciones².

Estos trabajos están poniendo 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, la tarificación, los modelos de gestión y la preocupación medioambiental, son algunos de los aspectos que delimitan un importante campo de estudio que nos acercan al conocimiento de los servicios urbanos.

Los estudios pioneros sobre estos aspectos se han dado principalmente en Francia. Las investigaciones históricas de mayor relevancia se han orientado hacia el estudio de los abastecimientos de agua. Aun siendo bastante fragmentarios y padecer serias limitaciones temporales y espaciales, se encuentran trabajos que abordan todo tipo de circunstancias, desde los que se remontan a la Edad Media, hasta los

¹ Departamento de Economía. Universidad de Jaén (España). jmmates@ujaen.es

² J. M. MATÉS: *Las empresas de abastecimiento de agua en España (1840-1970)*. Catálogo Sociedades, 2 vols., Granada, Tesis Doctoral, 1997. MATÉS, J. M.: «The development of water Supplies in Spain: 19th and 20th Centuries», GIUNTINI, A. & HERTNER, P. & NÚÑEZ, G. (Editors): *Urban Growth on Two Continents in the 19th and 20th Centuries: Technology, Networks, Finance and Public Regulation*, Granada, Comares, 2004, pp. 165-177. MIRÁS, J.: «Intervención y regulación del abastecimiento de agua en el franquismo», *Revista de Historia Económica e Social*, 5, 2003, pp. 35-62. A. MARTÍNEZ & L. GIADÁS & J. MIRÁS & C. PIÑEIRO & G. REGO: *Aguas de la Coruña, 1903-2003. Cien años al servicio de la ciudad*, Madrid, Lid Editorial, 2004.

que hacen mención a épocas más recientes. Lógicamente, las reformas de París que se llevaron a cabo en el siglo XIX, dirigidas por Haussmann y Belgrand, y sus proyectos para la red de abastecimiento y saneamiento, es uno de los temas más tratados y estudiados. Guillermo y Goubert, en sus interesantes estudios sobre la distribución del agua en Francia, ofrecen múltiples referencias sobre las infraestructuras parisinas. Otra serie de trabajos tienen un carácter más localista y están centrados en la implantación del servicio en ciudades de tamaño mediano o pequeño. Al igual que en otros países el debate sobre la privatización de los servicios públicos ha generado interesantes aportaciones³.

En Gran Bretaña existen trabajos que tratan las relaciones entre los espacios públicos y privados, y su relación con la implantación de la red de abastecimiento y saneamiento en las ciudades en la época victoriana. Algunos trabajos han sido precursores por el tratamiento que le han otorgado al estudio de la evolución del servicio. Destacan los estudios que realizaron 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. También han sido abundantes los trabajos sobre su evolución en el siglo XX y en los últimos años, el debate originado sobre la privatización del servicio de abastecimiento en Gran Bretaña, también ha producido un buen número de monografías⁴. En Italia, el estudio de la realidad urbana desde una amplia y comprensiva dinámica económica, ha desarrollado relevantes trabajos sobre el desarrollo de los servicios públicos y la red de abastecimiento. Este impulso se ha presentado como un indicador convincente del grado de modernización del conjunto de la sociedad italiana. Una de las aportaciones más significativas es la obra colectiva, dirigida por Bigati y Giuntini, sobre la implantación del agua y el gas en las ciudades, como una muestra palpable del crecimiento económico que se estaba produciendo en aquel país⁵. 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.

³ A. GUILLERME: *Le Temps de l'eau. La cité, l'eau et les techniques*, Seyssel, Ed. Champ Vallon, 1983. J. P. GOUBERT: «La France s'équipe: les réseaux d'eau et de dessainissement 1850-1950», *Les Réseaux techniques urbains, Les Annales de la Recherche Urbaine*, n. 23-24, julio-diciembre, 1984. G. DUPUY: *El urbanismo de las redes. Teorías y métodos*, Barcelona, Oikos-Tau, 1988. P. CEBRON DE LISLE: *L'eau à Paris au XIXe siècle*, Paris, AGHTM, 1991.

⁴ J. A. HASSAN: «The Growth and Impact of the British Water Industry in the Nineteenth Century», *Economic History Review*, 38-4, 1985, pp. 531-547. J. A. HASSAN: *A History of Water in Modern England and Wales*, Manchester, Manchester University Press, 1988. R. MILLWARD: «Emergence of gas and water monopolies in nineteenth-century Britain: contested markets and public control», FOREMAN-PECK, J. (ed.): *New perspectives on the late Victorian economy. Essays in quantitative economic history, 1860-1914*, New York, Cambridge University Press, pp. 96-124, 1991. R. MILLWARD: «Regulation and ownership of public services in Europe: an historical perspective c.1830-1950», *Economia Pubblica*, XXXIV(2), 2004, pp. 25-39. R. MILLWARD: «The Comparative Experience of Nationalisation and Denationalisation in France and the UK», *Entreprises et Histoire*, 37, 2004, pp. 136-59. R. MILLWARD: *Private and Public Enterprise in Europe: Energy, Telecommunications and Transport, 1830-1990*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005. R. MILLWARD: «Urban Water Supplies c.1820-1950: The Dilemma of the Private Companies», *Histoire, Economie, Société*, 2006/7, edited by Alexandre Fernandez.

⁵ G. BIGATTI & A. GIUNTINI & A. MANTEGAZZA & C. ROTONDI: *L'acqua e il gas in Italia*, Milano, FrancoAngeli, 1997. G. BIGATTI: «La conquista dell'acqua. Urbanizzazione e approvvigionamento idrico», BIGATTI, G. & GIUNTINI, A. & MANTEGAZZA, A. & ROTONDI, C. (1997): *L'acqua e il gas in Italia*, Milano, FrancoAngeli, 1997, pp. 27-161. G. BIGATTI: «Strategie di approvvigionamento e gestione dei servizi idrici nell'Italia liberale», *Ricerche Storiche*, XXX-3, 2000, pp. 659-681. R. BALZANI: *Un comune imprenditore. Pubblici servizi, infrastrutture urbana e società a Forlì (1860-1945)*, Milano, Franco Angeli, 1991.

⁶ S. BURCHI: *Il diritto e l'amministrazione delle acque*, Padova, Cedam, 1995. M. G. ROVERSI MONACO: *Dominio pubblico e impresa nella gestione dei servizi idrici. L'esperienza in Gran Bretagna e le prospettive in Italia*, Bologna, Cedam, 1996. R. MALAMAN: *La gestione delle risorse idriche*, Bologna, Il Mulino, 1995.

⁷ G. VALOTTI: *Imprese, istituzioni e regole nella produzione dei servizi di pubblica utilità. Le condizioni per lo sviluppo della competitività*, Milano, FrancoAngeli, 1996. L. BIGGIERO: *L'evoluzione di un'azienda municipalizzata gas-acqua: il caso Aimag di Mirandola*, Milano, Franco Angeli, 1991. A. BERSELLI. & F. PERUTA. & A. VARNI: *La municipalizzazione nell'area padana*, Milano, Franco Angeli, 1997. A. ALAIMO: *Amministrazione comunale e organizzazione della città a*

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 historia del alcantarillado, o la función social de la propiedad del suelo y de la propiedad inmobiliaria. Son temas de gran importancia para analizar el desarrollo urbano o periurbano en los dos últimos siglos.

Un foco de atención lo ha ocupado el desarrollo de las redes de saneamiento que se instalaron ante las «crisis urbanas» en Estados Unidos y Gran Bretaña, o ante el proceso de urbanización periférica que se produce 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 nos lleve a un conocimiento más exacto de la historia de las infraestructuras, no sólo desde una perspectiva económica, sino también tecnológica y urbana. En los últimos años se han desarrollado abundantemente los estudios de historia de la empresa. La abundante bibliografía se ha centrado sobre todo en algunas empresas concretas o en sectores más o menos determinados, pero ha predominado la investigación de carácter local, en ocasiones excesivamente puntual. Algunas investigaciones recientes han desarrollado trabajos sobre la historia del abastecimiento de agua potable desde una perspectiva más general, con el objetivo de ofrecer una panorámica de la geografía peninsular, especialmente desde la perspectiva 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, provincias y regiones.

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 ahora no se hayan puesto en lugar preferente de la investigación.

Los inicios del Sistema Moderno de Abastecimiento de agua en Europa

El desarrollo del abastecimiento de agua 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 comenzó a vislumbrar la posibilidad de conseguir el suministro domiciliario de agua potable. A mediados del XIX se estableció 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

Bologna dopo l'Unità (1859-1889), European University Institute, Tesi de Dottorato, 1988. F. LUCARINI: «Il "socialismo municipale" in alcune città italiane tra Ottocento e Novecento», *Passato e presente*, XVI, 44, pp. 41-68, 1988.

⁸ J. C. BROWN: «Coping with Crisis? The Diffusion of Waterworks in Late Nineteenth-Century German Towns», *The Journal of Economic History*, 1988, XLVIII, pp. 307-318.

⁹ C. FANTONELLI: «Acque sporche. Londra e il "Metropolitan Board of Works", 1855-1865», *Storia Urbana*, 61, 1992, pp. 61-81. B. BARRAQUE: *La Gestion de l'eau en France et en Grande-Bretagne*, Coloquio internacional «Crise et politiques locales», París, octubre 1984.

¹⁰ J. TARR, & G. DUPUY: *Technology and the Rise of the Networked City in Europe and America*, Philadelphia, Temple University Press, 1988.

ciudades de Francia y Estados Unidos. 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 se impulsó la ampliación de suministro con Haussmann, que venciendo la preferencia de los ciudadanos por el agua bombeada del Sena, consiguió convencer a la Corporación para financiar la traída de agua mediante dos largos acueductos de 130 y 170 kilómetros, construidos entre 1862 y 1874. 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 distribuidoras. 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.

A partir de ese momento fue habitual la existencia de 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 «*revolución del suministro domiciliario de agua corriente*», se produjo lentamente. Los usuarios se negaban a pagar por el agua y a que los Ayuntamientos les obligasen a abonarse; y entre los propietarios e inquilinos de las casas surgían conflictos con motivo del abastecimiento de agua. Como se ha visto anteriormente, 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 siglo¹¹.

En un primer momento, el abastecimiento fue una cuestión primordialmente urbana, aunque a lo largo del XIX fue extendiéndose a las zonas rurales muy lentamente y a unos niveles bastante diferentes a los existentes en las ciudades. El equipamiento hidráulico fue mostrando un cambio de actitud durante el siglo XIX, en la medida que estableció nuevos usos sociales y sanitarios. 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.

La controversia entre gestión pública y privada

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. Es decir, describir las soluciones que se adoptaron para resolver los problemas de oferta¹².

Gran Bretaña y Francia han sido pioneros en el desarrollo de este sector y marcaron -dentro de sus diferencias- gran parte del camino que posteriormente imitaron otros países. 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

¹¹ C. LARRINAGA & J. M. MATÉS: «La modernizzazione delle città spagnole: il servizio di approvvigionamento di acqua potabile (1870-1936)», *Memoria e Ricerca*, 36, 2011, pp. 29-44.

¹² J. M. MATÉS: «Le aziende di approvvigionamento d'acqua potabile nelle città e regioni spagnole, 1840-1970», *Storia Urbana*, 119, 2008, pp. 49-74.

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 modelos europeos.

El crecimiento de la gestión municipal de los servicios públicos pertenece esencialmente a la segunda mitad del siglo XIX, y ofrece una serie de puntos de interés para los historiadores de la empresa. Es importante el nexo de unión que ha existido entre la empresa municipal y el intervencionismo estatal de épocas 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 –a largo plazo–, un proceso 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 *demandas 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 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. Se ha pretendido darle –al problema del abastecimiento de agua– una dimensión más geográfica –cuencas naturales–, superando las divisiones administrativas o políticas. A pesar de todo, los Ayuntamientos no han perdido su protagonismo en la gestión del ciclo del agua.

En el análisis de 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 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. Sin embargo, Gran Bretaña y Francia son ejemplo de la existencia de dos modelos divergentes. El primero 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 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 privados que podían generar un encarecimiento del suministro. 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 han creado organismos –posteriormente privatizados–, como las *Regional Water Authorities* (R.W.A.). 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 prevalecido el predominio de 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.

Las diferencias organizativas entre uno y otro país son evidentes. Las agencias de cuenca británicas –*Regional Water Authorities*–, emplean a unas 80.000 personas en sus tareas. Por su parte, las francesas no pasan de las 800, 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. La nómina de empresas privadas en Francia es bastante elevada y en 1991 superaba las 100 compañías.

En otros países predominan los modelos municipalizados, 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 problema¹³.

La ampliación de las actividades comerciales e industriales de los municipios en el siglo XIX

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, las comparaciones y los deseos de imitar los servicios instalados en otras poblaciones, provocó que muchos Ayuntamientos se plantearan gestionar directamente la prestación de estos servicios, con el fin de satisfacer las demandas de los ciudadanos.

Dos hechos avalan esta tendencia, por un lado el continuo aumento del gasto público, municipal o estatal; y, por otro, la consecuencia inmediata del constante crecimiento de las tasas impositivas. Desde mediados del siglo XIX, se observa una clara disposición en las Administraciones públicas de incrementar los gastos municipales, especialmente las partidas referentes a equipamientos y servicios urbanos¹⁴.

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;

¹³ J. M. MATÉS: «Empresas, sociedades y servicios públicos: del Estado prestador al Estado regulador», *Empresa y Humanismo*, XI-1, 2008, pp. 187-230.

¹⁴ J. M. MATÉS: «Las sociedades anónimas de abastecimiento de agua potable en España (1840-1960)», *Revista de la Historia de la Economía y de la Empresa*, 3, 2009, pp. 177-218.

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 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 considerados principales: agua, gas, electricidad y tranvías¹⁵. 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, ya existían 53 que poseían sus empresas de agua, 65 contaban con compañías de electricidad, 33 con empresas de gas y 50 distritos disponían de compañías de tranvías. Al extender el análisis a estructuras administrativas más amplias, sobre 253 condados tenían cubierto el servicio de abastecimiento de agua 179, el de gas 73, la electricidad estaba en manos de 83, y 24 controlaban los tranvías.

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, M. (1977), pp. 134-135.

El crecimiento de las empresas municipales en Gran Bretaña resulta evidente y la atención principal estaba centrada en servicios como el agua, la electricidad, el gas y los tranvías. Entre 1898 y 1899 la deuda total de los municipios provocada por la prestación de los servicios urbanos ascendía a la cantidad de 88,1 millones de libras, y de esta cantidad 75,1 millones habían sido empleados para el suministro de agua, gas, electricidad y tranvías. En un periodo más amplio (1884-1914), el gasto anual en estas actividades se elevó de 8 a más de 42 millones de libras.

Aunque sean cuestiones relativas a otros sectores como el gas y la electricidad, los datos que a continuación exponemos dan una idea clara del creciente interés por el «*municipal trading*». En Gran Bretaña, en 1913, el número de abonados que se abastecían del 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 por ciento para el suministro municipal, y si se excluye Londres, alcanza incluso el 50 por 100. En cuanto a la electricidad podemos decir lo mismo. En 1907 las plantas controladas por los Ayuntamientos generaban el 62 por ciento de la electricidad total y contaban con un 67 por 100 de los trabajadores del ramo de esta industria. Los datos de los tranvías son de 1913, y responden al mismo esquema. Los municipios controlaban un 63 por 100 del total de las millas de vías, sus actividades absorbían el 71 por ciento de todas las inversiones y además transportaban el 80 por ciento de los pasajeros¹⁶.

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. 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.

¹⁵ M. FALKUS: «The Development of Municipal Trading in the Nineteenth Century», *Business History*, XIX-1, 1977. p. 135.

¹⁶ M. FALKUS: «The Development of Municipal Trading in the Nineteenth Century», *Business History*, XIX-1, 1977. pp. 135-136.

La implicación de los Ayuntamientos en la prestación de los servicios públicos implicó un aumento del gasto público a nivel local, aunque continuó siendo insuficiente para satisfacer las necesidades que requería la ingente población urbana. La consecuencia inmediata que provocó el elevado coste de los servicios prestados por los municipios a los ciudadanos –palpable en Europa occidental y Estados Unidos-, trajo consigo un incremento de las tasas e impuestos municipales.

Las cifras de gastos y tasas municipales confirman este aumento. Entre 1840 y 1900 en Francia la población creció alrededor del 16 por 100; y en Gran Bretaña se multiplicó en un 300 por 100. Datos similares existen de otros países europeos. Los gastos y las tasas fiscales que imponían los municipios se intensificaban a un ritmo frenético. En ese mismo periodo, en Francia los gastos municipales alcanzaron un incremento de un 600 por 100; y en Gran Bretaña aumentaron en un 700 por 100 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 por 100; entre 1897 y 1898 la proporción era superior al 39 por 100. En 1909 Birmingham alcanzó una deuda de 17,7 millones de libras y Manchester de 23 millones. Estas cifras suponían el 80 por 100 y el 71 por 100 del presupuesto, respectivamente; y estaban provocadas por el gasto creciente de los Ayuntamientos en la promoción de los servicios públicos. Análoga situación puede detectarse en ciudades importantes de Estados Unidos. Nueva York, en el período 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 por ciento.

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.

Es difícil establecer una comparación directa entre empresa pública y privada, puesto que los criterios que influían en sus directrices eran divergentes. Los Ayuntamientos cuando poseían servicios que eran deficitarios, compensaban las pérdidas con los impuestos, reflejo de una deliberada política que carecía de eficacia. La mayoría de los servicios de abastecimiento municipales 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. En el siglo XIX, los precarios métodos de contabilidad no eran capaces de distinguir la proporción entre 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 reveladores.

Dos modelos de gestión: Gran Bretaña y Francia

El modelo de gestión del servicio de abastecimiento de agua potable ha sido distinto en Gran Bretaña y Francia. En las islas británicas la mayoría de las instalaciones de agua que estaban en manos públicas eran deficitarias, mientras que un tercio de las empresas municipales de gas no sacaron beneficio alguno en 1913 ni en Inglaterra ni en Gales. Las condiciones locales eran muy variables y afectaban bastante al desarrollo de estos servicios. Por ejemplo, las grandes ciudades podían sacar provecho de las economías de escala, cosa que no era posible para las pequeñas. Los métodos contables no estaban plenamente desarrollados, y con frecuencia no eran capaces de distinguir la proporción de costes comunes a las diversas ramas de la actividad municipal: la instalación de oficinas, trabajo de los funcionarios, etc. En

ese sentido, la comparación de precios, costes y beneficios entre las distintas compañías revela muy poco.

En Gran Bretaña se produjeron ejemplos en los que las autoridades locales retrasaban la modernización y extensión de sus servicios. Pero a pesar de todo, no existe evidencia de que antes de 1914 las municipalidades dirigieran sus compañías con menos eficacia que las privadas. En lo referente al establecimiento de unos precios medios, la comparación es favorable a las empresas municipales. Este hecho tiene su explicación. Las autoridades municipales podían reunir capital de forma más barata que las privadas y esto permitía abaratar sus costes.

En Gran Bretaña, en la etapa anterior a 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 extraño este dato, sencillamente porque 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 existencia de menos 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 natural, frente a las parcelaciones o divisiones administrativas.

En Francia las empresas privadas han dominado el mercado y se encuentran en continua expansión. Están caracterizadas por su integración vertical (tecnología, depuración, etc.), y horizontal, al extender 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. Gran Bretaña se ha replanteado 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, en muchos Estados.

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 primer lugar, 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 eran 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 búsqueda de las autoridades locales de reducir las tarifas influyendo directamente en los beneficios comerciales, que terminaba por agostar el capital de estas empresas e impedía su desarrollo. En esta coyuntura, 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 es en modo alguno sencilla. Los criterios que influyen en las políticas de unas u 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 que abarcaría desde 1800 hasta 1880, aproximadamente, 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 observa 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 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. Asimismo, se advierte en esta segunda etapa el comienzo de los anhelos municipalizadores. Las dificultades de algunas empresas privadas, las pésimas condiciones higiénicas, las epidemias de origen hídrico, y el socialismo municipalista que comienza a emerger, desde el punto de vista teórico, por estos años, hacen que exista una continua inclinación hacia esos principios. En Inglaterra se advierte esa disposición a partir de 1870. En Estados Unidos se hace más evidente, desde comienzos del siglo XX. En este sentido, se constata la dificultad que presenta la competencia entre las empresas para cubrir el servicio de abastecimiento de agua; y en consecuencia desarrolla el principio del monopolio natural, como figura administrativa más adecuada para llevar a cabo la gestión del servicio de abastecimiento de agua potable.

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 dificultó la supervivencia de muchas compañías. Una tercera causa que explica el afán municipalizador está en relación 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, se advierte la existencia de líneas bastante 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.