

ISSN 2056-4856 (Print)
ISSN 2056-4864 (Online)

WATERLAT GOBACT *NETWORK* **WORKING PAPERS**

The struggle for democracy in Spain: grassroots initiatives to defend essential water services as a common good



Vol. 5, N° 1

(In Spanish)

Newcastle upon Tyne and Mexico City, March 2018.

Cover picture: Campaign against the privatization of the Canal de Isabel II water utility, Madrid, Spain. 13 November 2008

Source: [WATERLAT-GOBACIT Flickr collection](#) (Attribution-NonCommercial Creative Commons)



ISSN 2056-4856 (Print)
ISSN 2056-4864 (Online)

WATERLAT-GOBACIT NETWORK WORKING PAPERS

Vol. 5, N° 1

Thematic Area Series

Thematic Area 3
Urban Water Cycle and Essential Water Services

The struggle for democracy in Spain: grassroots initiatives to
defend essential water services as a common good

José Esteban Castro (Ed.)
Eduarne Bagué (Org.)
Newcastle upon Tyne and Mexico City, March 2018



WATERLAT-GOBACIT Research Network

5th Floor Claremont Bridge Building, NE1 7RU Newcastle upon Tyne, United Kingdom

E-mail: waterlat@ncl.ac.uk

Web page: www.waterlat.org

WATERLAT-GOBACIT NETWORK Working Papers

General Editor

Jose Esteban Castro

Emeritus Professor,
Newcastle University
Newcastle upon Tyne, United Kingdom
E-mail: esteban.castro@ncl.ac.uk

Editorial Commission: ([click here](#))



ISSN 2056-4856 (Impreso)

ISSN 2056-4864 (En línea)

Cuadernos de Trabajo de la Red WATERLAT-GOBACIT

Vol. 5, N° 1

Serie Áreas Temáticas

Área Temática 3

El Ciclo Urbano del Agua y los Servicios Públicos Esenciales

**La lucha por la democracia en España: iniciativas desde
abajo para defender los servicios de agua esenciales
como un bien común**

José Esteban Castro (Ed.)

Eduarne Bagué (Org.)

Newcastle upon Tyne y Ciudad de México, marzo de 2018



Thematic Area Series

TA3 – Urban Water Cycle and Essential Water Services

Title: The struggle for democracy in Spain: grassroots initiatives to defend essential water services as a common good.

Corresponding Organizer:

Edurne Bague

Centre for Higher Research and Studies on
Social Anthropology (CIESAS)
Calle Juárez 87, Colonia Tlalpan,
Mexico City, C.P. 14000
Mexico
Email: edurne.bague@gmail.com

Corresponding authors:

For comments or queries about the individual articles, contact the relevant authors. Their email addresses are provided in each of the articles.

Serie Áreas Temáticas

AT3 – El Ciclo Urbano del Agua y los Servicios Públicos Esenciales

Título: La lucha por la democracia en España: iniciativas desde abajo para defender los servicios de agua esenciales como un bien común.

Organizadora Correspondiente:

Edurne Bague

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)
Calle Juárez 87, Colonia Tlalpan,
Ciudad de México, C.P. 14000
México
Email: edurne.bague@gmail.com

Autores Correspondientes:

Para enviar comentarios o consultas sobre los artículos individuales incluidos, por favor contacte a los autores relevantes, cuyos datos de contacto son provistos en cada uno de los artículos.

Tabla de Contenidos

	Página
Presentation of the Thematic Area and the Working Paper	1
Presentación del Área Temática y del Cuaderno de Trabajo	4
Presentación de la Editora Correspondiente	8
El papel de los elementos sociales que contribuyen a la tendencia remunicipalizadora en España y Catalunya <i>Eduarne Bagué</i>	10
Participación y gestión local del agua en la Catalunya urbana: una mirada crítica	42
<i>Anaïs Varo Barranco</i>	
El debate sobre el Derecho Humano al Agua en España: la experiencia del Pacto Social por el Agua Pública	68
<i>Oscar Flores Baquero, Violeta Cabello Villarejo, Nuria Hernández- Mora y Leandro del Moral Ituarte</i>	
La remunicipalización del agua en el Ayuntamiento de Valladolid	89
<i>José Manuel Martínez Fernández y Teresa Redondo Arranz</i>	
La experiencia de la Plataforma contra la Privatización del Canal Isabel II	123
<i>Plataforma contra la Privatización del Canal de Isabel II</i>	
El proceso de municipalización del servicio público de abastecimiento de agua en el municipio de Terrassa, Cataluña, España	147
<i>Marc Cadevall Artigues</i>	

Presentation of the Thematic Area and the Working Paper

This issue is part of the activities of the WATERLAT-GOBACIT Network's Thematic Area 3 (TA3), the Urban Water Cycle and Essential Public Services (<http://waterlat.org/thematic-areas/ta3/>). TA3 brings together academics, students, professionals working in the public sector, practitioners from Non-Governmental Organizations, activists and members of civil society groups, and representatives of communities and users of public services, among others. The remit of this TA is broad, as the name suggests, but it has a strong focus on the political ecology of urban water, with emphasis on the politics of essential water services. Key issues addressed within this framework have been the neoliberalization of water services, social struggles against privatization and mercantilization of these services, the politics of public policy and management in the sector, water inequality and injustice in urban areas, and the contradictions and conflicts surrounding the status of water and water services as a public good, as a common good, as a commodity, as a citizenship right, and more recently, as a human right.

The publication is a contribution of the Network within the framework of the Cooperation Agreement with the Public Services International (PSI) on issues of common interest (<http://waterlat.org/projects/cooperation-agreement-with-the-psi/>). In this case, the special issue is the outcome of the work of a member of our team of postgraduate students, Edurne Bagué, who is a native from Catalonia and is currently completing a PhD at the Centre for Higher Research and Studies on Social Anthropology (CIESAS) in Mexico City. Her research focuses on the grassroots mobilization that has been taking place in the city of Terrasa, Catalonia, seeking to end a 75-year history of privatized water supply and "remunicipalize" the service. As discussed below in relation to Article 6, Terrasa Municipality finally decided to take back the water services into public hands on 22 March 2018, as we were finishing the publication of this issue. The case of Terrasa is part of a **nationwide process** in Spain, whereby widespread mobilizations to oppose further privatizations of water services and to bring back under public control those systems that had been privatized have been taking place over the last decade. In TA3 we thought that producing a special issue of the Working Papers dedicated to this process could be an important contribution to the international debate, fostering further exchange of knowledge and experience on this urgent matter. I dared to propose Edurne Bagué to take responsibility for the organization of this issue, and I am glad that she accepted the challenge and brought it to fruition. I am sure that it will be received as a welcome contribution to the ongoing debates.

The issue has 6 articles, authored by academics, postgraduate students, practitioners, municipal officers, among other, all of them involved in diverse ways with the social organizations participating in the campaigns. The first article, by Edurne Bagué, places the debate about "remunicipalization" of public services in Spain within the recent socio-economic and political context of the country, with emphasis on the aftermath of the 2008 financial crisis and, particularly, the **impact of the 2011 municipal elections and the emergence of the 15-M movement** that year. The article also introduces us to the experience of Catalonia, and particularly of the city of Terrasa, an important urban centre

(with a population of just over 215 thousand people). which has become a **leading case in the regional process**.

The second article, by Anaïs Varo Barranco, a doctoral student at Girona University in Catalonia, presents a critical analysis of the situation of the management of urban water and sanitation services in the Catalan region, focusing on the difficulties facing **citizen participation in public policy**. Her findings suggest that, although there exist formal mechanisms to allow citizen participation, little is happening in practice, which raises significant questions about the democratic process more generally. Varo Barranco argues that the current debates in Catalonia on these matters are prompted by diverse factors, most notably a desire to **recover common goods**, a reaction against privatization of public services, but also a demand for the **democratization** of water management through greater **citizen participation and transparency**.

Article 3 was authored by Oscar Flores Baquero, Violeta Cabello Villarejo, Angela Lara García, Nuria Hernández-Mora and Leandro del Moral Ituarte, from Seville University, Spain, who are members of the New Water Culture Foundation's Working Group on the "Integrated Urban Water Cycle". This article discusses the experience that led to the launch of a **Social Pact for Public Water** in Spain in 2015, and provides a critical assessment of the shortcomings affecting the notion of "Human Right to Water" that was enshrined by the United Nations in 2010. The authors put forward concrete suggestions to overcome these shortcomings and ensure that the notion of "Human Right to Water" **unequivocally** refers to the defence of **water and water services as common, publicly delivered goods**.

Article 4 was written by José Manuel Martínez Fernández and Teresa Redondo Arranz, respectively Under Secretary, and Director of Environment and Sustainability at Valladolid City Council, in Spain. The authors present the experience of "remunicipalization" in Valladolid, which is a remarkable case, being the **first large city in Spain** (with a population of just over 300 thousand people) **that successfully completed the process**, which happened in June 2017. Taking the example of Valladolid, the authors present a highly detailed and in-depth analysis of the legal and administrative requirements and challenges that municipalities must overcome in Spain if they decide to bring back into public hands services that had been privatized in previous periods. This includes fighting off the lawsuits and other challenges launched by the private concessionaires that seek to retain control of the services, and by the central Government, which favours privatization. The article also includes a brief conceptual discussion, which helps to understand the relevance of the notion of "remunicipalization" in the Spanish case, and its relation to concepts such as "externalization" (services managed by an entity external to the municipality, such as private companies), "internalization" (the municipality takes back direct control of the management of a public service), etc. It also explains the different options available to municipalities that decide to remunicipalize services.

Article 5 was authored by the Platform against the Privatization of Canal de Isabel II, the water utility of Madrid, Spain. Although the Spanish government announced the privatization plans in 2008, the move towards privatization had started earlier, and therefore the workers of the utility and other concerned actors had started mobilizations much earlier. Nevertheless, the official announcement of the privatization plans in 2008 prompted a widespread response from the citizenry that included the creation of the Platform against the Privatization of the Canal de Isabel II. The article describes

the various stages of the process, originally involving “denunciation and mobilization, citizen incidence, and political and institutional incidence” to stop the privatization process. However, as the struggle unfolded, the movement switched from the earlier emphasis on opposition towards a more propositive stance, seeking not just to stop privatization but also to make the public utility “100 percent public”, with participatory management involving the citizenry, making its goals more consistent with the principles of the “Human Right to Water” as understood in the **Social Pact for Public Water** in Spain adopted in 2015, with participation of the Platform, and ensuring that its management becomes transparent and accountable. Although formally the government froze the privatization plans in June 2015, because of the heavy defeat experienced in the municipal elections in May that year, the Platform argues that the mechanisms that would allow the privatization to go forward are still in place at the time of writing this article. Therefore, they end the article discussing the challenges ahead and their plans to achieve their goals.

Finally, Article 6 was written by Marc Cadevall Artigues, who is Director at the Territory and Sustainability Area of Terrassa Municipality, Catalonia. The article offers a first-hand experience of the process of **municipalization** (it was never municipal before) of water services in the city, after the end of a concession contract to a private company that had lasted 75 years. In a way like the discussion presented in Article 4, the author provides a detailed account of the intricacies involving the legal and administrative requirements fulfilled by the municipality to carry out the municipalization. It also discusses the opposition presented by the private concessionaire, which is part of one of the largest business groups operating in the water sector worldwide, through lawsuits and other means. Despite the enormous obstacles faced, **Terrasa successfully completed the municipalization process**, and the decision was made public, with a **powerful symbolic meaning, on World Water Day 22 March 2018**, as this issue was being sent to print.

In addition to the articles, the authors have provided a rich photographic material that we have made available at the Network’s photo stream in Flickr, which can be accessed here: <https://flic.kr/s/aHsk3UjnXe>.

We are delighted to present this special issue to our readers, and wish you all a fruitful experience.

Jose Esteban Castro

General Editor

Presentación del Área Temática y del Cuaderno de Trabajo

Este número es parte de las actividades del Área Temática 3 de la Red WATERLAT-GOBACIT (AT3), el Ciclo Urbano del Agua y los Servicios Públicos Esenciales (<http://waterlat.org/es/areas-tematicas/at3/>). El AT3 reúne académicos, estudiantes, profesionales que trabajan en el sector público, especialistas de Organizaciones no Gubernamentales, activistas y miembros de grupos de la sociedad civil, y representantes de comunidades y de usuarios de los servicios públicos, entre otros. El alcance temático de esta AT es amplio, como lo sugiere el nombre, pero su foco central es la ecología política del agua urbana, con énfasis en la política de los servicios públicos esenciales. Algunos de los aspectos clave que abordamos en este marco han tenido que ver con temas como la neoliberalización de los servicios relacionados con el agua, las luchas sociales contra la privatización y la mercantilización de estos servicios, las políticas, las políticas públicas y la gestión en el sector, la desigualdad y la injusticia en relación al agua en las áreas urbanas, y las contradicciones y conflictos que rodean al agua y a los servicios relacionados con el agua considerados como bien público, como bien común, como mercancía, como un derecho de ciudadanía y, más recientemente, como un derecho humano.

La publicación es una contribución de la Red en el marco del Acuerdo de Cooperación con la Internacional de Servicios Públicos (ISP) en temas de mutuo interés (<http://waterlat.org/es/proyectos/acuerdo-de-cooperacion-con-la-isp/>). En este caso, el número es el resultado del trabajo de una de nuestras estudiantes de posgrado, Edurne Bagué, quien es originalmente de Cataluña y actualmente se encuentra completando su doctorado en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), en la Ciudad de México. Su investigación trata el tema de las movilizaciones populares que vienen teniendo lugar en la ciudad de Terrasa, Cataluña, en procura de poner término a la historia de 75 años de privatización de los servicios de agua y saneamiento y “remunicipalizarlos”. Como discutimos más abajo con relación al Artículo 6, el Ayuntamiento de Terrasa finalmente decidió recuperar los servicios y ponerlos en manos públicas el día 22 de marzo de 2018, mientras completábamos la publicación de este número. El caso de Terrasa es parte de un **proceso de escala nacional** en España, en donde durante la última década se han registrado movilizaciones masivas para oponerse a la continuidad del proceso de privatización y para volver a colocar en manos públicas los servicios que habían sido privatizados en periodos previos. En el AT3 consideramos que publicar un número especial de los Cuadernos de Trabajo dedicado a este proceso podía ser una contribución importante al debate internacional, promoviendo un mayor intercambio de conocimiento y experiencia sobre este urgente tema. Tuve la audacia de proponerle a Edurne Bagué que tomara la responsabilidad de organizar este número, y me da gran satisfacción el hecho de que ella aceptara y lo llevara a buen término. Estoy seguro de que el número será bien recibido, como una contribución bienvenida para alimentar los continuos debates que se tienen sobre el tema.

El número tiene 6 artículos, escritos por académicos, estudiantes de posgrado, especialistas, oficiales municipales, entre otros, todos involucrados en diferentes formas con las organizaciones sociales que participan en las campañas. El primer artículo, a cargo de Edurne Bagué, ubica el debate sobre la “remunicipalización” de servicios públicos en España dentro del contexto socioeconómico y político reciente del país, con énfasis en el período siguiente a la crisis financiera del año 2008 y, particularmente, tras el **impacto de las elecciones municipales del año 2011 y la emergencia del movimiento 15-M** en el mismo año. El artículo también nos introduce a la experiencia de Cataluña, particularmente la de la ciudad de Terrasa, un centro urbano importante (con una población de poco más de 215 mil personas), que se ha convertido en **un caso piloto del proceso regional**.

El segundo artículo, a cargo de Anaïs Varo Barranco, quien es estudiante de doctorado en la Universidad de Girona en Cataluña, presenta un análisis crítico de la situación de la gestión de los servicios urbanos de agua y saneamiento en la región catalana, con foco en las dificultades que enfrenta **la participación ciudadana en las políticas públicas**. Los hallazgos de la autora sugieren que, aunque existen mecanismos formales que permiten la participación ciudadana, en la práctica poco acontece, lo que deriva en interrogantes significativos acerca del proceso democrático en general. Varo Barranco argumenta que los debates actuales en Cataluña sobre estos temas han sido disparados por factores diversos, especialmente por el deseo de **recuperar los bienes comunes**, una reacción contra la privatización de los servicios públicos, y también por la demanda de **democratización** de la gestión del agua mediante mayor **participación ciudadana y transparencia**.

El Artículo 3 fue escrito por Oscar Flores Baquero, Violeta Cabello Villarejo, Angela Lara García, Nuria Hernández-Mora y Leandro del Moral Ituarte, de la Universidad de Sevilla, España, quienes son miembros del Grupo de Trabajo sobre el “Ciclo Integral del Agua Urbana” de la Fundación Nueva Cultura del Agua. Este artículo discute la experiencia que condujo al lanzamiento del **Pacto Social por el Agua Pública** en España en el año 2015, y presenta una evaluación crítica de las limitaciones de la noción de “Derecho Humano al Agua” que fue sancionada por las Naciones Unidas en el año 2010. Los autores proponen sugerencias concretas para superar dichas limitaciones y asegurar que la noción de “Derecho Humano al Agua” se refiera **inequívocamente** a la defensa del **agua y de los servicios de agua como bienes comunes, suministrados públicamente**.

El Artículo 4 está a cargo de José Manuel Martínez Fernández y Teresa Redondo Arranz, respectivamente Vicesecretario y Directora del Área de Medioambiente y Sostenibilidad del Ayuntamiento de Valladolid, España. Los autores presentan la experiencia de la “remunicipalización” en Valladolid, que constituye un caso notable, siendo la **primera gran ciudad de España** (con una población de poco más de 300 mil personas) **que completó exitosamente el proceso**, lo cual ocurrió en junio de 2017. Tomando el ejemplo de Valladolid, los autores presentan un análisis en profundidad y detallado de los requisitos y desafíos legales y administrativos que las municipalidades deben superar cuando deciden recuperar y poner en manos públicas servicios que habían sido privatizados en períodos previos. Esto incluye defenderse de las demandas judiciales y otros desafíos presentados por los concesionarios privados, que buscan retener el control de los servicios, y por el Gobierno central, que favorece la privatización. El artículo también incluye una breve discusión conceptual, que ayuda a comprender

la relevancia de la noción de “remunicipalización” en el caso español, y su relación con conceptos como “externalización” (en que los servicios son gestionados por una entidad externa a la municipalidad, como empresas privadas), “internalización” (en que la municipalidad retoma el control directo de la gestión de un servicio público), etc. El artículo también explica las diferentes opciones disponibles para las municipalidades que deciden remunicipalizar los servicios.

El Artículo 5 es de la autoría de la Plataforma contra la Privatización del Canal de Isabel II, la empresa de servicios de agua de Madrid, España. Aunque el Gobierno español anunció los planes de privatización en el año 2008, los cambios en dirección a la privatización ya habían comenzado antes, y por esa razón los trabajadores de la compañía y otros actores preocupados con el tema habían iniciado sus movilizaciones con anterioridad. Sin embargo, el anuncio oficial de los planes de privatización en el año 2008 disparó una amplia respuesta de la ciudadanía, que incluyó la creación de la Plataforma contra la Privatización del Canal de Isabel II. El artículo describe las varias etapas del proceso, que originalmente consistió en la “denuncia y movilización, incidencia ciudadana, e incidencia política e institucional” para frenar el proceso de privatización. Ahora bien, a medida que la lucha se fue desarrollando, el movimiento evolucionó de su énfasis inicial en actividades de oposición para adoptar una posición más propositiva, en busca no solamente de detener la privatización sino también que la empresa pública sea “pública 100%”, con una gestión participativa que involucre a la ciudadanía, haciendo que sus metas sean más consistentes con los principios del “Derecho Humano al Agua” tal como lo entiende el **Pacto Social por el Agua Pública** en España adoptado en el año 2015, con participación de la Plataforma, y asegurando que la gestión de la empresa sea transparente y sujeta a la rendición de cuentas. Aunque formalmente el gobierno congeló los planes de privatización en junio de 2015, dada la fuerte derrota electoral que sufrió en las elecciones municipales del mes de mayo del mismo año, la Plataforma argumenta que los mecanismos que podrían permitir que la privatización sea implementada siguen operativos al momento de ser escrito este artículo. Por lo tanto, el artículo concluye con una discusión de los desafíos que persisten y los planes que tiene la Plataforma para conseguir sus objetivos.

Finalmente, el Artículo 6 fue escrito por Marc Cadevall Artigues, Director del Área de Territorio y Sostenibilidad del Ayuntamiento de Terrassa, Cataluña. El artículo ofrece una experiencia de primera mano del proceso de **municipalización** (no habían sido municipales previamente) de los servicios de agua en la ciudad, tras el fin del contrato de concesión a una empresa privada que había durado 75 años. De modo similar a la discusión presentada en el Artículo 4, el autor provee un informe detallado de la intrincada trama de requisitos legales y administrativos que debió cumplir la municipalidad para llevar a cabo la municipalización. También discute la oposición presentada por el concesionario privado, que forma parte de uno de los más grandes grupos empresariales que operan en el sector del agua a nivel internacional, mediante demandas judiciales y por otros medios. A pesar de los enormes obstáculos enfrentados, **Terrasa completó exitosamente el proceso de municipalización**, y la decisión fue hecha pública, con un fuerte significado simbólico, en el Día Mundial del Agua del 22 de marzo de 2018, a tiempo cuando este número estaba siendo enviado a impresión.

Además de los artículos, los autores han provisto un rico material fotográfico que hemos hecho disponible en la colección fotográfica de la Red en Flickr, que puede verse aquí: <https://flic.kr/s/aHsk3UjnXe>.

Es con gran placer que presentamos este número especial a los lectores y les deseamos una fructífera experiencia.

José Esteban Castro

Editor General

Introducción de la Organizadora del Número

Este número especial sobre el proceso de remunicipalización de servicios de agua y saneamiento en España surge a partir de la confluencia de dos temas. Por una parte, el interés por el tema tiene que ver con la realización de mi tesis doctoral sobre “La (Re) municipalización del agua en Terrassa (Catalunya). La lucha de la ‘Taula de l’Aigua’ por un modelo de gestión en torno al bien común (2013-2018)”, que me encuentro desarrollando en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), en México. Por otra parte, mi participación en una jornada organizada por el Ayuntamiento de Barcelona sobre el tema “Remunicipalización, Oportunidades y Retos”, que tuvo lugar el 1 de diciembre de 2016 y que tenía por objetivo tratar la remunicipalización de los servicios públicos en la ciudad. El núcleo común de ambos temas tiene que ver con un proceso que tiene lugar en España en relación a la recuperación de servicios básicos como el agua, proceso que se está dando en el marco de una línea de acción política, tanto a nivel social como institucional, de recuperación de los espacios y los derechos asociados a los servicios públicos, con debates en torno a cómo articular propuestas de co-gobierno entre la comunidad y las instituciones en el marco de referencia de los bienes comunes urbanos, un tema planteado, por ejemplo, por David Harvey en su libro *Ciudades Rebeldes*¹.

Estos procesos de recuperación del servicio de abastecimiento de agua en España están aportando la generación de nuevo conocimiento, hecho que se consideró relevante y que ameritaba el esfuerzo de darlo a conocer a nivel internacional, no solamente entre académicos y estudiantes dedicados al tema, sino también entre los actores comprometidos con procesos similares en otras regiones. De este modo, buscamos fortalecer las redes que se tejen alrededor de este conocimiento comprometido y que sirve de herramienta para el impulso de nuevos procesos, como ya aconteció cuando los procesos de recuperación de empresas privatizadas que tuvieron lugar en América Latina en su momento sirvieron de referente para las primeras iniciativas que emergieron en el continente europeo.

Cabe aclarar que en este número hablamos de “remunicipalización” porque, en el contexto español y catalán, la unidad fundamental a partir de la cual se organiza el sistema de abastecimiento de agua es el municipio. Luego existen estructuras supramunicipales, como las mancomunidades o áreas metropolitanas, pero la unidad de referencia sobre la cual se tejen estas estructuras y el articulado normativo que rige para los servicios de agua para consumo humano es el municipio. Este hecho es importante, porque los debates abiertos en España a partir del año 2011 giran en torno a la recuperación del municipio como espacio de referencia institucional, política y económica, en una apuesta por el municipalismo. Esto en parte se debe al arraigo histórico que el municipio tiene en el territorio que hoy es el Estado Español.

En muchos casos, lo que acontece en torno al servicio de agua de las poblaciones parece ser un indicativo de las tendencias en materia política, económica y social, a escala mundial, mostrando que aquello que pasa en nuestros pueblos y ciudades no deja de ser un reflejo del momento político, económico y social más amplio. Esto nos indica que a través de lo que ocurre en relación con este servicio esencial podemos

1

Harvey, David (2013), *Ciudades Rebeldes*. Madrid: Ediciones Akal

analizar la relación entre las dimensiones micro y macro de dichos procesos. Por este motivo consideramos que es importante dar a conocer las experiencias que están teniendo lugar, así como los análisis, las propuestas, los avances y las dificultades que enfrentan dichas iniciativas, ya que no sólo aportan conocimiento sino que también contribuyen a animar a quienes en otras regiones se plantean la posibilidad de continuar promoviendo transformaciones que garanticen la defensa de los derechos sociales, económicos y políticos a partir del trabajo en clave propositiva que se da en la recuperación de servicios esenciales.

En relación con lo anterior, a través de la gestión del servicio básico de abastecimiento, como veremos a lo largo del número, se lucha y se cuestionan elementos de mayor calado y profundidad social, que nos muestran al tema del agua como un campo de batalla en el que se dirime el modelo de sociedad que se construye, incluyendo las relaciones que establece la sociedad en relación con el medio. Para la elaboración de este número se ha intentado contar con aportaciones hechas por los distintos perfiles de actores relativos a la temática, de tal modo que hay artículos académicos, artículos técnicos y artículos elaborados por actores sociales vinculados a plataformas y grupos que luchan por la recuperación de la gestión pública. Los artículos, en cierta forma, son como una foto fija de un momento, sin embargo, los procesos de remunicipalización están vivos y son altamente dinámicos, motivo por el cual en algunos casos -Terrassa y Valladolid especialmente- los actores siguen avanzando en sus reflexiones, debates, planteamientos y propuestas, un proceso que por cuestiones de calendario no se ha podido actualizar completamente en este número. Por lo tanto, este trabajo se propone como objetivo aportar un granito de arena a las redes que existen en defensa de la gestión pública del agua y sus reflexiones, con la ilusión de poder dar a conocer estas experiencias, las encrucijadas, los debates sobre los límites del servicio y sus fallas, las respuestas desde los espacios institucionales públicos y las iniciativas impulsadas por la ciudadanía, explorando también sus complejidades y sus contradicciones.

Agradecemos el interés en producir este número mostrado por Esteban Castro, quien vio la necesidad de dar a conocer estos debates afuera de España y a la Internacional de Servicios Públicos (ISP), por su interés en participar en la función de divulgación y difusión. También es imprescindible agradecer a todas las personas que han contribuido en el número permitiendo ese acceso a la información tan necesaria para la recuperación del control sobre el agua desde el espacio de lo público y lo común.

Esperamos que éste no sea un único número y que a futuro podamos continuar este debate y hacer aportaciones sobre la situación, lo que será un indicativo de que el proceso de remunicipalización sigue avanzando.

Eduarne Bagué

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS),
México

Artículo 2

Participación y gestión local del agua en la Catalunya urbana: una mirada crítica

Anaïs Varo Barranco¹ - Universidad de Girona

Resumen

Los debates en torno a la gestión del agua en el ámbito local están a la orden del día en Catalunya. La polémica viene impulsada por varios factores, entre ellos una disputa por la recuperación de bienes comunes y una reacción a los procesos de privatización, pero también una demanda de democratización de la gestión del agua, inspirada en una voluntad de mayor participación ciudadana y de transparencia. El estudio que se presenta tiene como objetivo analizar las formas de gestión de los servicios de suministro domiciliario de agua potable en entornos locales urbanos de Catalunya, desde una óptica de la participación ciudadana en la política pública. La estrategia metodológica utilizada ha sido de tipo cualitativo, a través de entrevistas en profundidad. Los resultados presentados nos muestran que, aunque las posibilidades formales para la creación de espacios participados existen, estos no se potencian en la actualidad, y nos plantean reflexiones para la democratización y (re)formulación de formas de gestión participadas del agua.

Palabras clave: agua, ciudadanía, participación, Catalunya, gestión pública, política pública, gestión directa, remunicipalización.

Recibido: julio de 2017

Aceptado: febrero de 2018

¹ E-mail: anaïs.varo@udg.edu

Abstract

The debates about water management at the local level are thriving in Catalonia. The discussion is fuelled by several factors, including a dispute about recovering common goods and a reaction against privatization processes. However, it is also about demanding democratization in water management, inspired by a desire for greater citizen participation and transparency. The article presents results from a study whose objective was to analyse the forms of management of water supply services in urban areas of Catalonia from the perspective of citizen participation in public policy. I applied a qualitative methodological strategy with in-depth interviews. The results show that, although there exist possibilities for the creation of participatory spaces, these are not encouraged, which prompt us to reflect on the democratization and reformulation of participatory management in relation to water.

Keywords: water, citizenship, participation, Catalonia, public management, public policy, direct management, remunicipalisation.

Received: July 2017

Accepted: February 2018

Introducción

El agua es un elemento esencial en cualquier comunidad, un elemento presente en la vida ciudadana pero que, en muchas ocasiones, queda desplazado del imaginario colectivo de lo común, debido a la tendencia en las últimas décadas a la implantación de un discurso tecnocrático, por una parte, y a una progresiva privatización y liberalización de servicios básicos, entre ellos la gestión del agua. En los últimos años el debate sobre la gestión del agua en Catalunya ha sido un tema de polémica creciente, que se enmarca en un escenario de tendencia global hacia la remunicipalización en la gestión del agua. De forma ilustrativa, en este sentido, se debe tener en cuenta que, a nivel mundial, se ha pasado de dos casos de remunicipalización en el año 2000, a 235 casos en 37 países distintos en el año 2015 (Lobina, 2016). En el campo de la participación en la gestión del agua, Catalunya ya fue un escenario relevante en el campo del análisis para el caso de las cuencas hidrográficas, a raíz de las exigencias de la Directiva Marco del Agua (DMA) europea aprobada en el año 2000 y posteriormente aplicada en España, que exige la inclusión de la participación ciudadana (Unión Europea, 2000). Entre otros autores que han tratado este tema, podemos destacar los estudios de Subirats y Esplugas (2008), Esplugas et. al. (2009) o Parés i Franzi et. al. (2014).

Desde el año 2016, la Universidad de Girona, desde el Área de Ciencia Política, ha llevado a cabo un proyecto de investigación con un enfoque politológico y de gestión pública, sobre participación ciudadana y gestión del agua en Catalunya. La investigación se enmarca en el campo de la Ciencia Política y de la Administración, y propone un análisis y una evaluación de las políticas públicas locales de gestión del agua en entornos urbanos, desde una óptica de la participación e inclusión de la ciudadanía. Esta investigación contribuye a los estudios sobre la gestión del agua, entre los cuales podemos citar los estudios de Hall y Lobina (2007), Nickson y Vargas (2002), Picazo-Tadeo, et. al. (2009) o Sabbioni (2008). En particular, nos interesa destacar un trabajo de García-Rubio et. al. (2009), quienes, a partir de un análisis de 62 estudios, concluyen que no hay evidencias empíricas significativas sobre la superioridad de la gestión privada o la pública. En relación con este punto, el presente trabajo se centrará en un análisis comparativo entre las diferentes formas de gestión (de titularidad pública o privada) a partir de la inclusión y participación de la ciudadanía en las estructuras de gestión, poniendo en valor la importancia de criterios democráticos y de participación en la evaluación de la gestión, además de los más que estudiados criterios de eficiencia, de tipo económico.

El artículo se estructura en cuatro partes. La primera parte se divide en tres apartados destinados a una breve revisión de la literatura específica, así como a la presentación del marco teórico básico de referencia. En la segunda parte se informa sobre la estrategia metodológica empleada en la investigación. La tercera parte incluye una exposición y análisis de los principales resultados obtenidos en la investigación, en primer lugar, mediante un mapeo general de las formas de gestión del agua en Catalunya, y en segundo lugar, a través del análisis de esas formas de gestión desde una óptica de la gestión participada. Finalmente, en la cuarta y última parte, se presenta un resumen y unas conclusiones en relación con los resultados obtenidos.

Políticas públicas, gestión del agua y participación ciudadana

Transformaciones en la administración y gestión públicas

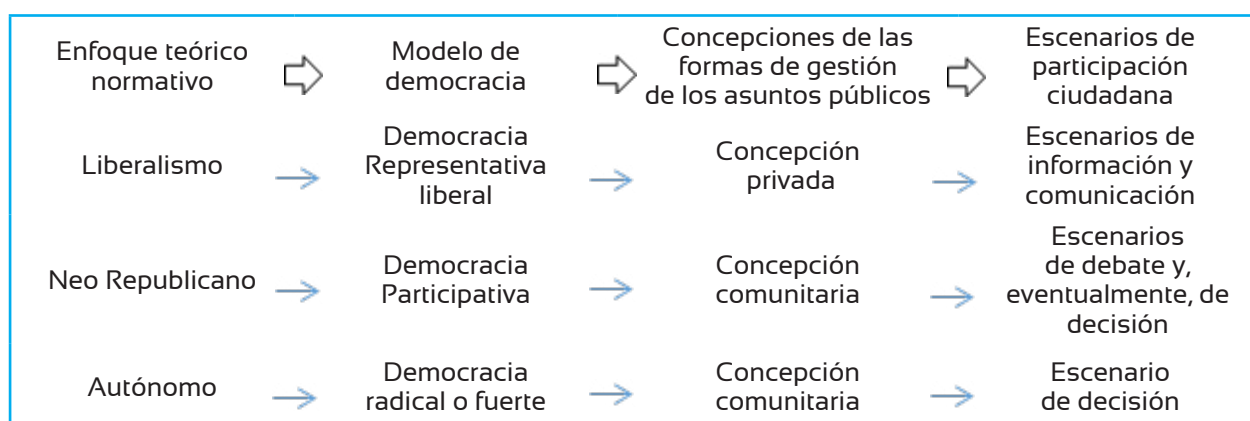
En las últimas décadas se ha dado un proceso de cambio de paradigma en las administraciones públicas que no ha estado exento de polémica. En este proceso destacamos las contradicciones generadas entre visiones tecnocráticas de la gestión pública, ampliamente extendidas, que apuestan por una óptica más gerencialista, como la corriente de la Nueva Gestión Pública, y las visiones más democratizadoras, que optan por un cambio hacia administraciones más deliberativas, centrando el debate en la participación ciudadana. Entendemos por Nueva Gestión Pública (NGP, en adelante) una corriente dentro de los estudios de la gestión y de las políticas públicas que nace como contraposición a la administración pública tradicional de corte weberiano, y que tiene sus orígenes en las teorías de la elección pública y el gerencialismo (Aucoin, 1990; Dunsire, 1995; Naschold et. al., 1995; Schedler, 1995, todos citados por Gruening, 2001). En palabras de Hood (1991) se trata de un matrimonio entre el Nuevo Institucionalismo y la gerencia profesional. La NGP se caracteriza por la introducción de técnicas y procedimientos empresariales orientados a los resultados en las administraciones públicas, la concepción del ciudadano como cliente (Hood, 1991, 1995; Pollitt, 1995, 2009) y la desagregación y fragmentación (mediante la externalización) de los entes públicos (López, et. al., 2011). Actualmente, nuevas voces apuntan a un agotamiento de esta corriente en la administración pública y el fracaso de las recetas aplicadas bajo el rótulo de la NGP (Ramírez-Alujas, 2011).

En este sentido, se presentan distintas apuestas que –con el mismo sustrato teórico– avanzan hacia procesos de apertura y readaptación teórica, como las propuestas de la Post Nueva Gestión Pública, que procura incorporar las nociones de gobernanza (Pérez López et. al., 2011) y de gobierno abierto (Ramírez-Alujas, 2011). En contraposición, encontramos otras corrientes y concepciones de la administración y la gestión pública que se basan en principios totalmente diferentes. Entre estas, destacamos la idea de administración deliberativa (Brugué, 2005) que parte del diálogo y del intercambio de perspectivas y de recursos a nivel interno de la administración, pero también con referencia al entorno. Otros autores apuestan –en un plano más abstracto– por concepciones comunitarias, en contraposición con concepciones privadas, en la gestión de los asuntos públicos (Grau et. al., 2009). La concepción comunitaria partiría de una noción de responsabilidad compartida por toda la comunidad y haría referencia a valores o factores como la cogestión, la colaboración o el autogobierno (Grau et. al., 2009). Otros autores han criticado duramente la noción de gobernanza y su relación con la participación, o con el modelo concreto de participación que conlleva. Mercado Pacheco (2012) califica de “mito” las propuestas sobre participación en el marco de la gobernanza, debido a la instrumentalización de la participación, las limitaciones del perfil ciudadano mediante su elitización (participación de los ciudadanos como *stakeholders*), y el hecho que se trataría más de una gestión de intereses que de una práctica deliberativa. En este sentido, debemos analizar críticamente las propuestas de inclusión de la sociedad civil bajo el modelo de la gobernanza, y evaluar de forma rigurosa tanto el alcance de esa participación, como la calidad democrática de las propuestas.

Participación ciudadana y políticas públicas en el ámbito local: escenarios de participación y modelos de democracia

Entendemos por participación ciudadana “cualquier práctica política y social a través de la cual la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de lo público” (Parés i Franzi, 2009: 84). En consecuencia, la participación ciudadana podrá desarrollarse como una práctica o experiencia concreta en un contexto determinado, pero también puede ser una práctica integrada en una política mucho más global. Por lo tanto, vemos que pueden darse múltiples escenarios. Para poder abordar los posibles escenarios de participación ciudadana, debemos tomar conciencia del hecho que tras las distintas concepciones de participación en la esfera pública existen determinados sistemas de normas y valores, que se materializan en diferentes formas de entender la democracia (Parés i Franzi, 2009). Ahora bien, aunque hablaremos de enfoques y concepciones generales, bajo la noción de modelos ideales weberianos, debemos entender que su materialización en la realidad político social es mucho más compleja y difusa, pudiéndose dar combinaciones de elementos que, a priori, nos parecerían incompatibles.

Figura No 1. Relación entre enfoques teóricos y escenarios prácticos de participación



En primer lugar, podemos hablar de un enfoque teórico normativo liberal, que se caracterizaría por basarse en una noción de libertad negativa como no interferencia (que, por lo tanto, buscará limitar la intervención del Estado) y en una norma de relación predominante de libertad basada en pactos entre individuos e instituciones. Este enfoque se vincula de forma instrumental con un modelo de democracia representativa-liberal, que se fundamenta en la protección individual de los ciudadanos y en un criterio de no-intervención estatal en la mayor parte de los aspectos sociales. Esto conlleva una concepción privada de la gestión de los asuntos públicos en la que, básicamente, se trasladan las lógicas empresariales privadas al espacio público, entendiendo la actividad del gobierno o a la administración como el resultado de un proceso de racionalización y organización especializado, altamente gerencializado y tecnificado. Dentro de esta lógica, la incidencia ciudadana será muy baja, limitándose a participar de espacios de información (en los que el ciudadano pasivo recibe información) o de comunicación².

2 Nos referimos a espacios de comunicación bidireccional entre instituciones públicas y ciudadanía,

En segundo lugar, encontramos un enfoque teórico normativo neorepublicano, que tiene como característica fundamental una visión positiva de la libertad, que requiere una amplia intervención estatal para asegurarla, y que establece un vínculo sustantivo con un modelo de democracia participativa, combinando elementos del modelo democrático representativo y directo. Desde esta perspectiva, la forma de organización en la gestión de los asuntos públicos partiría de una concepción comunitaria, que se caracteriza por una cogestión entre los distintos actores implicados y su supeditación a un interés o bien común, más allá de una simple agregación de intereses individuales. Partiendo de esta concepción, la participación ya no será un mero instrumento, sino que deviene el fundamento de la cogestión y del autogobierno, siendo un fin en sí misma. En este caso hablaríamos de escenarios de debate o de decisión³.

En tercer lugar, mencionamos el enfoque teórico normativo autónomo, que parte de una concepción de la libertad como no dominación y, a la vez, como ejercicio de emancipación, en un contexto esencialmente conflictivo (como núcleo de lo político). Este enfoque se relaciona con un modelo de democracia radical o fuerte (Barber, 2004), en el que las instituciones realizarían una función de fortalecimiento de las identidades y de las acciones políticas articuladas rizomáticamente. Este modelo también se corresponde con una concepción comunitaria de la gestión de los asuntos públicos, en la que la participación será fundamental, pero no se percibe como un elemento más en el diseño institucional, sino que se parte de su profundización y radicalización democrática en la práctica, de forma transversal.

Participación y gestión del agua: una mirada poliédrica

Elementos para la formulación de un concepto de participación en el agua

Cuando queremos hablar de participación y gestión del agua, debemos hacerlo desde una perspectiva amplia y poliédrica, que abarque el fenómeno desde todos los ángulos posibles. Nuestra posición al respecto es que cuanto más amplia sea la mirada sobre este factor, más elementos y mecanismos de garantía de derechos podremos recabar y utilizar.

Entre los pilares de la participación en relación con el agua, debemos hacer referencia –al menos– al derecho a la participación derivado del derecho humano al agua, al derecho a la participación pública en la gestión del agua desde una perspectiva ambiental y al derecho general a la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

El derecho humano al agua y al saneamiento fue reconocido oficialmente en la resolución 64/292, del 28 de julio de 2010, de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El mismo consiste en el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre,

entendiéndolos como una forma de obtención de información valiosa, que permite tomar decisiones políticas informadas.

³ En este contexto, se entendería como “escenario de debate” el lugar de deliberación conjunta, que valoriza la opinión ciudadana y su posible impacto en las decisiones, y como “escenarios de decisión” aquellos espacios posibles de participación, de diversa índole, involucrando una red de actores en plano de igualdad.

aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico⁴. De acuerdo con esta definición, identificamos tres características esenciales: se trata de un derecho subjetivo e individual, se trata de un derecho de carácter prestacional (ya que los poderes públicos tienen el mandato de satisfacerlo y garantizarlo) y es un requisito básico para la vida y la salud (Mostajo Barrios, 2011). En cuanto a su alcance, en el Informe A/HRC/15/31 de las Naciones Unidas se establecen los contenidos normativos del derecho (disponibilidad, accesibilidad, calidad y seguridad, aceptabilidad y asequibilidad), así como también una serie de criterios transversales que deben informar al derecho y su desarrollo⁵. Estos criterios transversales son la no discriminación, la rendición de cuentas y la participación, entendiendo a esta última como un requerimiento central para la realización del resto de los derechos humanos⁶.

Otro pilar normativo será el derecho ambiental. De acuerdo con Peñalver i Cabré (2014), el derecho al medio ambiente tiene tres características fundamentales: su titularidad es de todas las personas (se trata de un derecho colectivo y de todos); su objeto jurídico es un bien colectivo que no se puede patrimonializar y su protección requerirá mecanismos por parte de los titulares para la defensa de estos bienes jurídicos ambientales. El derecho al medio ambiente se encuentra reconocido a nivel internacional, con vocación global, en el Convenio de Aarhus^{7,8}, sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, así como en la enmienda introducida al Convenio de Aarhus en la Segunda Conferencia de Partes, que tuvo lugar en Almaty el 27 de mayo de 2005.

Cabe remarcar que hay que diferenciar el derecho al medio ambiente, y su impacto sobre el agua como bien jurídico ambiental, y el derecho al agua (como derecho humano), que partirá de unas premisas y fundamentos diferentes. El derecho al medio ambiente se articula en torno a tres elementos: el derecho al acceso a la información ambiental, y en este caso también a la información sobre el agua como bien ambiental⁹; la participación pública ambiental efectiva y el acceso a la justicia ambiental. El ámbito de la gestión del agua se recoge en el Convenio de Aarhus de

4 Definición del “derecho humano al agua” de la Observación núm. 15 (2002) del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC).

5 Catarina de Albuquerque, Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Naciones Unidas, Informe A/HRC/15/31, 29 de junio de 2010.

6 Ahora bien, en el mismo informe A/HRC/15/31 se nos justifica la necesidad de incentivar la participación de los beneficiarios (nótese que no nos habla de ciudadanía) para la mejora de la efectividad del proyecto, hecho que nos permite identificar este tipo de participación con un enfoque teórico normativo liberal, en conexión con un modelo de democracia representativa-liberal de tipo instrumental, basando su legitimidad en un argumento utilitarista.

7 El Convenio de Aarhus fue ratificado mediante la Decisión del Consejo de la Comunidad Europea 2205/370, de 17 de febrero de 2005. Este hecho será relevante ya que la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea no reconoce este derecho (sólo establece un mandato a los poderes públicos de protección del medio ambiente), y será a través de esta decisión que se reconocerá el derecho al medio ambiente a nivel de la Unión Europea (Peñalver i Cabré, 2014).

8 También debe tenerse en cuenta la Directiva Europea 2003/4 sobre el acceso a la información medioambiental, y la Directiva Europea 2003/35 sobre participación pública. En el contexto español debe mencionarse la Ley 27/2006, de 18 de julio de 2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia en materia de medio ambiente, como mecanismo de trasposición de la normativa comunitaria, pero de forma restrictiva, especialmente en el acceso a la justicia para la protección del derecho de participación.

9 El acceso a la información será muy importante para poder asegurar una participación adecuada.

forma explícita y, por lo tanto, la democratización de la gestión no sólo surge como un reclamo social, sino que se erige como una obligación comunitaria que, en distintos contextos, se está incumpliendo. Un ejemplo de vulneración puede ser como, en varios municipios, se han dado procesos de privatización y cambios de modelos hacia una gestión indirecta (por ejemplo, tercerizada) sin realizar el correspondiente proceso de participación pública, aunque se tratara de una decisión que afecta claramente a los derechos medioambientales y a un derecho humano, como es el acceso al agua. El derecho a la participación en la gestión del agua como aplicación del derecho general a la participación en la vida pública, podemos fundamentarlo en dos elementos. En primer lugar, desde una perspectiva jurídica, la participación se erige como un derecho de la ciudadanía¹⁰ y como un deber o mandato para los poderes públicos, ya que en el art. 9.2 de la Constitución Española se establece que corresponderá a los poderes públicos facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social¹¹. En el momento de aplicar este deber de fomento y facilitación de la participación, los municipios y administraciones locales tendrán un papel protagonista al reconocerse como entidades básicas organizativas y cauces inmediatos de la participación ciudadana en los asuntos públicos¹².

Este derecho y mandato en relación con la participación lo podemos ver reflejado en muchas otras normativas, que nos sirven como base jurídica para el desarrollo de la participación en el sector de la gestión del agua. En este sentido, las nuevas leyes básicas de procedimiento administrativo y de régimen jurídico del sector público, establecen como principio general en la actuación de las administraciones públicas la participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa (art. 3 de la Ley 40/2015). En cuanto a la normativa catalana, el artículo 31 de la Ley 26/2010 recoge la participación como principio que debe regir la actuación administrativa la participación ciudadana.

La concepción del agua y su impacto en la participación

Podemos distinguir tres caracterizaciones del agua que entroncan con tres modalidades de relación entre el agua y la sociedad humana: el agua como bien económico (*commodity*), como bien público y como bien común. A estos enfoques, debemos añadir el acceso al agua y al saneamiento como derecho humano, que ya hemos tratado anteriormente. El fortalecimiento de una noción del agua como bien

10 Tanto en su forma de derecho a la participación mediante representantes como a la participación directa. El derecho a la participación se refleja de forma expresa en la Constitución Española de 1978, en los siguientes ámbitos:

- Participación a través de representantes (art. 23, 68, 69, 152.1 y 140 CE).
- Participación directa (art. 23 CE) mediante: referéndum (167, 168, 151, 152 y 92 CE); intervención en el ámbito parlamentario (87.3, 77 CE); participación en el ámbito judicial (125 CE), participación en la administración pública (140, 105 CE); y, por último, participación en los ámbitos económico, social y cultural (27.5, 48, 50.2, 129.2, 131.2 CE).

11 El art. 9.2 de la Constitución Española, según Martín Núñez, actúa como “cláusula legitimadora que ofrece cobertura constitucional a cualesquiera otras manifestaciones del fenómeno participativo que, no habiéndose contemplado expresamente en su articulado, canalicen la intervención de los ciudadanos en el proceso de adopción de decisiones colectivas” (Núñez, 2013: 117).

12 Así queda establecido en el art. 1 de la Ley 7/85, de Bases del Régimen Local.

económico puede ser explicado, tal como apunta Esteban Castro (2005), por factores históricos, en tanto que el desarrollo temprano de los servicios de abastecimiento de agua en Europa (también en EEUU) estuvo íntimamente relacionado con el auge de los principios privatistas propios de la lógica de mercado. Este tipo de noción, en consecuencia, no abogará por una gestión pública, *a priori*, ni, en el caso que así sea, por una participación ciudadana en la misma, ya que partirá de la visión del agua como bien económico que debe ser gestionado bajo criterios mercantiles.

El agua también puede ser entendida como bien de dominio público o demanial, de acuerdo con su caracterización jurídica en España. Los bienes de dominio público, contemplados constitucionalmente y desarrollados legalmente¹³, se caracterizan por ser bienes de titularidad pública que se encuentren afectados al uso general o al servicio público¹⁴. El agua se reconoce como bien de dominio público en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio de 2001, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. Esta Ley, en su art. 14 establece como uno de los principios rectores en la gestión en materia de aguas, la participación de los usuarios en su gestión.

Por último, nos interesa tratar la noción del agua como bien común. Los bienes comunes serán aquellos que se alejan de la dualidad, en su concepción y gestión, construida socialmente, en torno a los ejes público y privado. Así, los bienes comunes serían aquellos bienes que pertenecen a todos y que deben ser activamente protegidos y gestionados por el bien común (Lafuente, 2007). En este punto, resulta interesante entender los bienes comunes a partir de los discursos y las prácticas sociopolíticas que plantean (Canelón Pérez, 2008) y su influencia en relación con la participación. Así, estas prácticas sociales de *commoning*¹⁵ estarán basadas en los principios de compartir, cuidar y producir en común (Zubero, 2012), que comportan necesariamente la participación.

Municipalismo transformador y tendencias remunicipalizadoras en los servicios básicos en Catalunya

En las últimas décadas, el ámbito municipal se ha convertido en el escenario predilecto para los debates en torno a las posibilidades de democratización en la gestión y la administración pública. Martí i Puig y Brugué (2003) destacan que, en el nuevo contexto global, los espacios locales devienen espacios de construcción de proyectos colectivos, de aprovechamiento de la ciudadanía y de satisfacción de necesidades. Entre las razones que nos explican las recientes mutaciones en el mundo local, podemos identificar, por un lado, la voluntad de incrementar la conciencia democrática

13 Reconocidos en el art. 132 de la Constitución Española y desarrollados en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre de 2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).

14 De acuerdo al art. 6 de la LPAP, la gestión y administración de los bienes demaniales debe ajustarse a los siguientes principios: (a) inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad; (b) adecuación y suficiencia de los bienes para servir al uso general o al servicio público a que estén destinados; (c) aplicación efectiva al uso general o al servicio público; (d) dedicación preferente al uso común frente a su uso privativo; (e) ejercicio diligente de las prerrogativas que puedan otorgarse; (f) identificación y control a través de inventarios o registros adecuados; (g) cooperación y colaboración entre las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias sobre el dominio público.

15 Entendidas como prácticas que producen o establecen bienes o procesos comunes (Harvey, 2013).

ciudadana y la responsabilidad individual y, por otro lado, la intención de acercar las decisiones locales a la ciudadanía (Martí i Puig y Brugué, 2003). Nos encontramos ante un escenario de “repolitización” de lo local (Alguacil Gómez, 2006; Borja, 2000). Es en este contexto que, en las últimas décadas, en el escenario catalán (en conexión con las experiencias globales), las remunicipalizaciones en la gestión urbana del agua han proliferado y marcado una nueva tendencia. En este sentido, nos remitimos a los datos de una encuesta realizada por el Gabinete de Estudios Sociales y Opinión Pública (GESOP)¹⁶ en 2016, que nos muestra que un 79,4% de la población encuestada reclama la remunicipalización de los servicios básicos, mientras sólo un 14,4% de la muestra la rechaza. También nos indica que el 76,8% de la ciudadanía expresa preferir y considera mejor la gestión pública a la privada, mientras que un 14,9% expresa lo contrario.

Cuando hablamos de remunicipalizaciones nos referimos al retorno de un servicio de agua o saneamiento, previamente privatizado, hacia un ámbito de provisión pública y, en concreto, a una titularidad pública junto con una gestión y control democráticos (Lobina, 2016). De acuerdo con este autor, la remunicipalización en la gestión del agua va mucho más allá de un mero cambio en la titularidad en la gestión, sino que representa nuevas posibilidades para la realización de ideas colectivas de desarrollo (Lobina, 2016).

En esta misma línea, se identifican tres ejes centrales en las experiencias de remunicipalización del agua en Catalunya: el control social ciudadano, la escala local y la sostenibilidad ecológica, que a su vez se encuentran vinculados por la noción del agua como bien común y por la desmercantilización del agua en el modelo de gestión (Bagué, 2016). Para Bagué (2016) la inclusión en las estructuras de gestión de los elementos descritos implican cambios que van mucho más allá de los aspectos técnicos del proceso de remunicipalización vinculados a la internalización del servicio. En otras palabras, los procesos de remunicipalización en Catalunya no sólo se refieren a un cambio formal, si no también material, en cuanto se están cuestionando las estructuras de decisión, las redes de actores y los principios de base en sí mismos. Será en este ámbito local donde situaremos nuestro análisis en relación a la participación y la gestión, y a la vez, nos encuadrará la realidad político-social que interaccionará con los distintos modelos de gestión del servicio de abastecimiento de agua en entornos urbanos en Catalunya.

¹⁶ Encuesta realizada por el Gabinete de Estudios Sociales y Opinión Pública (GESOP) para el diario El Periódico, que tiene como objetivo conocer la opinión de la población catalana sobre la gestión de la sanidad, el agua y la recogida de residuos, como tres ámbitos de servicios públicos, la gestión de los cuales se comparte entre administraciones públicas y privadas. La encuesta constó de 800 entrevistas telefónicas asistidas por ordenador (de un universo de toda la población catalana mayor de edad) realizadas entre el 12 y el 14 de diciembre de 2016. El muestreo fue estratificado según la dimensión del municipio, con selección aleatoria de hogares y cuotas cruzadas de sexo y edad, con un error de muestra de +/- 3,5% para un nivel de confianza del 95% y $p=q=0,5$.

Evolución y cambios en los modelos de gestión del servicio de abastecimiento urbano de agua en Catalunya: marco jurídico y político

El servicio de agua ha evolucionado desde las primeras infraestructuras del siglo XIX preindustrial. Con la industrialización, en España el agua se inserta dentro de la lógica de la economía de mercado y empieza a ser concebida como un bien mercantil. Entre los factores que explican la mercantilización en esa etapa, destacamos las necesidades de inversión en las redes urbanas, el aumento de competencias municipales sin asignación de recursos, los propios principios ideológicos liberales en boga o los intereses lucrativos vinculados al control del agua (Heredia-Flores, 2014). La evolución, en el caso español –y catalán– no ha sido lineal, sino que se ha caracterizado por una tendencia pendular entre las formas de gestión públicas y privadas. Estos vaivenes históricos se refuerzan con el actual debate en torno a la recuperación de la gestión del agua por el sector público y las tendencias remunicipalizadoras de los últimos años.

Podemos distinguir, tomando como eje las dimensiones pública y privada, cuatro modelos de gestión. El primer modelo, el norteamericano, se caracteriza por permitir la gestión pública y privada del agua. El ejemplo paradigmático es Estados Unidos, donde debido a su particular configuración del sector del agua, se ha dado una importante proliferación de operadores públicos y privados y una gran fragmentación del mercado. El modelo inglés, como segundo arquetipo, se caracteriza por el establecimiento de una relación de supervisión y control entre el agente público, titular del servicio de agua y el agente privado, que son, en general, grandes operadoras que prestan y gestionan el servicio de forma efectiva. El modelo chileno, el caso más extremo de los presentados hasta ahora, se trata de un modelo en el que se considera que, aun siendo el agua un bien nacional de uso público, su uso y disfrute se entiende como un derecho real privado, que comporta que mediante una concesión de derechos cualquier particular pueda disponer del agua. El último modelo, que se corresponde con el modelo español y catalán en gran medida, es el continental europeo¹⁷, caracterizado por el mantenimiento de la titularidad pública del servicio, pero, en mayor o menor medida, permitiendo su gestión al sector privado. Este modelo ha generado una tendencia a la gestión indirecta, propiciando la concentración de la gestión en grandes corporaciones.

El ordenamiento jurídico español¹⁸ contempla dos modalidades de gestión del servicio de suministro de agua: la gestión directa y la gestión indirecta. En los modelos de gestión directa, el ente local asume y centraliza la gestión del servicio con sus propios medios, asume los riesgos asociados y la resolución de problemáticas, y decide en la dirección, gestión y definición del servicio. Se reconocen cuatro grandes formas de gestión directa: la gestión por la propia entidad local, la gestión mediante un organismo autónomo local, la gestión mediante una entidad pública empresarial y la sociedad mercantil local con capital íntegro de titularidad pública. La gestión indirecta se caracteriza por la separación entre la titularidad del servicio público (administración pública) y el ente gestor del servicio. Existen fórmulas legales¹⁹ que posibilitan la adopción de diferentes modalidades, entre las que destacan: la concesión, la gestión interesada, el concierto y

17 También conocido como modelo semipúblico o modelo francés.

18 Art 85 y ss. de la Ley 7/1985, de 2 de abril de 1985, reguladora de las Bases del Régimen Local.

19 Derivadas del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre de 2011, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de contratos del sector público (TRLCSF) en el que se establecen los mecanismos de contratación de servicios públicos de forma indirecta.

las sociedades de economía mixta.

Estrategia metodológica

El objetivo principal de la investigación es analizar las formas de gestión actuales del servicio de abastecimiento del agua en el ámbito municipal urbano, desde una óptica de participación ciudadana y de democratización en la gestión del agua. Para lograrlo se ha utilizado un diseño de investigación cualitativo, de carácter procesual, basado en una lógica dinámica a partir de la relación entre problemas, teorías y métodos (Bryman y Burgess, 1994). El método para la recogida de datos ha sido la realización de entrevistas cualitativas semiestructuradas. Mediante esta técnica se ha buscado estudiar las particularidades significativas de los diferentes modelos de gestión, desde la perspectiva de la inclusión de la ciudadanía en la gestión del agua. Su utilización ha tenido como finalidad conocer el funcionamiento interno y externo de las distintas modalidades de gestión urbana y municipal del agua con relación a la participación de la ciudadanía, los agentes que intervienen y las relaciones que se establecen entre ellos. Las entrevistas semiestructuradas se han llevado a cabo a partir de un guión con las dimensiones y variables que se querían abordar, que posteriormente han servido como pautas para el análisis de datos. La selección de casos se ha basado en dos criterios: la clasificación funcional de las diferentes formas de gestión efectivamente existentes en el territorio (gestión directa, indirecta y con coordinación supramunicipal) y el volumen de población de los municipios seleccionados (municipios con una población superior a 10.000 habitantes). En total, se han realizado 21 entrevistas cualitativas semiestructuradas a perfiles de responsabilidad política, técnica, gerencial y perfil social de las distintas formas de gestión analizadas. En el Cuadro No 1 se resumen las entrevistas efectuadas.

Cuadro No 1. Selección de entrevistas cualitativas según perfiles y casos

Formas de gestión		Perfiles entrevistados
Gestión directa	Gestión directa mediante los medios propios del ayuntamiento	1. Perfil político 2. Perfil gerencial 3. Perfil técnico
	Gestión directa mediante una entidad pública empresarial local	4. Perfil político 5. Perfil gerencial y técnico
	Gestión directa mediante una sociedad mercantil municipal	6. Perfil político 7. Perfil gerencial 8. Perfil técnico
	Coordinación supramunicipal: Consorcio para la gestión de Aguas de Catalunya (CONGIAC)	9. Perfil gerencial
Gestión indirecta	Gestión indirecta por una empresa privada (gran corporación)	10. Perfil político
	Gestión indirecta por una empresa privada (empresa local)	11. Perfil político 12. Perfil gerencial
	Gestión indirecta por una empresa de economía mixta en forma de sociedad mercantil de capital	13. Perfil político 14. Perfil gerencial 15. Perfil técnico
	Gestión indirecta por una empresa de economía mixta en forma de cooperativa	16. Perfil político 17. Perfil gerencial
Perfil social		18. Perfil activista 19. Perfil organización (2) 20. Perfil técnico independiente

Análisis de resultados

Mapa de la gestión del agua en Catalunya

A partir de los datos públicos disponibles y, especialmente, a partir del listado de entidades suministradoras del servicio de abastecimiento de agua actualizado al 1 de enero de 2017, publicados por la Agencia Catalana del Agua²⁰, se ha podido elaborar una base de datos sobre las modalidades de gestión del agua en los municipios catalanes, que nos permite tener una fotografía fidedigna de la realidad catalana en este ámbito. Según los datos obtenidos, podemos observar que un 54,4% de los municipios (sobre una cifra absoluta de 515 municipios) tienen una forma de gestión directa del agua, frente a un 45,1% de los municipios (427) que tienen fórmulas de gestión indirecta (ver Tabla No 1)²¹. Aunque los datos nos indican un mayor número de municipios con una gestión directa, debe analizarse cuál es el perfil de esos municipios, y si existen particularidades significativas.

Tabla No 1. Distribución de población y municipios según la forma de gestión del agua

	MUNICIPIOS	POBLACIÓN	% POBLACIÓN
FORMAS DE GESTIÓN DIRECTA	515	1.480.724	19,67%
Ayuntamiento	458	743.169	9,87%
Empresas públicas municipales	34	684.726	9,10%
Entidades Públicas Empresariales	1	11.521	0,15%
Mancomunidad	13	5.492	0,07%
Operador Público	9	35.816	0,48%
FORMAS DE GESTIÓN INDIRECTA	427	6.045.576	80,32%
Empresa privada	402	5.569.923	74,00%
Empresa mixta	22	467.006	6,20%
Asociación	3	8.647	0,11%
Municipios sin suministro	4	692	0,01%

Una de las principales características será que **las formas de gestión directa se circunscriben a municipios de pequeñas dimensiones**. En Catalunya hay 826 municipios

²⁰ La Agencia Catalana del Agua es un organismo público adscrito al Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Catalunya. Sus orígenes se remontan a la fusión de la Junta de Saneamiento y la Junta de Aguas, a partir de la Ley catalana 25/1998, del 31 de diciembre de 1998, de medidas administrativas, fiscales y de adaptación al euro. La agencia nace como la entidad pública encargada de la administración hidráulica, la planificación y la gestión del ciclo integral del agua en Catalunya.

²¹ El 0,4% de los municipios que no están incluidos en ninguna de las dos modalidades son municipios sin servicio de suministro de agua (4 municipios en cifras absolutas).

con una población inferior a 10.000 habitantes, que representan el 87,69% del total de municipios de Cataluña. De estos, 490, es decir el 59,32%, tienen un modelo de gestión directa mientras que el resto, el 40,31% restante (333 municipios), tienen modelos de gestión indirecta. Las formas de gestión indirecta son las más habituales en municipios de más de 10.000 habitantes. De los 121 municipios de Cataluña que tienen una población superior a 10.000 habitantes, sólo el 15,70% (19 municipios) tienen formas de gestión directa mientras que el resto, el 84,30% (102 municipios), tienen formas de gestión indirecta. Se observa, por lo tanto, un claro **predominio de las formas de gestión indirecta en aquellos municipios que superan el corte poblacional de los 10.000 habitantes**. En términos de población, estos datos se reafirman. El 80,32% de la población catalana recibe el suministro de agua mediante gestión indirecta, a cargo de empresas privadas mixtas, mientras que sólo el 19,67% de la población es atendida por estructuras de gestión directa (ver Figura No 2).

Figura No 2. Población según modalidad de gestión



Estos datos confirman algunos de los elementos más característicos del modelo catalán, que, dentro de los modelos internacionales, se identifica con el modelo semipúblico o continental europeo. En primer lugar, la **mayoría de las compañías privadas se concentran en núcleos urbanos de tamaño medio o grande**. Este fenómeno puede explicarse porque los municipios pequeños, dada su idiosincrasia, no representan expectativas de beneficio para las empresas privadas en la misma medida que los municipios de mayor entidad²². En segundo lugar, vemos que hay una tendencia a la

22 La gestión del agua conlleva una estructura de negocio estable, en términos empresariales.

concentración de operadores en el mercado del agua. El 82,53% de las concesiones de Cataluña son empresas pertenecientes al grupo matriz Aguas de Barcelona (AGBAR)²³. El grupo empresarial Aqualia²⁴ acumula el 7,59% de las concesiones (33 concesiones). El 9,89% restante, 43 concesiones, son empresas de carácter local que no pertenecen ni se identifican, a priori, con grandes grupos empresariales.

Gestión del agua y participación: avances y retrocesos

Los resultados obtenidos a partir de las entrevistas cualitativas realizadas nos permiten presentar el siguiente análisis, estructurado a partir de las dimensiones en que se ha basado el mismo y diferenciando de forma global los modelos de gestión directa e indirecta. Las dimensiones utilizadas son: la concepción del agua; antecedentes socio históricos y motivos para la implantación de un modelo determinado; relación y concepción de la ciudadanía respecto de la gestión del agua; procesos de toma de decisiones; relación, control y fiscalización entre las estructuras de gestión y el Consistorio²⁵; y, finalmente, una última dimensión referida a la colaboración.

Con relación a la primera dimensión, sobre la **concepción del agua**, vemos que sólo en algunos de los casos de gestión directa se concibe el agua como un bien común y un derecho humano, a nivel teórico, aunque aún en estos casos las prácticas difieren sustancialmente de esta concepción. Por otro lado, en el caso de los modelos de gestión indirecta, el agua es ampliamente reconocida como un recurso, que se distribuye a través de un servicio con un carácter mercantil, pero no como un derecho. La noción del agua como recurso es utilizada en ambos modelos, y vemos que se corresponde con una tendencia generalizada a la categorización del agua como recurso natural que debe ser administrado (como hemos visto anteriormente, con las connotaciones antropocéntricas que esto conlleva).

En la segunda dimensión, orientada a la comprensión sociohistórica de los distintos modelos de gestión y sus formas de establecimiento, en relación a los **antecedentes y motivos para la implantación de los distintos modelos**, vemos que no se pueden extraer patrones significativos. En ambos casos encontramos, por un lado, circunstancias históricas que se reflejan en la imposibilidad de delimitar el origen del modelo de gestión (modelo tradicional) por desconocer las circunstancias concretas o aduciendo prácticas tradicionales en los modos de gestión. Por otro lado, en ambos tipos encontramos casos en que se alegan razones económicas para un cambio en el modelo de gestión, pero esta circunstancia se da en ambas direcciones (tanto para pasar de un modelo privado a uno público, como a la inversa), refutando uno de los discursos justificativos tradicionales de las privatizaciones como forma de reducción y racionalización del gasto.

Requiere una inversión importante en cuanto a infraestructura, como costes fijos, pero al tratarse de un monopolio natural, los ingresos son estables. Por esta razón, las inversiones en infraestructuras en municipios medianos o grandes son más rentables, económicamente, ya que la inversión inicial elevada se compensa con unos ingresos estables asegurados en el tiempo. En municipios pequeños, en cambio, una inversión inicial elevada, con unos costes fijos, será más costosa de recuperar.

23 Vinculada al holding francés Suez Environnement.

24 Aqualia forma parte del Grupo Fomento de Construcciones y Contratas (FCC).

25 Nota de edición: consistorio o gobierno local.

La tercera dimensión hace referencia a la **relación y concepción de la ciudadanía** por parte de las estructuras de gestión del agua, que en ambos modelos de gestión –directa e indirecta– comparten patrones similares. En los modelos de gestión indirecta se define de forma muy clara al ciudadano como individuo ajeno a la estructura de gestión, para atribuirle sólo la categoría de destinatario final del servicio, a modo de relación empresario-cliente. La relación que se establece es de base comercial (hecho que se relaciona con la noción del agua como objeto mercantil) y se destacan cualidades en la interacción en base a la satisfacción del cliente, la rapidez, la eficiencia, la eficacia en la resolución de problemas y la calidad. En ninguno de los casos existe una relación que trascienda este paradigma y sitúe al ciudadano como actor necesario en la gestión del agua y no sólo como mero receptor. En estos modelos, la comunicación es de base unidireccional. En los casos de gestión directa, aunque formalmente existen referencias al ciudadano en estos términos, podemos ver cómo las relaciones efectivas se remiten a una base comercial y empresarial, aunque de forma menos acentuada que en los casos anteriores.

La cuarta dimensión trata sobre los **procesos de toma de decisiones** en las estructuras de gestión del agua, subdividiéndose en la identificación de las autoridades y agentes con poder de decisión a nivel formal y material, el papel de los perfiles técnicos y la inclusión de la ciudadanía con la toma de decisiones. En los modelos de gestión indirecta vemos que existe un claro desconocimiento de la autoridad formal en la toma de decisiones del Consistorio, como titular de la competencia en el servicio de abastecimiento de agua. En la totalidad de las formas de gestión indirecta los gestores reconocen disponer de amplios márgenes de maniobra en las decisiones que afectan a la gestión y reconocen, también, que ellos mismos (como gestores privados) son la máxima autoridad visible de referencia en la gestión del agua en el municipio. Por lo tanto, es posible afirmar que, en realidad, los gestores de estas formas de gestión indirectos son a efectos prácticos la máxima autoridad en la gestión, aunque exista una autoridad formal vinculada a la titularidad del servicio. En las formas de gestión directa, por el contrario, se reconoce de forma clara quien ostenta la condición de autoridad formal del servicio, siendo ésta diferente en cada una de las modalidades, pero remitiéndose de forma clara al Consistorio y a sus miembros, en calidad de representantes electos. Por lo que respecta a las autoridades materiales o efectivas en los procesos de toma de decisión, vemos que, tanto en los modelos de gestión directa como indirecta, se hace referencia a los órganos colegiados (consejo de administración en el caso de las empresas privadas, y consejos u órganos de administración en las otras modalidades). Ahora bien, en todos los casos, existe una clara remisión a la figura del director gerente o administrador del ente gestor como persona física que materializa la toma de decisiones y la dirección estratégica de la gestión. En los modelos de gestión indirecta los órganos colegiados tienden a actuar como órganos de validación o ratificación de las decisiones tomadas en términos estrictamente gerenciales. En el caso de los modelos de gestión directa, aunque el perfil gerencial goza de amplia autonomía, se pueden encontrar diferencias plausibles en el papel de los órganos de administración. En este último caso, estas decisiones gerenciales están sometidas a órganos colegiados que, a pesar de no incorporar a la ciudadanía de forma directa, la incorporan, a través de la representación, en las composiciones de los plenos municipales (o en el propio pleno municipal) de modo que las decisiones gerenciales requieren de unos mecanismos de validación y de control mayores a los de los órganos colegiados de las empresas privadas que, como norma general, no presentan ningún tipo de desavenencia con las decisiones

gerenciales que se toman. Los perfiles técnicos adquieren un gran protagonismo en las estructuras de gestión del agua, a la luz de los datos obtenidos, principalmente por el proceso de tecnificación en la gestión que se ha llevado a cabo en los últimos años y también por el hecho de que muchas de las decisiones sobre la gestión del agua son sistemáticamente excluidas de una posible participación o gestión participada, al entenderse como decisiones con un elevado componente técnico. Esta tónica es generalizada en cualquiera de los dos grandes modelos de gestión. Respecto a la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones, se pueden destacar varios aspectos. En los modelos de gestión indirecta no existe ningún tipo de intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones²⁶. Por el contrario, en los modelos de gestión directa, aunque no existen mecanismos de inclusión de la ciudadanía en los órganos de toma de decisiones, existe participación vía representantes políticos en el seno de la totalidad de órganos colegiados cuando quien gestiona el agua es un ente instrumental del Consistorio²⁷. Cuando el gestor es el propio Ayuntamiento, con medios técnicos, materiales y humanos propios, la representación de los ciudadanos en los órganos de toma de decisiones se materializa a través del Pleno Municipal.

La quinta dimensión se centra en la **relación, control y fiscalización** entre las estructuras de gestión y el Consistorio, como titular del servicio y responsable político. En los modelos de gestión indirecta se observa una clara delegación total de todas las competencias relativas a la gestión del agua, esto es, la práctica inexistencia de fórmulas efectivas de trabajo conjunto y coordinación entre el Consistorio y el ente gestor. En los modelos de gestión directa existe una relación mucho más fluida entre el Consistorio y el ente instrumental gestor del servicio, que se materializa a través de una mayor coordinación en los trabajos técnicos y acompañamiento del gestor en ciertas tareas del Consistorio. El **control y la fiscalización** en la gestión del agua es controvertido atendiendo a los diferentes modelos de gestión. Si tomamos en consideración los modelos de gestión indirecta observamos que en general, tanto las empresas gestoras como el propio Consistorio presentan elevadas percepciones sobre el grado de control y fiscalización a los que están sometidos. Así, las empresas reconocen sentir que sus actividades relacionadas con la gestión son objeto de control y fiscalización por el Consistorio a la vez que el propio Consistorio reconoce estar efectuando los pertinentes controles y fiscalización atendiendo a la legislación vigente y atendiendo también a las disposiciones de los pliegos de cláusulas contractuales. Por el contrario, en modelos de gestión directa se observa un comportamiento contradictorio entre las percepciones de fiscalización y control. Mientras que los entes instrumentales de gestión reconocen sentir poca presión de control y fiscalización, el Consistorio sigue manteniendo o incluso incrementa su percepción de fiscalización sobre las actividades del ente gestor del agua.

Este hecho es paradigmático en tanto que pone de manifiesto que mientras que en ambos casos la percepción de los consistorios es siempre la de estar realizando una función de control y fiscalización correcta, son sólo los entes instrumentales de carácter público (entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles municipales) las que reconocen estar sujetos a bajos estándares de control y fiscalización. Este hecho da

26 Exceptuando el modelo de concesión a empresa cooperativa privada en el que, en términos formales, sí existe una representación directa del ciudadano-socio a través de la Asamblea de la empresa.

27 Sociedades mercantiles municipales y entidades públicas empresariales, también podría darse en el caso de organismos autónomos no analizados en este trabajo.

lugar a la siguiente controversia: o las medidas de control y fiscalización son más bajas en entornos de gestión directa o los estándares y expectativas de control y fiscalización son más bajos desde la perspectiva de los gestores privados de ámbitos de gestión indirecta.

En relación con la transparencia activa, conviene destacar que de forma muy generalizada no existen formas de publicidad de oficio de informaciones relacionadas con la gestión del agua, tanto si nos encontramos ante modelos directos como indirectos. Así pues, no existe publicidad con relación a la toma de decisiones ni sobre la organización institucional e instrumental de los entes que gestionan el agua y tampoco información económica y financiera con relación a la gestión del servicio. En el caso de los modelos indirectos, conviene destacar que tampoco existe publicidad sobre el control y fiscalización que los propios consistorios ejercen sobre la empresa que ostenta la gestión del servicio. Cabe destacar que, en el caso de los modelos de gestión directa, cualquiera que sea la modalidad, existe, a diferencia de los modelos indirectos, clara conciencia de sujeción a las leyes de transparencia y, en consecuencia, se reconoce la necesidad de dar publicidad a todos los aspectos sobre su gestión. Conviene destacar también que la falta de información pública activa se ve acentuada por la inexistencia de canales para ejercer el derecho de acceso a la información pública.

La última dimensión se refiere a la **colaboración**, mediante distintas fórmulas y mecanismos, con la administración pública o bien con otros agentes relevantes. En este sentido, debe destacarse que en el ámbito de los modelos de gestión pública se identifican más formas de colaboración y de mayor intensidad mientras que en el ámbito de los modelos de gestión indirecta la colaboración entre agentes es menos presente y menos intensa. En los modelos de gestión pública, en general, se identifican interrelaciones entre los agentes implicados en la gestión del agua. Existe colaboración entre el ente gestor y el Consistorio en la mayoría de formas de gestión, lo cual se materializa a través de reuniones y directrices comunes de trabajo. En el ámbito de la gestión indirecta, esta colaboración es prácticamente inexistente y se relega básicamente al establecimiento de vías de comunicación entre el ente gestor del agua y el Consistorio, no identificándose, en ningún caso, formas estables de colaboración mediante órganos estables o de otros mecanismos. El Cuadro No 2 presenta un resumen de los resultados del análisis de resultados del proyecto.

Cuadro No 2. Cuadro resumen de resultados de la investigación

		MODELOS DE GESTIÓN INDIRECTA	MODELOS DE GESTIÓN DIRECTA
Concepción del agua		- Recurso/servicio - Concepción teórica y práctica del agua como objeto mercantil	- Recurso/bien común - Concepción teórica del agua como derecho, pero práctica mercantilizada
Antecedentes y motivos de implantación del modelo de gestión		Motivos para el establecimiento de una u otra forma de gestión por circunstancias históricas o económicas	
Relación con la ciudadanía		- Concepción del ciudadano como cliente, abonado, usuario o socio destinatario del servicio - Relación unidireccional	- Concepción del ciudadano como cliente usuario o abonado destinatario de un servicio público - Relación predominantemente unidireccional
Toma de decisiones	Autoridad/poder formal	Órganos colegiados de la sociedad mercantil	Pleno u órganos colegiados de los entes instrumentales que suelen incluir alguna representación de los grupos políticos electos
	Autoridad/poder material	Perfiles gerenciales	Perfiles gerenciales
	Papel de los perfiles técnicos	Autonomía en la toma de decisiones técnicas	Colaboración y coordinación en las decisiones técnicas
	Inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones	No se incluye de forma directa ni indirecta	No se incluye la ciudadanía de forma directa, en algunos casos se incluye representación de los grupos políticos electos
Relación, control y fiscalización	Grado de relación	- Poca relación con el consistorio	- Mucha relación con el consistorio

Conclusiones

La presente investigación ha analizado la participación ciudadana en la gestión del suministro de agua potable a nivel municipal en Catalunya, dando cuenta de las herramientas disponibles y contrastando las posibilidades por ellas ofrecidas con la extensión real de su aprovechamiento en la práctica. En este sentido, un primer diagnóstico sugiere que nos encontramos ante una concepción privatista de la gestión de los asuntos públicos. Tal concepción es esencialmente contraria a los principios de la democratización y del *commoning* de un recurso básico como el agua. Entre los elementos que nos permiten sacar estas conclusiones sobre esta orientación privatista de la gestión, encontramos una traslación de las lógicas empresariales al ámbito de la gestión del agua, como hemos podido constatar en los resultados en torno a las concepciones predominantes sobre el agua como bien de tipo económico o como producto susceptible de ser considerado una mercancía²⁸. Por otro lado, un segundo ejemplo de la introducción de esta mirada mercantilista la encontramos en la relación entre la estructura de gestión y el ciudadano –que es considerado un cliente, desde un enfoque comercial– situándolo como un actor ajeno a la gestión, y generando relaciones muy limitadas y restringidas entre los actores, que se articulan de acuerdo con un patrón comercial propio de la esfera privada liberal. Esto significa que la gestión del agua se aleja de la esfera pública –espacio de debate político y de decisión democrática– para situarse en un espacio comercial, de relaciones privadas entre individuos (empresa-cliente), un espacio en el que, por lo tanto, se cercenan las posibilidades de participación sustantiva de la ciudadanía y la intervención de la colectividad, en forma de decisión política.

En lo que respecta a las dimensiones de participación en la toma de decisiones, control y fiscalización, y colaboración, los resultados nos confirman la dirección tomada hasta ahora. Vemos cómo algunos de los elementos que, en el marco teórico hemos encuadrado en la corriente de la Nueva Gestión Pública, se ven materializados en el análisis de resultados mediante la introducción de criterios empresariales como ejes de acción pública (eficiencia y eficacia, así como racionalidad, en términos exclusivamente económicos) y la concepción del ciudadano como cliente, que ya hemos apuntado anteriormente. Esta orientación, a su vez, se vincula con un enfoque teórico normativo concreto –liberal– y con un modelo de democracia específico, basado en una lógica representativa y de delegación. La participación política, desde esta perspectiva, no tiene valor en sí misma, si no un valor instrumental, en función de su aportación en forma de conocimientos útiles en la toma de decisiones (para una mejora de resultados y del proceso en términos de eficiencia y eficacia) y de legitimación de los procesos de toma de decisiones.

Jurídicamente, como hemos visto, la participación e intervención activa de la ciudadanía no sólo son posibles, si no que se erigen como un principio y una obligación que debería regir la actuación pública, tanto en su acción como en su omisión, ya que debemos recordar que la titularidad del agua y de la gestión en España siempre es pública, siendo sólo privatizable su mera gestión. En la práctica, vemos una tendencia al alza, en las últimas décadas, de un relato profundamente tecnocrático, que ha provocado un desplazamiento de lo político bajo argumentos de imposibilidad o

28 Aun cuando jurídicamente el agua es un bien de dominio público (siendo solo privatizable su gestión).

necesidad técnica. Bajo estas condiciones discursivas, la dimensión de la gestión (susceptible de apropiación privada) se ha expandido, absorbiendo muchas cuestiones que, tradicionalmente, se habrían situado en el plano público y político. Por lo tanto, vemos que las nuevas demandas en torno a la remunicipalización y recuperación de la gestión no sólo se refieren a los aspectos técnicos, y que mediante la introducción de reclamos sobre una gestión y control democráticos (Lobina, 2016; Bagué, 2016) se está demandando una reducción de lo técnico y una recuperación del espacio natural de decisión sobre el conflicto, como núcleo indisociable de lo político.

Referencias

- Alguacil Gómez, Julio (2006), Poder Local y Participación Democrática, Madrid: Editorial El Viejo Topo.
- Aucoin, Peter (1990), "Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums", Governance, Volumen 3, Número 2, págs. 115-137.
- Bagué, Edurne (2016), "Dossier de continguts de la campanya de ReMunicipalització del servei d'abastament domiciliari d'aigua de l'Àrea Metropolitana de Barcelona", Barcelona.
- Barber, Benjamin (2004), Democracia Fuerte. Política Participativa para una Nueva Época, Córdoba: Almuzara.
- Borja, Jordi. (2000), "Ciudad y ciudadanía: dos notas", Working Papers, Número 111, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- Brugué, Quim (2005), Democratitzar l'Administració: Lideratge i Institucions Públiques Deliberatives, Barcelona: Mediterrània.
- Bryman, Alan, y Robert G. Burgess (1994), Analyzing Qualitative Data, Londres y Nueva York: Routledge.
- Canelón Pérez, Jesús Eduardo (2008) "Los bienes comunes: sentidos producidos sobre el agua en el Valle de Quibor, Venezuela", Espacio Abierto, Volumen 17, Número 1, págs. 109-142.
- Castro, José Esteban (2005), "Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica", Cuadernos del CENDES, Volumen 22, Número 59, págs. 1-22.
- Dunsire, Andrew (1995), "Administrative theory in the 1980s: a viewpoint", Public Administration, Volumen 73, Número 1, págs. 17-40.
- Espluga, Josep, Joaquim Brugué y Melissa Pomeroy (2009). "Política de agua con participación ciudadana: de la directiva europea a la experiencia catalana", en Marc Parés i Franzi (Ed.), Participación y Calidad Democrática: Evaluando las Nuevas Formas de Democracia Participativa, Barcelona: Ariel, págs. 399-418.
- García-Rubio, Miguel Ángel, Francisco González-Gómez y Jorge Guardiola (2009), "La gestión del servicio de abastecimiento de agua en las ciudades: ¿empresa pública o privada?", XVI Encuentro de Economía Pública, Granada.
- Grau, Marc, Eduard Moreno, Jordi Sanz y Lupicinio Íñiguez-Rueda (2009), "Las distintas concepciones de democracia en el mundo local y sus efectos en la participación ciudadana: la definición de escenarios posibles", en Marc Parés i Franzi (Ed.), Participación y Calidad Democrática: Evaluando las Nuevas Formas de Democracia Participativa, Barcelona: Ariel, págs. 55-76.

- Gruening, Gernod (2001), "Origin and theoretical basis of New Public Management", International Public Management Journal, Volumen 4, Número 1, págs. 1-25.
- Harvey, David (2013), Ciudades Rebeldes. Del Derecho de la Ciudad a la Revolución Urbana. Madrid: Akal.
- Heredia-Flores, Víctor Manuel (2014), Gestión Privada y Municipalización en el Abastecimiento a la Ciudad de Málaga. El 'Negocio' de las Aguas de Torremolinos (1860-1930). Málaga: Universidad de Málaga, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
- Hood, Christopher (1995). "The 'new public management' in the 1980s: Variations on a theme", Accounting, Organizations and Society, Volumen 20, Número 2, págs. 93-109.
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for all seasons?", Public Administration, Volumen 69, Número 1, págs. 3-19.
- Lafuente, Antonio (2007), El Carnaval de la Tecnociencia: Diario de una Navegación entre las Nuevas Tecnologías y los Nuevos Patrimonios, Madrid: Gadir.
- Lobina, Emanuele y David Hall (2007), "Privatización y reestructuración de los servicios de agua en América Latina", Informe, Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich.
- Lobina, Emanuele (2016), "Water remunicipalisation as a global trend : calling for progressive policies", Encuentro de Ciudades por el Agua Pública, Madrid, 3-4 de noviembre de 2016.
- Martí i Puig, Salvador y Joaquim Brugué (2003), "Democràcia i participació en el món local", Sostenible?, Número 5, págs. 75-87.
- Martín Núñez, Esther (2013), "Los derechos de participación política y administrativa en la constitución y en los estatutos de autonomía. Especial referencia al estatuto de autonomía de Cataluña", Espazo Jurídico, Volumen 14, Número 3, págs. 113-134.
- Mercado Pacheco, Pedro (2012), "Experimentalismo democrático, nuevas formas de regulación y legitimación del Derecho", Anales de la Cátedra Francisco Suárez, Número 46, págs. 37-68.
- Mostajo Barrios, Jorge Omar (2011), "El derecho humano al agua: su reconocimiento y contenido", Revista Jurídica Electrónica de la Universidad de Aquino Bolivia, Número 1, págs. 1-9.
- Naschold, Frieder, Maria Oppen, Karin Tondorf y Alexander Wegener (1995), Neue Staedte Braucht das Land Public Governance: Strukturen, Prozesse und Wirkungen Kommunalen Innovationsstrategien in Europa eine Projektskizze. Berlín: Wissenschaftszentrum Berlin.

- Nickson, Andrew y Claudia Vargas (2002), "The limitations of water regulation: the failure of the Cochabamba concession in Bolivia", Bulletin of Latin American Research, Volumen 21, Número 1, págs. 99-120.
- Parés i Franzi, Marc (Ed.) (2009), Participación y Calidad Democrática: Evaluando las Nuevas Formas de Democracia Participativa, Barcelona: Ariel.
- Parés i Franzi, Marc, Alba Ballester, Josep Espluga y Joaquim Brugué (2014), "Gobernanza deliberativa en la gestión de cuencas hidrográficas: analizando las consecuencias de la Directiva Marco del Agua en Cataluña", Investigaciones Geográficas, Número 61, págs. 113-127.
- Parés i Franzi, Marc, Marc Martí Costa, Raimundo Viejo Viñas, Paulo E. R. Resende, y Ricard Vilaregut (2009), "La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia", en Marc Parés i Franzi (Ed.), Participación y Calidad Democrática: Evaluando las Nuevas Formas de Democracia Participativa, Barcelona: Ariel, págs. 29-54).
- Peñalver i Cabré, Alexandre (2014). "El derecho humano al medio ambiente y su protección efectiva", Revista Vasca de Administración Pública, Número 99-100, págs. 2333-2357.
- Pérez López, Gemma, David Ortiz, José Luis Zafra Gómez y Laura Alcaide Muñoz (2011), "De la New Public Management a la Post New Public Management: evolución de las reformas en la gestión de las administraciones públicas españolas", Revista de Contabilidad y Dirección, Número 13, págs. 129-150.
- Picazo-Tadeo, Andrés. J., Francisco J. Sáez-Fernández y Francisco González-Gómez (2009), "The role of environmental factors in water utilities' technical efficiency. Empirical evidence from Spanish companies", Applied Economics, Volumen 41, Número 5, págs. 615-628.
- Pollitt, Christopher (1995), "Justification by works or by faith? Evaluating the New Public Management", Evaluation, Volumen 1, Número 2, págs. 133-154.
- Pollitt, Christopher (2009), "Bureaucracies remember, post-bureaucratic organizations forget?", Public Administration, Volumen 87, Número 2, págs. 198-218.
- Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2011), "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el inevitable camino que viene. Reflexiones Seminales", Revista Enfoques, Volumen IX, Número 15, págs. 99-125.
- Sabbioni, Guillermo (2008), "Efficiency in the Brazilian sanitation sector", Utilities Policy, Volumen 16, Número 1, págs. 11-20.
- Schedler, Kuno (1995) "Zur Vereinbarkeit von wirkungsorientierter Verwaltungsführung und Demokratie", Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft, Volumen 1, Número 4, págs. 154-166.

- Subirats, Joan y Josep Espluga (2008), "Participación ciudadana en las políticas de agua en España". Informe del Panel Científico-técnico de Seguimiento de la Política de Aguas. Sevilla: Universidad de Sevilla, Fundación Nueva Cultura del Agua.
- Unión Europea (2000), "Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas", Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2000/327/L00001-00073.pdf> (consultado en marzo de 2018).
- Zubero, Imanol (2012), "De los 'comunales' a los 'commons': la peripecia teórica de una práctica ancestral cargada de futuro", Documentación Social, Número 165, págs. 15-48.



WATERLATGOBACIT