

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.)
Edurne 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, Eurne 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 Eurne 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 Eurne 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 Catalonian 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 períodos 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 4

La remunicipalización del agua en el Ayuntamiento de Valladolid

*José Manuel Martínez Fernández*¹ - Vicesecretario del Ayuntamiento de Valladolid
*Teresa Redondo Arranz*² - Directora del Área de Medioambiente y Sostenibilidad del Ayuntamiento de Valladolid

Resumen

En junio de 2017 concluyó el proceso para la vuelta a la gestión pública del ciclo integral del agua en Valladolid. El proceso ha sido largo y no exento de complicaciones, con intensos debates sociales, políticos y jurídicos, incluidos recursos legales presentados por el actual concesionario, por alguna asociación de vecinos y por la Abogacía del Estado, pero que de momento ha recibido el respaldo judicial expreso con cuatro sentencias favorables a la legalidad de la actuación municipal. Este breve trabajo recoge unas ideas generales sobre los procesos de remunicipalización en España, sus requisitos y procedimiento, sobre la base de la búsqueda de eficiencia y sostenibilidad en la gestión de los servicios públicos. Se hace también un repaso del largo procedimiento llevado a cabo por el Ayuntamiento de Valladolid para asumir la gestión directa del ciclo integral del agua en el año 2017, al expirar el plazo de vigencia del contrato de concesión adjudicado en 1997 por 20 años.

Palabras clave: Remunicipalización; servicios de agua y saneamiento; ciclo integral del agua; Valladolid

Recibido: noviembre de 2017

Aceptado: febrero de 2018

1 E-mail: jmmfernandez@ava.es.

2 E-mail: tredondo@ava.es.

Abstract

In June 2017 the process to take back into public hands the management of the integral water cycle in Valladolid was completed. The process has been long and not without complications, with intense social, political and legal debates, including several lawsuits from the current concessionaire, from some neighborhood associations and from the State Bar. Despite these obstacles, the procedure has received four favorable court sentences confirming the legality of the municipal action. This article presents some general ideas about remunicipalization processes in Spain, and their requirements and procedures, based on the search for efficiency and sustainability in the management of public services. There is also a review of the long procedure carried out by Valladolid City Council to take over the direct management of water supply and sanitation services in 2017, after the end of the concession contract awarded in 1997 for 20 years.

Keywords: Remunicipalization; water and sanitation services; integral water cycle; Valladolid

Received: November 2017

Accepted: February 2017

Introducción

Durante los últimos años se ha producido una intensificación en el debate sobre la forma de gestión de los servicios públicos, especialmente locales, en el que se cuestiona la afirmación de que la gestión privada tiene mayor eficiencia que la pública. Motivos sociopolíticos, pero también económicos, han llevado a replantearse la necesidad de anteponer la atención a los ciudadanos usuarios de esos servicios frente a una concepción mercantilista que concebía a éstos como consumidores y al bien o servicio prestado como una mera mercancía. En este debate se ha generalizado el término “remunicipalización”, palabra que no existe en nuestro ordenamiento jurídico ni tampoco en el léxico de la Real Academia Española, para referirse a los procesos de retorno de servicios de titularidad pública que se encuentran a cargo de empresas privadas de nuevo a las autoridades municipales correspondientes³. Este cambio de concepción se ha producido en diferentes países del mundo en los últimos años, e incluso ha sido objeto de replanteamiento de posiciones en el Banco Mundial y el Banco Iberoamericano de Desarrollo, tradicionales impulsores de políticas privatizadoras en cualquier país que acudía a su asesoramiento y a sus recursos (ver, por ejemplo, Banco Mundial, 2003).

En España los procesos de remunicipalización se han centrado en el ámbito local, especialmente tras el triunfo en muchos grandes municipios de partidos y agrupaciones sociales de izquierdas precedidos de un movimiento asociativo en favor de la gestión pública. Sin embargo, las promesas electorales pronto se toparon con las dificultades de una regulación muy compleja y nada precisa para articular los procedimientos de remunicipalización, unas plantillas de empleados públicos muy mermadas por los recortes impuestos por la crisis económica que se generalizó desde 2008 y poco profesionalizadas para una tarea de tal complejidad jurídica, económica y técnica. Además, se debieron enfrentar presiones en la forma de recursos administrativos y judiciales interpuestos por los gestores privados en la lógica defensa de sus negocios, camuflados también detrás de supuestas asociaciones o fundaciones defensoras del interés general, de la Abogacía del Estado. Eso ha hecho que hasta la fecha pocos procesos de remunicipalización hayan concluido⁴, que algunos procesos se hayan realizado sin solucionar correctamente los problemas del personal “remunicipalizado”⁵ y no pocos han acabado ante los Tribunales⁶. Pero también hay algún caso de imposición

3 El profesor Gimeno-Feliu precisa que el término “remunicipalización” debería utilizarse en puridad para referirse a los servicios públicos municipales obligatorios del artículo 86.2 LBRL, mientras que cuando se trata de actividades de servicios en sentido más amplio debería acudirse al término “internalización” (Gimeno-Feliu, 2017a: 51, 75). Joaquín Tornos Más habla de “remunicipalizar o reinternalizar” (Tornos Más, 2016).

4 A modo de ejemplo, véase el siguiente artículo periodístico sobre la situación en Galicia: “Los alcaldes del cambio se dan de bruces con la ‘remunicipalización’. Pocos son los pasos dados por Santiago, A Coruña y Ferrol para recuperar la gestión de servicios públicos. La realidad se impone a la promesa electoral” (Nogueira, 2017).

5 En los Ayuntamientos de León y San Andrés del Rabanedo (León), el personal subrogado por los Ayuntamientos sigue en sus puestos desde el año 2012, sin haber superado ningún proceso selectivo posterior, y se le mantienen las retribuciones de su convenio colectivo de origen, que es mucho más ventajoso y con sueldos mucho más elevados que los del personal municipal, lo que genera las lógicas tensiones.

6 El Acuerdo del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Aragón 75/2017, de 4 de julio de 2017, sin analizar la decisión del Ayuntamiento de Huesca de remunicipalizar el servicio de limpieza -expresamente lo dice el Tribunal-, anuló el acuerdo de adjudicación directa del mismo a una empresa

de la gestión directa por parte de los Tribunales, para tratar de superar los casos más sangrantes de corrupción, como en el caso de los servicios de agua en el Ayuntamiento de Girona, pues no se pueden obviar las decenas de casos de corrupción destapados entorno al “negocio” del agua⁷. Resulta por ello esencial una valoración muy profesional de todos los aspectos que han de analizarse para decidir cuál es la forma más eficiente de prestar un servicio público para, más allá de ideas previas preconcebidas, **garantizar el objetivo básico que ha de buscar cualquier gestor público: ofrecer a los ciudadanos el mejor servicio público posible en la relación calidad-precio, logrando el equilibrio entre la eficiencia social y el saneamiento económico de la gestión.**

En este marco y con estas ideas se ha llevado a cabo la remunicipalización del servicio de agua por parte del Ayuntamiento de Valladolid, con la extinción por la finalización del plazo contractual de la concesión el día 30 de junio de 2017, tras una gestión privada del servicio en la ciudad durante los previos 20 años. La gestión privada, muy adecuada en términos de calidad y precio, ha dejado sin embargo unas necesidades de inversión en los próximos 15 años muy importantes (estimadas por el Ayuntamiento en 232 millones de euros), si bien de ello no puede acusarse en exclusiva al concesionario. El proceso está siendo muy largo y participativo, no está exento de dificultades internas, de oposición política de determinados sectores sociales, de recursos administrativos y judiciales interpuestos por el contratista y de controles sobre la legalidad de la decisión tomada por el Ayuntamiento por parte del Gobierno central. El proceso de Valladolid está siendo seguido con atención tanto por otros municipios interesados en remunicipalizar su servicio de agua, como por las empresas privadas del sector, pues ésta ha sido la primera gran ciudad en España que retorna a la gestión pública del agua. Aunque en el propio ámbito empresarial privado no puede ocultarse que existen intereses contrapuestos no del todo desvelados, pues muchas empresas privadas ven ahora una posible fuente de negocios en la nueva gestión pública del servicio, pues podrán competir para obtener contratos parciales de obras, servicios y suministros que anteriormente estaban en gran medida vedados, ya que dichos contratos se resolvían mediante contrataciones internas entre las empresas del grupo privado que tenía la concesión.

pública perteneciente a un Consorcio formado por este Ayuntamiento y otros, porque no se daban los requisitos para que la empresa pública en cuestión pudiera ser considerada “medio propio”. La St. del Juzgado de lo contencioso nº 5 de Valencia, de 7 de julio de 2017, anuló la decisión del Ayuntamiento de Alcira de prestar directamente los servicios de radio e instalaciones deportivas que anteriormente gestionaba mediante dos empresas privadas, amparándose exclusivamente en el argumento de que se habría producido un incremento de la plantilla municipal superior a lo previsto por la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) para el año 2016.

⁷ Ver por ejemplo la siguiente nota periodística: “Girona asume de forma cautelar la gestión directa del servicio de aguas [...] a propuesta de la Fiscalía Anticorrupción” (Rodríguez, 2017). De modo similar, en un caso anterior ocurrido en Galicia, un Auto del Juzgado de Instrucción nº 1 de Lugo, del 28 de junio de 2015, calificó a una empresa subsidiaria de una de las grandes concesionarias de los servicios de agua de España como “una estructura empresarial dirigida a la obtención de ilícitas adjudicaciones violentando los principios de igualdad, competencia y libertad de concurrencia y defraudación de la confianza de los ciudadanos en la regularidad y transparencia de la contratación administrativa [...] una verdadera asociación ilícita” (Juzgado de Instrucción nº 1 de Lugo, 2015: pág. 50).

La eficiencia social y la sostenibilidad como objetivos en la gestión de servicios públicos

Cualquier proyecto que se acometa ha de tener claro su objetivo. En la gestión pública, el objetivo de la gestión de servicios públicos viene marcado por la Ley de manera ineludible: satisfacer el interés general, mandato constitucional repetido en cualquier norma que regule la actividad de la Administración. Pero esa meta de eficacia no puede alcanzarse a cualquier precio. Los principios de eficiencia y sostenibilidad se han colocado, especialmente en los últimos años, en la cúspide de las exigencias programáticas de cualquier Ley. La eficiencia es la eficacia al mínimo coste; la sostenibilidad tiene una doble acepción: económica (control del déficit) y ambiental (respeto con el medio ambiente). **La satisfacción del interés general ha de lograrse siempre de la manera más eficiente y sostenible posible.** Estos principios básicos se han "adueñado" de las leyes españolas, especialmente tras la Ley de Economía Sostenible 2/2011 (LES), del 4 de marzo de 2011⁸ y la Ley Orgánica 2/2012, del 27 de abril de 2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), que impone que "la gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público" (artículo 7.2). La Ley 40/2015, de 1 de octubre de 2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJ), incide en esos como principios (arts. 3, 81.1).

Esta exigencia se recoge para la prestación de los servicios públicos locales en el artículo 85 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de 2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Esta Ley impone el precepto de que **los servicios públicos de competencia local sean gestionados de la forma más sostenible y eficiente**, entre las modalidades de gestión directa e indirecta, que incluyen: gestión directa por la propia entidad, mediante un organismo autónomo, una entidad pública empresarial, una sociedad mercantil de capital ~~operación pública~~ o mediante cualquiera de las modalidades que regula la legislación contractual. La normativa contractual también demanda esa búsqueda de la eficiencia y la sostenibilidad en la gestión de los recursos públicos, ya desde la proclamación de principios en el artículo 1 de la Ley de Contratos del Sector Público, tanto la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre de 2017 (LCSP en adelante), como las anteriores de 2007 y 2011 (RD 2/2011, de 14 de noviembre, en lo sucesivo, TRLCSP). Han de tenerse presentes en este campo las exigencias sociales y medioambientales, de fomento de la innovación y de la contratación con pequeñas y medianas empresas (PYMES) que derivan de la Estrategia Europa 2020 (Unión Europea, 2010), por lo que la eficiencia ha de medirse también en términos de "rentabilidad social" en ese sentido amplio.

La Directiva europea 2014/23, del 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, deja claro que cada autoridad nacional, regional o local tiene libertad de elección sobre la forma de prestar los servicios, pero han de asegurar en todo caso un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios en los servicios públicos (arts. 2 y 4, cdo. 5, 6 y 7), y garantizar la utilización más eficiente posible de los fondos públicos (cdo. 3). En relación con el servicio de abastecimiento

8 El artículo 2 de esta Ley define el concepto de "economía sostenible" en su artículo 2.

y saneamiento del agua, la Resolución del Parlamento Europeo de 8 de septiembre de 2015 sobre el seguimiento de la "Iniciativa Ciudadana Europea Right2water" considera que la Comisión Europea no debe de ningún modo promover la privatización de los servicios de agua ni por vía legislativa ni de ningún otro modo (apartado 45) y que la posibilidad de remunicipalización de los servicios de agua debe seguir garantizada sin limitaciones y que estos servicios deben seguir siendo de gestión pública si así lo ha decidido la autoridad local responsable (apartado 46) (Parlamento Europeo, 2015).

Satisfacer el interés general de la manera más eficiente y sostenible, ofreciendo a los usuarios unos servicios con la mejor relación calidad/precio posible (artículo 7.2 LOEPSF y 85 de la LBRL), es por lo tanto el objetivo esencial en los procesos de "remunicipalización" o "internalización" de un servicio, pero también deben serlo en los procesos de externalización o privatización. La opción entre la gestión pública o privada de los servicios locales ha de superar la ideología política y centrarse en buscar la mejor forma de cubrir las necesidades de los ciudadanos en términos de calidad, eficiencia y sostenibilidad. Por lo tanto, **la REMUNICIPALIZACIÓN debe concebirse como un instrumento al servicio de los ciudadanos en general, para garantizar servicios públicos en las mejores condiciones de eficiencia social.** Deben en consecuencia desterrarse posturas maximalistas de sesgo ideológico y analizarse en cada caso y en cada municipio cuál es la mejor forma de prestar cada servicio, para que los vecinos reciban la mejor atención posible al precio más ajustado. En consecuencia, **la remunicipalización no es una opción, sino una obligación, cuando la gestión directa resulta más eficiente que la indirecta; pero también lo es la externalización cuando la gestión directa deviene ineficiente.**

Razones económicas y sociales han llevado a replantear la generalización de modelos de gestión privada en los servicios locales. La primera norma jurídica que en nuestro país propone de manera directa la opción de la gestión pública de servicios externalizados es una norma dictada por un gobierno "liberal", en el seno de una política de reajuste del gasto público: la Orden HAP/537/2012, del 9 de marzo de 2012, que regula el modelo de Planes de Ajuste exigido por el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero de 2012, que contemplaba como posible medida para incluir en los Planes de Ajuste municipales la siguiente: "Contratos externalizados que considerando su objeto pueden ser prestados por el personal municipal actual" (Medida 7). Diferentes informes y estudios cuestionaron ya desde el año 2004⁹ que la gestión indirecta ofreciese mejores indicadores de eficiencia que la gestión municipal directa en la prestación de los servicios públicos. En nuestro país, por ejemplo, el informe del Tribunal de Cuentas 1.010, del 28 de noviembre de 2013, sobre fiscalización del sector público local durante el ejercicio del año 2011, ya constató que la limpieza viaria, la recogida de residuos y los servicios de provisión de agua son más caros en los municipios con gestión indirecta que en aquellos que los prestan mediante gestión municipal directa. Los costes "indirectos" de las concesionarias privadas o mixtas (márgenes operacionales e impuestos¹⁰), su demanda de beneficios crecientes, junto con las dificultades de control

9 Además del ya citado informe del Banco Mundial (2003), puede citarse el informe de la Unidad de Investigación de la Internacional de Servicios Públicos (PSIRU), de la Universidad de Greenwich, del 16 de mayo de 2012, un trabajo encargado por la Federación Sindical Europea de los Servicios Públicos (EPSU) (Hall, 2012). Ver también Pigeon et. al. (2013).

10 Los gastos generales y el beneficio industrial en la mayoría de los contratos se han tomado por

y capacidad de presión de los grandes operadores por parte de los municipios, ha llevado a un cuestionamiento relativamente generalizado de las bondades de la gestión privada frente a la pública, más allá de posturas exclusivamente ideológicas. Eso, en un contexto de crisis económica generalizada desde el año 2008, en el que muchos ciudadanos tienen dificultades económicas serias para acceder a servicios esenciales para la vida social, unido a la denuncia pública de muchos casos de corrupción ligados a la contratación pública y en especial a las grandes concesiones (ver, entre otros, Zarza y Urruticoechea Basozabal, 2017), todo lo cual ha llevado a un cuestionamiento, cuando no directamente a un rechazo, social de las "privatizaciones", una postura reflejada en las posturas asumidas por los partidos y movimientos de izquierdas que alcanzaron el poder en muchos municipios en la elecciones locales de junio de 2015.

El procedimiento de remunicipalización¹¹

Esa vuelta a la gestión pública de un servicio se produce cuando el contrato en virtud del cual la prestación del mismo recaía en una empresa privada se extingue, bien por cumplimiento del plazo de ejecución por el que se había contratado, bien por resolución anticipada del mismo. Las causas y efectos de la extinción de contratos públicos se regulan con precisión suficiente en la normativa sobre contratación pública, pero el procedimiento para poder acordar el cambio en la forma de gestión no está del todo claro ni en esta normativa ni en la de régimen local.

La extinción del contrato vigente

La extinción de un contrato puede producirse por cumplimiento o transcurso del tiempo por el que fue concertado, o por la resolución anticipada del mismo (art. 209 LCSP 2017; art. 221 TRLCSP 2011). En caso de extinción por transcurso del plazo de ejecución, han de adoptarse las medidas previas a la fecha de terminación para garantizar la entrega de las instalaciones y todos los bienes y equipos revertibles en las condiciones previstas en el contrato (art. 291 LCSP, 283.2 TRLCSP). En el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (decreto del 17 de junio de 1955, RSCL) se precisa la designación de un "Interventor técnico" en la empresa concesionaria, el cual vigilará la conservación de las obras y del material e informará a la Corporación sobre las actuaciones necesarias para mantenerlos en las condiciones previstas (art. 131.2.1º RSCL; más general el art. 291 LCSP). No hay en estos casos indemnización alguna en favor del contratista, mientras que éste ha de responder si la reversión no se efectúa en las condiciones normales de uso pactadas. Además, los contratos de gestión de servicios públicos y de servicios pueden extinguirse ante de que concluya el plazo de duración inicialmente previsto, por alguna de las causas siguientes:

referencia a los del contrato de obras (13-17 por ciento +6 por ciento), más el Impuesto al Valor Agregado (IVA), del 10 al 21 por ciento, según el servicio y el impuesto de sociedades, como coste en la gestión indirecta y mixta.

11 Para mayor detalle y precisión jurídica, puede verse: Martínez Fernández, 2017.

- por mutuo acuerdo entre la Administración y el contratista (art. 211.c LCSP; 223.c TRLCSP);
- por incumplimiento del contratista de sus obligaciones contractuales esenciales (art. 209.d y f LCSP; art. 223.d, f y h TRLCSP); o declaración del contratista en concurso o insolvencia (art. 211.1.b LCSP, 223.b TRLCSP);
- por incumplimiento de la Administración de su compromiso de entrega de la contraprestación o medios auxiliares a los que se obligó en el contrato (art. 294.b LCSP; art. 286.a TRLCSP) o la imposibilidad de la explotación del servicio como consecuencia de acuerdos adoptados por la Administración con posterioridad al contrato (294.e LCSP; 286.d TRLCSP);
- por decisión unilateral de la Administración: rescate del servicio por razones de interés público para su gestión directa (art. 292.d LCSP; art. 286.b TRLCSP);
- por ruptura del equilibrio económico en favor de la Administración (art. 290 LCSP; 282 TRLCSP).

En los supuestos de extinción anticipada del contrato, han de tenerse en cuenta las posibles indemnizaciones en favor de la parte no culpable de la resolución, aspecto muy importante en los análisis de eficiencia y sostenibilidad. En caso de resolución por mutuo acuerdo, el resultado se ajustará a lo que válidamente pacten las partes (art. 213.1 LCSP; art. 225.e TRLCSP). En caso de incumplimiento del contratista, éste deberá indemnizar por los daños y perjuicios causados; mientras que si la causa es imputable a la Administración, incluido el rescate del servicio, será ésta quien habrá de indemnizar al contratista tanto por el daño emergente (inversiones pendientes de amortizar, art. 293.1 LCSP; 288.2 TRLCSP; interés de demora por las aportaciones no realizadas en plazo, art. 295.3 LCSP, 288.3 TRLCSP) como por el lucro cesante (beneficios futuros que deje de percibir atendiendo a los resultados de explotación del último quinquenio, art. 295.4 LCSP, 288.4 TRLCSP). Aunque algunos autores destacan que la figura del rescate no se prevé en el artículo 44 de la Directiva de Concesiones 2014/23 y que por lo tanto no debería contemplarse en la normativa española como causa de resolución de las concesiones, esta figura está en la normativa vigente y se mantiene en el proyecto de la nueva Ley de Contratos. Admite no obstante el profesor Gimeno Feliu que tal posibilidad siempre podría ejercerse, pero no como causa de resolución de un contrato, sino en ejercicio de la potestad expropiatoria (con ciertos matices diferenciadores en la causa *expropiandi* y en la reversión)¹². Finalmente, en caso de reducción del plazo de la concesión por la consecución anticipada de los recursos necesarios para amortizar las inversiones, cubrir los costes de explotación y el margen de beneficio previsto, el restablecimiento del equilibrio económico en favor de la Administración podrá hacerse mediante la reducción del plazo concesional, sin indemnización, por lo que el contrato podrá extinguirse antes del plazo inicialmente previsto.

12 José María Gimeno Feliu, ha criticado que la LCSP mantenga la figura del rescate como potestad de la administración concesionante en sus numerosos trabajos sobre la nueva ley (Gimeno Feliu, 2017a: 72; 2017b, c).

El procedimiento para prestar el servicio de manera directa por la entidad titular

Una vez extinguido por terminación del plazo concesional o por resolución anticipada del contrato de gestión indirecta del servicio, la entidad titular del mismo ha de decidir la nueva forma de gestión. En el caso de optar por la gestión directa, no está del todo claro si la decisión es automática en caso de no adoptarse otra, pues la gestión directa es la forma normal de ejecutar las competencias de las Administraciones públicas¹³, mientras que es la gestión contractual la que imperativamente ha de motivarse por excepcional. Este carácter subsidiario de la contratación frente a la prestación de servicios por los propios medios de la administración se recoge de manera explícita en la LCSP en relación con el contrato de servicios (arts. 30.3, 63.3.a y 116.4), pero se deduce que es para cualquier tipo de contrato, incluidas las concesiones, de los artículos 1 y 28 de la misma Ley (eficiencia del gasto para atender las necesidades públicas a satisfacer e idoneidad del contrato para cubrirlas), y del artículo 7.3 de la LOEPSF (exigencia de un informe sobre la afección de cada contrato a la estabilidad presupuestaria y estabilidad financiera de la entidad). Lo que no puede pretenderse es mantener la vigencia de un contrato cuyo plazo de vigencia se ha extinguido, pues supone eludir los principios de publicidad y concurrencia básicos en la contratación pública y cualquier pago o cobro a los usuarios por parte del contratista carecería de cobertura legal alguna¹⁴.

No obstante, la decisión de optar por la gestión directa sin un acuerdo expreso, no nos parece correcta. La legislación de régimen local española exige que el acuerdo para decidir la forma de prestación de un servicio público vaya precedido de un expediente que acredite la conveniencia y oportunidad de la medida, que justifique la elección de la forma de prestación más eficiente y sostenible de entre las legalmente posibles. Lo que no resulta sencillo es precisar el contenido e iter procedimental de ese expediente. La modificación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, 7/1985, de 2 de abril de 1985 (LBRL) por la LRSAL de 2013, no ha coordinado adecuadamente los procedimientos de los artículos 85 y 86 de la LBRL, de acuerdo a la consolidada

13 Un informe de Transparencia Internacional España señala que “la externalización en ningún caso podrá prolongarse indefinidamente en el tiempo” (Transparencia Internacional España, 2015: medida III.c).

14 Así lo han entendido los autos de los Juzgados de lo contencioso de Valladolid nº 4, de 18 de abril de 2017, y nº 4, de 3 de mayo de 2017, en relación con la pretensión de suspensión de los acuerdos municipales del Ayuntamiento de Valladolid para remunicipalizar el agua, interpuestos por la empresa concesionaria y la abogacía el Estado: “la entidad recurrente, en cuanto concesionaria del servicio, no tiene ningún derecho a continuar gestionando el mismo hasta tanto se asume la gestión por otro sujeto diferente dado que los contratos actualmente vigentes se extinguen por cumplimiento, al haber transcurrido el plazo de duración, y no por resolución”. Este pronunciamiento ha sido ratificado por la STSJCYL de 3 de noviembre de 2017, rec. 360 /2017, que reitera que “no se aprecia que tenga el recurrente derecho a exigir que el servicio mencionado se gestione de forma indirecta ni derecho a ser la adjudicataria correspondiente del mismo”. Por esos argumentos parece carente de fundamento jurídico sólido el auto del Juzgado de lo contencioso nº 4 de Zaragoza de 6 de marzo de 2017, por el que se decide mantener la medida cautelar de suspensión de la municipalización del servicio de atención telefónica O10 en Zaragoza, pues supone obligar a continuar con un contrato extinguido, en un servicio que además no es obligatorio. Tampoco compartimos similar fallo del Juzgado nº 1 de Lleida en relación con la asunción de la gestión directa del servicio de agua por el Ayuntamiento de Toreferara, argumentando que esa gestión “puede implicar incluso un coste superior al de la concesión”, si bien en ese caso la decisión va precedida por el hecho de que el Ayuntamiento declaró desierta una licitación para adjudicar tal concesión, y esa decisión había sido a su vez recurrida y estaba pendiente de resolución judicial.

doctrina jurisprudencial en relación a este segundo artículo: mientras que el artículo 85 exige la elaboración de una "Memoria justificativa" que acredite la mayor eficiencia y sostenibilidad de la gestión mediante una sociedad mercantil de capital íntegramente municipal o una entidad pública empresarial frente a la gestión directa a través de un organismo autónomo o sin entidad instrumental, el artículo 86 LBRL, según ha sido interpretado por la jurisprudencia, requiere la tramitación del expediente de municipalización regulado en los artículos 96 y 97 del TRRL y 45 A 66 del RSCL cada vez que se acuerde modificar la forma de prestación de un servicio público¹⁵.

Los Tribunales, que sepamos, aún no han tenido ocasión de pronunciarse sobre la cuestión y encajar ambos procedimientos. Cabría entender que, tras la modificación de la LBRL por la LRSAL, el artículo 86 y su procedimiento se aplicaría sólo para los casos en los que la opción sea la gestión indirecta de un servicio público, pues para los supuestos de gestión directa el procedimiento sería el del artículo 85. No obstante, ni el artículo 86 LBRL, ni los 96 y 97 TRRL y 45 a 66 del RSCL, se circunscriben a la gestión indirecta de los servicios, y el 86.1 *in fine* LBRL habla en general de "forma de gestión". Además, para poder concluir que la mejor forma de gestión es la directa, antes he debido comparar las formas de gestión directa con las indirectas.

Una interpretación sistemática de ambos preceptos podría llevar a la articulación del siguiente procedimiento:

1. Acuerdo de inicio del expediente del art. 86 LBRL y 97 TRRL: nombramiento de la Comisión de estudio técnico-política y redacción de una Memoria que analice las diferentes formas de gestión, con el contenido que señalan los artículos 56 a 66 del RSCL¹⁶.
2. Si del estudio se concluye con que la mejor opción es la gestión directa sin personificación o por organismo autónomo: se procede a un acuerdo plenario de creación del servicio municipal y trámites para su dotación de recursos humanos y materiales, o para la creación del organismo autónomo.
3. Si del estudio se concluye con que la mejor opción es la gestión directa mediante sociedad de capital íntegramente municipal o una entidad pública empresarial: se hace pública la Memoria y el asesoramiento recibido ("publicitados", se limita a señalar el art. 85.2 LBRL) y se inician los trámites para constituir la sociedad o entidad pública.
4. Si del estudio se concluye con que la mejor opción es la gestión indirecta o mixta:

¹⁵ La exigencia de expediente de municipalización en todos los casos de cambio en la forma de gestión de servicios públicos locales es unánime: STS de 21-12-2000, 1-2-2002; St. del TSJ de Castilla y León de 5-6-2001; TSJ de Andalucía de 25-2-2002; STS País Vasco 26-12-2003; STS de 3-12-2004; STS de 12-07-2005, rec. 1756/2002; STSJ de Cataluña de 28-12-2007, rec. 231/2004; STSJ Castilla y León de 28-12-2012 (rec. 1435/2010); STSJ Cataluña de 9 de marzo de 2016, rec. n° 27/2013 (en este caso se habla de la falta del expediente de "metropolitanización").

¹⁶ Cuyo cumplimiento analizó, precepto a precepto, la STSJ de Castilla y León de 28 de diciembre de 2012, rec. 1435/2010, en relación con el expediente para gestión indirecta del ciclo integral del agua mediante una sociedad mixta en el Ayuntamiento de León, STSJ de Castilla y León de 28 de diciembre de 2012, rec. 1435/2010.

se procede a una exposición pública de la Memoria e inicio del expediente de contratación de la forma de gestión indirecta o mixta; aprobación definitiva, y tramitación del contrato de gestión de servicios públicos (arts. 123, 133 y DA 36ª del TRLCSP; art. 9.7 del RD 55/2017, de 3 de febrero).

Pero cabe otra postura interpretativa: entender que el artículo 85.2 se refiere a la misma Memoria y trámites que el artículo 97 del TRRL, que habrían de adoptarse también por lo tanto para acordar la gestión directa del servicio, añadiendo sobre éste la exigencia del análisis de la eficiencia y sostenibilidad que impuso la LOEPSF (art. 7.3). Se siga un procedimiento u otro, es necesario un informe de la Entidad de la Competencia para prestar el servicio en régimen de monopolio (art. 97.2 TRLCSP), aunque no si tal monopolio no se declara expresamente, pues no puede entenderse que existe en todo caso cuando se trata de servicios con "monopolio de facto"¹⁷.

En la tramitación del expediente de remunicipalización del agua en el Ayuntamiento de Valladolid, se ha seguido la primera de las interpretaciones señaladas: se inició el expediente "acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida", o "expediente de municipalización", del artículo 86 LBRL y se pasó luego al del 85, al concluir los informes técnicos, jurídicos y económicos con la gestión directa como mejor opción. Esta interpretación sobre el procedimiento a seguir ha sido precisamente uno de los motivos de los recursos, primero administrativo y luego judicial, interpuestos contra el acuerdo municipal de recuperación de la gestión directa del agua, interpuestos, como se ha adelantado, por la actual concesionaria y dos asociaciones de vecinos. Se ha dictado ya sentencia en primera instancia, considerando correctamente tramitado el expediente por el Ayuntamiento de Valladolid (sentencia n° 150/2017, de 14 de noviembre de 2017, del Juzgado de lo contencioso administrativo n° 3 de Valladolid).

La situación del personal que presta los servicios objeto de remunicipalización

Uno de los principales problemas de los procesos de remunicipalización es el del personal, por un doble motivo:

- a) Los límites de la Administración para contratar nuevo personal para prestar el servicio que se pretende remunicipalizar o internalizar.
- b) La posible subrogación del personal de la empresa que estaba prestando el servicio por la Administración que decide hacerlo directamente.

¹⁷ Otro de los motivos del recurso del concesionario contra la tramitación del expediente de remunicipalización del agua en el Ayuntamiento de Valladolid es la falta del informe de la Autoridad de la Competencia, que el concesionario entiende igualmente necesario, además de en los casos de monopolio expresamente acordado como expresamente establece el artículo 97 del TRRL, tras la reforma por la LRSAL, cuando se trata de un "monopolio de hecho", como el caso del agua. Ello con base al informe de la Autoridad Catalana de la Competencia 19/2015, de 26 de marzo. No parece que esto sea así de momento, pues ni el informe es explícito al respecto, ni es vinculante, ni lo es el tenor del precepto. Tan es así que en las enmiendas al PLCSP se han presentado dos (n° 416 y 951) para tratar de incorporar esta exigencia en la disposición adicional tercera de la futura Ley de Contratos, enmiendas que no han sido aceptadas y que no están en el texto final de la Ley.

Los derechos del personal contratado por la empresa que está prestando un servicio han de ser escrupulosamente respetados. Pero la consolidación de ese personal en la estructura municipal o las mejoras de sus condiciones sociolaborales, no puede motivar la decisión de gestionar directamente un servicio. Eso supondría, como ha destacado el profesor Gimeno Feliu, una desviación de poder (Gimeno Feliu, 2017a: 39). El único objetivo de la remunicipalización (y de la internalización), reiteramos, es prestar un determinado servicio de manera más e iciente y sostenible que la gestión indirecta.

Los límites de la Administración para contratar nuevo personal

Las políticas de restricción de gasto público en España establecidas desde el año 2009, han llevado a unas estrictas limitaciones para la contratación de nuevo personal por parte del sector público: la tasa de reposición de efectivos, la masa salarial y el techo de gasto. La Dirección General de Función Pública del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (DGFP) ha informado a los Ayuntamientos que se han consultado, que estas limitaciones al acceso al personal de nuevo ingreso tiene carácter de norma básica al amparo de los artículos 149.1.13^a y 149.1.18^a, y que afectan también al personal interino y laboral temporal¹⁸. Estos límites son sin embargo “burlados” cuando las Entidades Locales se ven obligadas por sentencia judicial a subrogarse en el personal de la empresa que estaba prestando dicho servicio mediante un contrato. Aunque la Ley 47/2015, de 29 de octubre de 2015, de Presupuestos Generales del Estado para 2016, ya elevó la tasa de reposición y parece que esa será la tónica de la nueva LPGE, este límite y el del incremento del gasto en personal, está frenando procesos de remunicipalización, incluso en el caso de servicios que se estaban prestando mediante contratos irregulares, como en el caso de los servicios de colaboración en la recaudación¹⁹.

Parecería lógico entender aplicable en estos procesos la previsión del artículo 126.1.b del TRRL, que permite la ampliación de plantillas cuando se produzca el establecimiento o ampliación de un servicio de carácter obligatorio. E interpretar que el límite al incremento de la masa salarial no se aplicaría en este caso porque el artículo 19.2 y 4 de la LPGE para 2016 señala que la comparación con el ejercicio anterior se haga en “términos de homogeneidad”, homogeneidad que no se daría si hay un nuevo servicio. Pero tanto el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas como los Juzgados han entendido que el carácter de normativa básica de las limitaciones a la ampliación de las plantillas que han ido imponiendo las sucesivas LPGE no permite más contratación de personal que el que han previsto cada año para reponer efectivos (STS 5039/2015, de 2 diciembre, rec. 401/2014²⁰. Y la

18 Informe de 14 de octubre de 2016, a una consulta del Ayuntamiento de Ciudad Real; y de 27 de mayo de 2016, en repuesta similar a una consulta del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León).

19 Es el caso de las sucesivas sentencias de los Juzgados de 1^a Instancia que han anulado la aprobación de plantillas y los procesos selectivos para asumir íntegramente el servicio de recaudación: sentencias número 255, 256, 257 y 309, de 21 de diciembre de 2016, de los Juzgados de lo contencioso administrativo n° 1 y 4 de Oviedo. A instancias de la Abogacía del Estado se anuló también el acuerdo de subrogación del personal de las sociedades de instalaciones deportivas y de radio municipal del Ayuntamiento de Alzira, St. del Juzgado de lo contencioso Administrativo n° 5 de Valencia, de fecha 7 de julio de 2017. Sorprendentemente, parece que la Abogacía del Estado no recurrirá la decisión del Ministerio de Fomento de asumir la gestión de las deficitarias radiales de Madrid, con los aproximadamente 800 trabajadores de las concesionarias, tomada en junio de 2017 (Martínez 2017).

posibilidad excepcional de la contratación de funcionarios interinos o laborales temporales que prevé el apartado 2 del artículo 20 de la LPGE para 2016, para atender necesidades urgentes e inaplazables referidas a servicios esenciales, se entendió de manera restrictiva (en el caso de funcionarios interinos, además han de darse los supuestos que marca el artículo 10 del TREBEP).

Sin embargo, esta interpretación restrictiva puede llevar al absurdo de que, si tras un riguroso análisis plasmado en una Memoria justificativa se concluye que para un determinado servicio la gestión directa es la forma más eficiente y sostenible, no poder utilizarla por restricciones en materia de personal, cuando el objetivo perseguido tanto por las LPGE como por la LRSAL y LOEPSF es el mismo: garantizar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas conteniendo el gasto público. Este difícil encaje quizá esté detrás del hecho que la Abogacía del Estado no haya tenido una actuación impugnatoria uniforme en casos de "reinternalización"²¹. No obstante, las limitaciones a la reposición de efectivos se flexibilizaron ya en la LPGE de 2016 y aún más en 2017, que prevé en varios servicios una tasa de reposición del 100 por ciento en sectores prioritarios²². Además, la Ley 3/2017, del 27 de junio de 2017, de presupuestos generales del Estado para 2017, regula en su disposición adicional vigésimo séptima de manera expresa la incorporación de personal procedente de contratos de concesión y de servicios extinguidos por cumplimiento o por resolución, incluido el rescate, y de reestructuración del sector público, indicando que a estos trabajadores les será de aplicación la normativa laboral sobre sucesión de empresas²³. Es decir, si procede la subrogación laboral por sucesión de empresa,

20 Esa doctrina fue aplicada en el caso ya citado del Juzgado de lo contencioso Administrativo nº 5 de Valencia, de fecha 7 de julio de 2017. El Juez señala expresamente que "el 'término homogeneidad' no puede significar que la Administración pueda incrementar su masa salarial o el volumen global de su capítulo I con el incremento de nuevos servicios sin límite alguno, y con la consiguiente agregación de nuevos efectivos adscritos a los mismos, puesto que ello supondría que la finalidad de garantía de la disciplina presupuestaria del precepto se vería obviada." Aunque el criterio del Tribunal Supremo es matizado en la Sala de lo Social, como puede verse en la Sentencia de la Sala Cuarta, de 3 de febrero de 2015, rec. 37/2014: "La norma presupuestaria que condiciona las nuevas contrataciones a la autorización en cuestión debe ser interpretada restrictivamente por dos razones: primera, por su carácter excepcional pues contradice la regla general del art. 70 del EBEP sobre la oferta anual de empleo público; y segunda, porque -en su aplicación a un caso como el de autos- es una norma restrictiva de derechos. Por esa razón, donde dice 'contratación', 'nuevo ingreso', 'incorporación', no podemos entender comprendidos un supuesto de cambio en la calificación jurídica de un contrato ya existente, aunque dicho cambio conlleve un cierto -pero muy limitado- aumento de costes".

21 Así, no recurrió los acuerdos de recuperación de los servicios de limpieza viaria, recogida de residuos y mantenimiento de parques y jardines en León y San Andrés del Rabanedo (León), o la colaboración en la recaudación de Oviedo, y sí en otros como el del servicio telefónico 010 de Zaragoza, o la recuperación de servicio de aguda por el Ayuntamiento de Valladolid.

22 Por un acuerdo entre el Gobierno y los sindicatos, firmado el día 29 de marzo de 2017. En el caso de la remunicipalización del agua en el Ayuntamiento de Valladolid, el acuerdo municipal se produjo antes de la aprobación de la LPGE para el año 2017, por lo que no le eran de aplicación los límites a la tasa de reposición de efectivos de la LPGE para 2016, ya que la misma no se prorrogó en 2017 hasta la aprobación de la ley de este año.

23 Esta es la literalidad del precepto en cuestión:
"Disposición adicional vigésima sexta. Limitaciones a la incorporación de personal laboral al sector público.

Uno. Con efectos desde la entrada en vigor de esta Ley y vigencia indefinida, las Administraciones Públicas del artículo 2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, no podrán considerar como empleados públicos de su artículo 8, ni podrán incorporar en dicha condición en una Administración Pública o en una entidad

por producirse la transmisión de una unidad productiva autónoma en los términos del artículo 44 del TRET (cuestión que analizamos más adelante) el legislador sabe que al tratarse ésta de una institución de Derecho comunitario, no puede oponerse a la incorporación de ese personal a la entidad pública o privada que continúe prestando el servicio. Lo único que hace es indicar que este personal queda en una situación jurídica singular, que es no es ninguna de las figuras de personal que regula el artículo 8 del TREB (funcionario de carrera o interino, eventual, laboral indefinido o temporal, o personal eventual). Este personal no computará en la tasa de reposición de efectivos, señala el punto dos de la adicional 26^a, si se incorpora a una sociedad mercantil pública en ejecución de una sentencia o tras superar un proceso selectivo respetuoso con los principios de igualdad, mérito y capacidad. Esta regulación de la LPGE 2017 deja dos lagunas interpretativas: la primera, qué sucede si en lugar de una sociedad mercantil pública, la Administración crea otro tipo de personificación jurídica, como una entidad pública empresarial; entendemos que la situación será la misma que la que regula la adicional 26^a.2, por analogía. Más complicada de resolver es la situación en la que queda el personal subrogado si no media una resolución judicial y no se realiza un proceso selectivo. El legislador parece tratar de evitar que sea calificado como “indefinido no fijo”, figura de creación jurisprudencial (en la línea de los informes citados de 2016 de la DG de Personal del M^oHac), dejando a ese personal como una nueva figura sin denominación o como “personal a extinguir”. Esta indefinición podría dar lugar a entender que ese personal se queda en la Administración hasta su jubilación (u otra forma válida de resolución del contrato), lo cual supone un claro atentado contra los principios constitucionales de acceso al empleo público. Entendemos, por lo tanto, que la situación de este personal no puede ser mejor que la de aquellos que hayan sido considerados “indefinidos no fijos” por una resolución judicial. La DA 2^a LPGE 2017 deja claro que ese personal no ha quedado incorporado bajo ningún concepto a la Administración, y que no son empleados públicos del EBEP, por lo que están en una situación irregular, que se ha de regularizar con la mayor diligencia, mediante el correspondiente procedimiento de selección con cumplimiento de los principios

de derecho público:

- a) A los trabajadores de los contratistas de concesiones de obras o de servicios públicos o de cualquier otro contrato adjudicado por las Administraciones Públicas previstas en el artículo 2.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuando los contratos se extingan por su cumplimiento, por resolución, incluido el rescate, o si se adopta el secuestro o intervención del servicio conforme a la legislación de contratos del sector público que resultase aplicable a los mismos.
- b) Al personal laboral que preste servicios en sociedades mercantiles públicas, fundaciones del sector público, consorcios, en personas jurídicas societarias o fundacionales que vayan a integrarse en una Administración Pública.
- c) Al personal referido en los apartados anteriores le serán de aplicación las previsiones sobre sucesión de empresas contenidas en la normativa laboral.
- d) Dos. En aquellos supuestos en los que, excepcionalmente, en cumplimiento de una sentencia judicial, o previa tramitación de un procedimiento que garantice los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, el personal referido en el apartado 1.a) anterior sea incorporado a sociedades mercantiles públicas, las incorporaciones que se produzcan de acuerdo con lo previsto en este apartado, no se contabilizarán como personal de nuevo ingreso del cómputo de la tasa de reposición de efectivos. Tres. Lo establecido en esta disposición adicional tiene carácter básico y se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1. 13.^a y 18.^a, así como del artículo 156.1 de la Constitución.”

La Disposición adicional 34^a de esta misma LPGE para 2017, regula la “Exigencia de responsabilidades en las Administraciones Públicas y entidades dependientes de las mismas por la utilización de la contratación laboral”.

de igualdad, mérito y capacidad, cubriendo las plazas en la medida que eso permita respetar los límites a la tasa de reposición de efectivos.

En todo caso, lo que es incuestionable es la posibilidad de prestar cualquier servicio externalizado por el propio personal municipal mediante los correspondientes procesos internos de reasignación de efectivos²⁴, sin perjuicio de puntuales contrataciones en el marco de lo permitido por la LPGE en cuanto a tasa de reposición de efectivos y de contratación temporal. En cuanto al límite del techo de gasto, no será en general un problema insalvable, porque los recursos para financiar los nuevos gastos de la prestación directa del servicio se verán compensados al dejar de pagar al contratista (en principio de manera excedentaria al ahorrar los gastos del margen operacional del contratista y el IVA).

La subrogación del personal por sucesión de empresa

Como se acaba de esbozar, los problemas de incorporación de nuevo personal decaen si un Juez considera que en un caso de remunicipalización hay subrogación laboral por producirse una sucesión de empresa del artículo 44 del TRETR (Real Decreto Legislativo 2/2015, del 23 de octubre de 2015, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores), pues impone al ente público asumir a los trabajadores del contratista que están ejecutando un contrato de servicios, de gestión de servicios públicos o de concesión de obra pública. La subrogación laboral por sucesión de empresa es una figura de derecho laboral que se superpone a la normativa administrativa con el objetivo de "proteger a los trabajadores por cuenta ajena en el caso de transmisión de empresa" (STJUE del 20 de enero de 2011, asunto C-463/2009, Clece, apartado 29). Actúa tanto en caso de transmisiones de unidades productivas en la esfera privada, como en caso de sucesión en contratos administrativos²⁵, reestructuración del sector público, externalización de servicios o internalización o remunicipalización de los mismos, pues se aplica por igual a empleadores públicos que privados. Su regulación en el artículo 44 del TRET viene impuesta por la Directiva Europea 2001/23/CE del Consejo, del 12 de marzo de 2001, sobre aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad. En virtud de esta normativa, el cambio de titularidad de una empresa, de un centro de trabajo o de una unidad productiva autónoma, no extingue por sí mismo la relación laboral, quedando el nuevo empresario subrogado en los derechos y obligaciones laborales, de Seguridad Social y protección social complementaria del anterior empleador. El objeto de la transmisión no tiene por qué afectar necesariamente a la totalidad de la empresa en su conjunto, sino que puede venir referido a cualquier

24 Que ha sido precisamente lo reclamado por el Sindicato de Trabajadores de Oviedo en el procedimiento de remunicipalización del servicio de colaboración en la recaudación, en el recurso estimado por el Juzgado de lo contencioso administrativo nº 4 de Oviedo mediante sentencia 257/2016, del 21 de diciembre de 2016.

25 Aunque la jurisprudencia reitera que "ni la contrata ni la concesión administrativa, son unidades productivas autónomas a los efectos del artículo 44 ET", tampoco son un obstáculo para que se produzca una sucesión de empresa si hay una transmisión de elementos patrimoniales organizados que sustentan la actividad productiva. En ese caso, un nuevo adjudicatario de un contrato administrativo habrá de asumir a los trabajadores del anterior adscritos al centro de trabajo que suponía ese contrato (Sentencia del TSJ de Canarias 84/2013 de 5 de febrero de 2013).

entidad económica que mantenga su identidad (STS de 12 de diciembre de 2002, rec. 764/2002), entendida como un conjunto de medios organizados a fin de llevar a cabo una actividad económica, esencial o accesoria (art. 44.2).

De los cuatro supuestos de sucesión de empresa desarrollados por la jurisprudencia (legal, sucesión de plantillas, convencional y contractual²⁶), en el caso de procesos de reinternalización de servicios sólo se producirá la subrogación laboral cuando concurren los supuestos del artículo 44 del TRET (sucesión legal): cuando se transmite “la infraestructura u organización empresarial básica para la explotación”²⁷. La exigencia de transmisión de medios o infraestructura material, de elementos patrimoniales o estructura organizativa es esencial para que se produzca una sucesión de empresa, y con ella la subrogación laboral (STS de 26 de septiembre de 2017, rec. 3533/2015)²⁸. Este derecho de los trabajadores ante el cambio de empleador no se ve limitado cuando el nuevo empleador es una entidad pública si hay transmisión de elementos materiales, pero no opera si la actividad productiva descansa esencialmente en la mano de obra (STJUE del 20 de enero de 2011 (asunto C-463/209, Clece²⁹), pues la entidad pública no puede decidir quedarse con los trabajadores del contratista directamente ya que se vulnerarían las exigencias constitucionales para el acceso al empleo público. Tampoco los convenios colectivos pueden imponer la subrogación a una Administración Pública³⁰. Y tampoco podrá hacerlo voluntariamente, pues eso supondría vulnerar las normas de acceso al empleo público³¹. Sin embargo, el artículo 130.3 de la LCSP 2017 pretende modificar estas reglas. Dispone este precepto lo siguiente:

26 Puede verse sobre las diferentes modalidades de subrogación la STS del 27 de abril de 2015 (recud. 348/2015) o la SAN de fecha 25 de marzo de 2015 (rec. 180/2013).

27 STS del 29 mayo de 2008; STS del 19 de diciembre de 2012; STS del 16 de diciembre de 2014; STS del 21 de abril de 2015; STSJ de Castilla y León del 19 de junio de 2013. La STSJ de Galicia, Sala de lo Social, 2074/2015 del 17 de abril de 2015 (rec. 86/2013) precisa que “no basta la simple transmisión de bienes, sino que éstos han de constituir un soporte económico suficiente para que continúe activa la acción empresarial precedente”.

28 La STS del 26 de septiembre de 2017 (rec. 3533/2015) resuelve la asunción por parte de ADIF del servicio de información, atención al cliente y servicios auxiliares en la estación de Atocha de Madrid. El Alto Tribunal entiende que, tratándose de una actividad intensiva en mano de obra, la falta de asunción de una parte esencial de la plantilla de la contratista saliente no permite concluir que se den los requisitos para la aplicación del art. 44 ET. En el supuesto considera que tampoco concurre el supuesto de “transmisión de clientela”, que también contempla la Directiva de 2001/23. En el mismo sentido existen cuatro sentencias del Tribunal Supremo del 19 de septiembre de 2017, rec. 2612/2016; rec. 2629/2016; rec. 2650/2016; y rec. 2832/2016.

29 La doctrina del TSJU recogida en la sentencia citada ya había sido mantenida por nuestro Tribunal Supremo en la sentencia de 10 de diciembre de 2008 (RDCU 3837/2007, RJ 2009\254), y reiterada en las STS dictadas en recurso de casación para unificación de doctrina del 16 de junio de 2011 (rec. 2855/2010), del 17 de junio de 2011 (rec. 2855/2010), del 11 de julio de 2011 (rec. n° 2861/2010), del 17 de septiembre de 2012, en la STS del 9 de febrero de 2016 (rcud 400/2014) y en la STS del 16 de junio de 2016 (rcud 2390/2014).

30 Ver: “el convenio colectivo no puede contener cláusulas obligacionales que afecten a quienes no son parte en la negociación” (STS, Sala Cuarta, de lo Social, Sentencia de 21 de abril de 2015, Rec. 91/2014, con cita de las SSTS 21/12/10 -rco 208/09-; 11/07/11 -rcud 2861/10 -; 17/09/12 -rcud 2693/11-; 18/09/12 -rcud 3299/11-; y 19/09/12 -rcud 3056/11-). En el mismo sentido, STS del 23 de enero de 2017, rec. 1874/2015.

31 En el supuesto de la citada STS del 26 de septiembre de 2017, ADIF no incorporó a su plantilla el personal de servicio.

En caso de que una Administración Pública decida prestar directamente un servicio que hasta la fecha venía siendo prestado por un operador económico, vendrá obligada a la subrogación del personal que lo prestaba si así lo establece una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general.

Esta previsión parece saltarse la normativa laboral de vinculación de los convenios sólo en relación con las partes que los suscriben, motivo por el que los Tribunales habían reiteradamente manifestado que no se podía imponer esta previsión a una Administración Pública que no había tomado parte en la negociación. Habrá que esperar a ver qué opinan en su momento al respecto los Tribunales. Los supuestos de sucesión de empresa se han ampliado a los casos de reversión de instalaciones, bienes y equipos que pertenecían ya a la Administración titular de un servicio externalizado. El TJUE ha entendido que la Directiva 2001/23 se aplica también en estos casos (STSJUE del 26 de noviembre de 2015, asunto C-509/14, ADIF-Algeposa). Esta doctrina ha llevado a los Tribunales españoles a imponer la subrogación laboral cuando se manejan por una empresa instalaciones, equipos y maquinaria pública esenciales para realizar la prestación contratada (por ejemplo, equipos de luz y sonido de un Teatro³²), o programas informáticos esenciales para prestar un servicio (como el de colaboración en la recaudación de tributos locales³³).

Por lo tanto, en el caso de servicios cuya prestación se asienta en elementos materiales que configuran una entidad económica esencial o accesoria que mantiene su identidad en caso de cambio de empresario, aunque éste sea un ente del sector público y aunque los bienes fuesen ya de su propiedad (inicialmente o por amortizar su inversión durante la vida de un contrato), la Administración se habrá de subrogar en el personal afecto al servicio con sus derechos laborales. Este es el caso de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua. No parece razonable ni práctico que en casos en los que resulta evidente la sucesión de empresa, la Administración la niegue y los trabajadores hayan de acudir a los Tribunales para que les conceda su derecho; debería asumirlos directamente. Para ello necesita disponer de los contratos de los trabajadores, que no estarían protegidos por la normativa de datos personales, pues esta normativa no puede utilizarse para impedir el ejercicio de unos derechos legítimos de los afectados por esa información. El artículo 127.1.2º del RSCL ya señalaba que toda la documentación del concesionario ha de estar a disposición de la Entidad titular del servicio, y esto se prevé también en el artículo 261.1.f de la LCSP.

Situación del personal subrogado

El personal subrogado tras la remunicipalización ingresa en la Administración en una categoría de creación jurisprudencial, "indefinido no fijo"³⁴, o sólo como

32 STSJCyL, Sala de lo Social, del 1 de marzo de 2017, rec.123/2017; STSJCyL, Sala de lo Social, del 5 de octubre de 2017, rec. 1072/2017. En ambos casos se trataba de un contrato de servicios que se adjudica a una nueva empresa cuando termina el contrato con la anterior. El Ayuntamiento no contempló la subrogación de los trabajadores de tramoyas y luz y sonido por entender que no se transmitía una unidad productiva, y tampoco existía convenio colectivo.

33 STSJAs del 21 de marzo de 2017, rec. 06/2017.

34 STS del 21 de julio de 2011, rec. 2883/2010; STS del 12 de junio de 2012, rec. 1831/2011; STSJ de Extremadura 382/2014, del 8 de julio de 2014, rec. 259/2014; STSJ de Madrid 1145/14, del 3 de diciembre

“no fijo” si la incorporación es a una sociedad municipal³⁵, o como “personal a extinguir o sin de inir”, según la DA 26^a1 de la LPGE 2017. La Administración no puede mantener una situación de trabajadores en situación irregular, sin incorporarlos a su plantilla, y no sólo por cumplimiento de la Ley, sino por el problema que ocasiona en la gestión de recursos humanos, al no poder optar a las plazas que ocupan los trabajadores subrogados otros de la entidad que ocupen puestos en propiedad, ni aquellos concursar a otros puestos de la entidad que en algún momento les puedan interesar. La Administración ha de crear las plazas e irlas cubriendo, con el ritmo que le permitan las limitaciones legales de incorporación de nuevos trabajadores mediante el procedimiento legal correspondiente, siempre, por supuesto, con garantía de cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad. Se ha de comenzar de manera inmediata el procedimiento para adaptar su relación de puestos de trabajo a los nuevos que precisa para prestar el servicio remunicipalizado, y adaptar la plantilla para cubrir esos puestos de trabajo por el procedimiento legalmente correspondiente.

Como se ha señalado, no tendrá problemas para cubrir los puestos mediante concurso de traslados y promoción interna, ampliación de jornada laboral a su personal laboral sin contratos de jornada completa (salvo que supere los límites de incremento de la masa salarial), todo ello lógicamente con los requisitos legal y convencionalmente establecidos. Pero cubrirlos mediante oposición o concurso de oposición libre, en cuanto supone una ampliación de efectivos, deberá ir haciéndolo al ritmo que permita la tasa de reposición de efectivos. Lo que no puede hacer la Administración es dejar sin más al personal subrogado en su puesto de trabajo sin crear las plazas necesarias en sus Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), amortizar las que no precisa, y cubrirlas por el procedimiento legal correspondiente. La autoridad responsable podría estar incurriendo en prevaricación por omisión (y malversación de caudales públicos si se mantienen relaciones laborales más costosas), pues resulta obligado cubrir las plazas por el procedimiento legalmente establecido, respetuoso con los principios de igualdad, mérito y capacidad (art. 103 CE y 55 TREBEP), principios que se exigen respetar incluso en las entidades del sector público que no son Administraciones públicas (disposición adicional primera del EBEP).

No existe una normativa clara en cuanto al plazo para crear las plazas. Se puede tomar por analogía el plazo máximo de 3 meses que prevé el artículo 28 Ley de Empleo de Galicia 2/2015, y en ningún caso debería demorarse más allá del primer nuevo presupuesto municipal que ha de contemplar ya esos nuevos puestos en su anexo de personal. Y el plazo para cubrir esos nuevos puestos de trabajo debería empezar no más tarde de los tres años de haberse creado y dotado esas plazas (STSJ de Galicia de 11 de marzo de 2016, rec. 1944/2015). Los trabajadores subrogados que adquieran en el procedimiento una plaza entran en la Administración sin antigüedad y con el convenio municipal. Los trabajadores que no superan el proceso selectivo o que opten por no concurrir, han de ser despedidos, al igual que si se amortiza su plaza (STS de 23 de mayo de 2014, rec.179/2013), e indemnizados correspondientemente³⁶.

de 2014, rec. 414/2014.

35 STS del 18 de septiembre de 2014.

36 STJUE del 11 de diciembre de 2014; STS del 31 de marzo de 2011; STS del 16 de abril de 2015; STSJCyL del 1 de marzo de 2017 (rec. 123/2017).

El procedimiento para el retorno a la gestión pública del agua en la ciudad de Valladolid

El agua es quizá el servicio público donde más se han concentrado las experiencias de retorno al sector público en todo el mundo. Los trabajos citados (Hall, 2012, Pigeon et al., 2013), así como otras iniciativas (Right2Water, 2018), reflejan ese interés mundial por la forma de proveer a los ciudadanos del bien más esencial para la vida. El Banco Mundial y el Banco Iberoamericano de Desarrollo, organismos que auspiciaron las privatizaciones del agua, han constatado el fracaso del modelo y planteado la necesidad de repensar las políticas de privatización, al reconocer los problemas de regulación relacionados con los proveedores multinacionales de agua, y al ver los efectos de un modelo de prestación de servicios con fines de lucro sobre trabajadores, familias de bajos ingresos y el medio ambiente. Después de las décadas de 1980 y 1990, ha habido menos privatización directa de los servicios de agua. En 2015 solo el 10 por ciento de las 400 ciudades más grandes del mundo tenían suministros de agua por empresas privadas. En España, sin embargo, ese porcentaje se eleva al 34 por ciento, y un 22 por ciento más recibe los servicios mediante empresas mixtas, mientras que solo un 10 por ciento se presta directamente por servicios municipales sin personificación (AEAS, 2016)³⁷.

El Ayuntamiento de Valladolid prestó a sus vecinos los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua potable mediante una concesión a una empresa privada entre 1997 y 2017. Aunque no hay quejas en relación a la calidad y al precio del agua, durante los 20 años de duración de la concesión, el servicio apenas ha recibido inversiones y presenta actualmente unas necesidades de actualización de infraestructuras en los próximos 15 años cuyo costo se ha estimado en 232 millones de euros. Esto, junto a la obligación de buscar la forma de gestión más eficiente y sostenible y una dirección política proclive a la gestión pública de los servicios municipales, han llevado al proceso de recuperación de la gestión pública una vez que el 30 de junio de 2017 expiró el plazo concesional. El camino seguido por el proceso de remunicipalización ha tenido los siguientes hitos principales:

Agosto de 2015: Comienza la cuenta atrás para la recuperación de la gestión.

El proceso no ha sido sencillo. Para empezar, después de 18 años de concesión, en el año 2015 la estructura pública que sostenía la gestión del agua era casi inexistente. Sólo un técnico municipal, en una plantilla de 2.000 trabajadores, estaba dedicado a este servicio y al control de la concesionaria. Un punto de partida que no permitía abordar con todas las garantías la recuperación. Las primeras medidas fueron adoptadas en agosto de 2015 cuando, por un lado, se procedió a nombrar a dicho funcionario como interventor técnico de los contratos (figura prevista en el artículo 131 del RSCL), para determinar el estado de la concesión, fiscalizar sus actuaciones y concretar las condiciones de entrega de las instalaciones. Por otro lado, se comenzó el proceso para la contratación de tres técnicos para reforzar la plantilla y asignar tareas a personal de otros departamentos municipales que, puntualmente, apoyarían los trabajos.

37 El 34 por ciento restante se gestiona por otro tipo de entidades públicas, mayoritariamente consorcios y empresas íntegramente municipales (AEAS, 2016).

Enero-abril de 2016: Volver a tomar conocimiento de la gestión e informar al ciudadano

En el mes de enero de 2016 se creó un equipo técnico interno con un perfil interdisciplinar: licenciados en derecho, economistas, ingenieros de caminos e ingenieros industriales, para elaborar un estudio que contuviera la información precisa de todos los elementos, variables y considerandos relevantes para la prestación del servicio. Ese estudio fue presentado a los grupos políticos municipales el 13 de abril de 2016, realizándose una mesa informativa para la población el 20 de abril de 2016 (I Foro Ciudadano sobre el Ciclo del Agua) para presentar y explicar los principales datos y conclusiones obtenidos:

- La concesionaria del servicio, Aguas de Valladolid S.A., filial del grupo Aguas de Barcelona (AGBAR), abastece de agua a la ciudad de Valladolid y se encarga del suministro en alta a varias poblaciones cercanas, atendiendo a unas 350.000 personas.
- Para ello gestiona dos plantas de tratamiento de agua potable (ETAP), una estación depuradora de aguas residuales (EDAR) y un laboratorio, tanto de control de vertidos como de calidad del agua de consumo humano.
- La cantidad de agua potable distribuida desde las ETAPs se eleva a casi 29 millones de metros cúbicos al año, provenientes tanto del Canal del Duero como del Canal de Castilla. Esta cantidad de agua se distribuye a través de una red de abastecimiento de más de 666 Km.
- La concesionaria depura las aguas residuales de la ciudad que son transportadas hasta la EDAR a través de los más de 777 Km de la red de saneamiento. En la EDAR, tras los procesos de tratamiento oportunos, se devuelve el agua tratada al río Pisuerga.

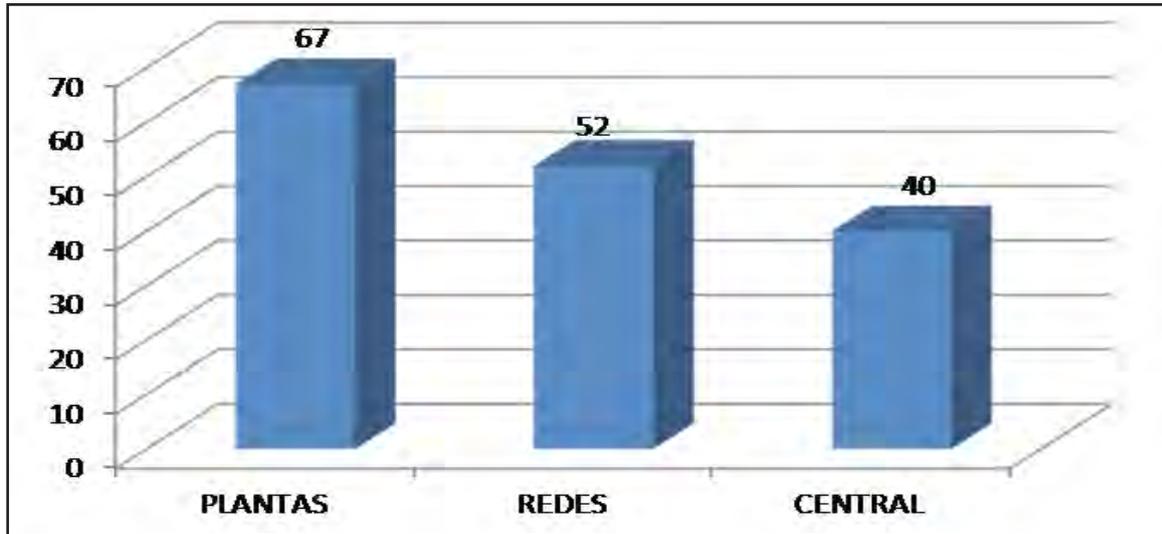
Tabla No 1. Volúmenes de agua registrados y suministrados (1994-2015), en m³

	REGISTRADOS				SUMINISTRADOS	
	M ³				M ³	RTH
	CLIENTES	MUNICIPALES	ALTA	TOTAL		
1994	21,711,000	1,064,000	0	22,775,000	43,263,000	53%
1999	22,653,000	1,110,000	0	23,763,000	39,548,000	60%
2005	22,322,000	1,171,000	2,594,000	26,087,000	37,195,000	70%
2010	19,791,000	1,302,000	2,261,000	23,714,000	33,100,000	72%
2015	17,766,000	1,229,000	2,634,000	21,629,000	28,346,000	76%

Fuente: Informe del equipo Técnico

La plantilla de Aguas de Valladolid está formada por 159 profesionales, algunos de ellos provenientes de la antigua sociedad municipal que gestionaba el servicio con anterioridad a la Concesión.

Gráfico No 1. Número de empleados y su ubicación (2016)



Fuente: Informe del equipo Técnico

Si bien no han existido significativas quejas sobre la relación calidad-precio del servicio, durante los años de concesión no se ha reinvertido el canon obtenido por el Ayuntamiento de Valladolid en la renovación de las instalaciones y redes para lograr su óptimo estado de conservación. Existe un déficit acumulado durante los anteriores 18 años de al menos 96,7 millones de euros, que determina que nos encontremos en un punto crítico: muchos elementos están obsoletos, su vida útil agotada y su estado es muy deficiente. Podría producirse un fallo masivo del sistema, poniendo en riesgo real la prestación del servicio. Por este motivo se hace un gran hincapié en:

- Analizar las vidas útiles de cada instalación y maquinaria.
- Comprobar su estado real.
- Poner de relieve las situaciones críticas, que de ningún modo deberían desatenderse.
- Cuantificar la inversión necesaria y la temporalización de su ejecución.

En base al estudio se obtuvieron unas necesidades de inversión en cada una de las instalaciones que es necesario tener en cuenta si se quieren mantener operativas las infraestructuras que son responsabilidad municipal, con el fin de no descapitalizarlas con el consiguiente perjuicio para los ciudadanos. El déficit inversor, sumado a los requerimientos de reposición para el período 2018-2032, arrojó la cifra final necesaria en inversiones (sin IVA) de 232.000.000€.

Mayo a julio de 2016. Primer acuerdo del Pleno Municipal. Participación político-técnica y ciudadana en el proceso

Tras la presentación de este estudio técnico en el I Foro Ciudadano sobre el Ciclo del Agua, difundido también a través de la página web www.valladolid.es, el Ayuntamiento de Valladolid, en sesión Plenaria de fecha 5 de mayo de 2016 acordó iniciar el expediente para la determinación de la forma más sostenible y eficiente de gestionar los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento y depuración de aguas residuales. En ese mismo acuerdo Plenario se creó la Comisión Político Técnica prevista en el artículo 56 del RSCL, encargada de elaborar la propuesta de Memoria justificativa de la forma más sostenible y eficiente de gestión de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento y depuración de aguas residuales, compuesta por seis concejales y cinco técnicos. La intervención municipal, que debía fiscalizar la Memoria final, intervino como observadora.

Esta Comisión se reunió en tres fechas: 16 de mayo, 31 de mayo y 13 de julio de 2016, abordando diferentes aspectos:

- Análisis de las inversiones previstas.
- Informe sobre los aspectos fiscales.
- Informe sobre la situación jurídica de los trabajadores.
- Informe sobre los aspectos cualitativos de las formas de gestión, sobre la capacidad de control y toma de decisiones.
- Modelos económicos de la gestión del agua en cada forma de gestión.

Paralelamente se desarrollaron otras dos llamadas a la participación, el 23 de mayo de 2016 (II Foro Ciudadano) y el 12 de julio de 2016 (III Foro Ciudadano). Estos encuentros con la ciudadanía respondían al compromiso de información y consulta directa, recogiendo la recomendación del Parlamento Europeo del 8 de septiembre de 2015 sobre el seguimiento de la Iniciativa ciudadana europea Right2water, antes referida (Right2Water, 2018). Los Foros contaron con la participación de colectivos y personas interesadas de los que se recogieron opiniones y sugerencias. Por último, el diálogo tanto con la dirección de la concesionaria como con la plantilla fue fluido y constante. Con toda la información recabada, en fecha 13 de julio de 2016, la Comisión Político Técnica acordó proponer la creación de una entidad, cuyo capital social sea de titularidad pública y encomendarle al equipo técnico la tarea de redacción de la Memoria justificativa que determine la forma más eficiente y sostenible de gestionar el servicio.

Agosto a noviembre de 2016: incorporación de informes y redacción de la Memoria

Para la redacción de la Memoria se incorporaron diversos informes:

- Sobre el impacto que tendría en el presupuesto del Ayuntamiento de Valladolid la incorporación del servicio de agua como gestión directa.
- Sobre el procedimiento para la aprobación de la Memoria.
- Sobre la subrogación del personal y el límite de la Ley de Presupuestos Generales del Estado a la tasa de reposición de efectivos.
- Sobre la incidencia de los aspectos fiscales en las diferentes formas de gestión.
- Sobre la naturaleza jurídica del ingreso por abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales.

El informe económico sobre la incidencia de la gestión directa en el presupuesto del Ayuntamiento de Valladolid puso de relieve que se dejará de ingresar en las arcas municipales el canon que abona el concesionario, que se cifra en una media de 6 millones de euros anuales. No obstante, el déficit inversor y el deficiente estado de las infraestructuras demandan, como se ha expuesto, una gran inversión en los próximos años. Esa carga para el Ayuntamiento supone que no debe entenderse que se minora el ingreso en 6 millones al año, sino que, con independencia de la forma de gestión, la administración municipal debe destinar un mínimo de 11.9 millones de euros al año durante los próximos 15 años para conseguir mejorar las actuales instalaciones y devolverles su capacidad operativa. Una entidad de naturaleza pública para la gestión contaría con una estructura de gastos e ingresos que permitirían obtener los suficientes recursos para, con una planificación ordenada de las inversiones, iniciar un proceso de mejora en las infraestructuras necesarias para la prestación de un servicio público eficiente. Esta entidad en todas las hipótesis económico-financieras aportadas, se encontraría en situaciones de equilibrio o superávit. La necesidad de financiación ajena se circunscribiría a problemas de tesorería iniciales en el modelo desarrollado. Por eso la entidad, a la luz de los principios generales de la ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (L.O.2/2012 de 27 de abril) cumplirá con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

El informe sobre el procedimiento de aprobación de la Memoria parte de la modificación operada por la Ley 27/2013, del 27 de diciembre de 2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local sobre el contenido del 85.2 de la Ley 7/1985, del 2 de abril de 1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Esta modificación supone un nuevo procedimiento para la determinación de la forma de gestión de los servicios públicos, que necesariamente estará basada en los principios de eficiencia y sostenibilidad. No nos encontramos ante el supuesto del artículo 86 de valoración sobre la conveniencia y oportunidad de iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas, sino de la acreditación de la mayor eficiencia y sostenibilidad de una forma de gestión mediante una entidad pública empresarial local respecto de las otras formas de gestión. Repetimos que el artículo 85.2 de la Ley 7/1985 arriba mencionado determina el procedimiento. Dada la especialidad del mismo, se ha considerado que no es de aplicación lo dispuesto en los artículos 97 y 98 del Real Decreto Legislativo 781/1986, del 18 de abril de 1986, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local y del capítulo 3 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el

que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

El informe de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Valladolid se pronunció de la siguiente manera sobre este aspecto:

Como en este caso estamos ante la modificación del régimen de prestación de un servicio público ya declarado como tal y municipalizado, desde una perspectiva jurídico-material ha de quedar probado en el expediente que la gestión directa mediante personificaciones jurídicas -ya sea a través de una sociedad mercantil de capital íntegramente público, ya sea a través de una entidad pública empresarial- resulta ser una forma más sostenible y eficiente de prestación del servicio que si se opta por contratar a un empresario privado, o si se decide hacerlo a través de la propia organización municipal sin personificación.

Desde el punto de vista jurídico-formal, esta mayor eficiencia y sostenibilidad ha de quedar acreditada de forma documental a través de la elaboración de una Memoria justificativa y además en ella se ha de dejar constancia del asesoramiento recibido. Esto significa que se han de incluir los informes sobre el coste del servicio y el apoyo técnico recibido que deberán ser publicitados, esto es, deberán hacerse públicos (lo que no equivale a la exigencia de un trámite de información pública que, no obstante, puede acordarse si se entiende que la naturaleza del procedimiento lo requiere, al amparo de lo dispuesto en el artículo 83.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre). Y por ello la ley exige (en el citado art. 85.2 LRBRL) recabar el informe del Interventor sobre la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril (RCL 2012, 607), de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Este informe es de legalidad y no de oportunidad conforme a lo previsto en la STC 143/2013, de 11 de julio (RTC 2013, 143).

El debate sobre si es posible o no el ejercicio de actividades de contenido económico por las Administraciones Públicas está hoy superado, y de hecho se ha trasladado a una cuestión de competencia dentro del mercado. Ya no se discute que los entes municipales pueden ejercer actividades de contenido económico. Los problemas surgen sobre la necesidad de respetar las reglas de la competencia cuando se llevan a cabo estas actividades, reglas que pueden alterarse si la actividad de contenido económico tiene la naturaleza de servicio público o de actividad económica de interés general.

No obstante, la decisión de prestar un servicio público local y la iniciativa para el ejercicio de actividades económicas locales son dos supuestos distintos, aunque ambos puedan prestarse a través de empresa pública totalmente municipal, y esta distinción tiene consecuencias desde el punto de vista del procedimiento para adoptar la decisión sobre la prestación y su forma de gestión.

Según lo indicado, actualmente la distinción fundamental no se encuentra en la división entre servicios públicos municipales reservados e iniciativa pública local en la economía, sino entre servicios públicos locales que pueden o no estar reservados y que se prestan en concurrencia, pero

no necesariamente en competencia con los particulares, e iniciativa económica municipal, que sí se presta necesariamente en competencia con los particulares. Partiendo de esta distinción, puede concluirse que no es necesario someter la decisión sobre la prestación y forma de gestión de un servicio público a la tramitación del expediente de ejercicio de la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas a que se refiere el artículo 86.1 LRBRL y el artículo 97 TRRL.”

El informe sobre la situación del personal que se encontraba contratado por la concesionaria concluye que, con independencia de que cambie la forma de gestión de indirecta a directa o que se mantenga como gestión indirecta, opera la subrogación en todos los casos, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 44 del TRET. Dicho personal, a excepción del que procedía de la extinguida sociedad municipal a la que sucedió la concesionaria, se incorporaría a la entidad pública en condición de personal indefinido no fijo. Sobre la limitación por aplicación de la tasa de reposición de efectivos prevista en Disposición adicional decimoquinta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016, el informe jurídico concluyó que le será de aplicación a la nueva entidad en la medida que dichas limitaciones de la legislación estatal se impongan también para los sucesivos ejercicios. La propia creación de la Entidad no supone una vulneración de los límites previstos en dicha Disposición adicional. Para entenderlo, es preciso poner en relación este precepto con el propio artículo 85.2 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, y realizar una interpretación teleológica de ambas normas. Las limitaciones de la Ley de Presupuestos se disponen con el objetivo de contención del gasto público de las Administraciones Públicas. Ese mismo objetivo es el que se persigue en el análisis de eficiencia y sostenibilidad requerido por el artículo 85.2. Demostrada la mayor eficiencia de la gestión directa mediante una Entidad Pública Empresarial Local, no puede defenderse la aplicación de la limitación de la Ley de Presupuestos si ella lleva a una gestión indirecta demostrada como más costosa para las arcas municipales, y por lo tanto más ineficiente.

Los informes sobre los aspectos de naturaleza tributaria analizan el efecto fiscal en cada una de las posibles formas de gestión, concluyendo que si es gestionada por el propio Ayuntamiento no estaría sujeto a ningún impuesto salvo la sujeción al IVA, (si bien el Ayuntamiento de Valladolid tendría serias dificultades a corto y medio plazo de implantación de los mecanismos de gestión para deducirse del IVA soportado por la prestación del servicio). En términos cuantitativos, el mayor efecto es que las formas de gestión directa permiten una exención o deducción del 99 por ciento en el impuesto de sociedades.

Por último, el informe del Consejo Económico Administrativo (órgano consultivo municipal creado por la Ley 57/2003, del 16 de diciembre de 2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local) a raíz de las últimas sentencias del Tribunal Supremo de 23 y 24 de noviembre de 2015, dictaminó:

- a. Que considera que la contraprestación satisfecha por la prestación del servicio de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales tiene en todo caso naturaleza de tasa, independientemente del modo elegido para la gestión del servicio.

- b. Que la función de recaudación de la tasa no podría ser encomendada al concesionario o a la sociedad mixta.
- c. No se encuentran en principio reparos para que la función de recaudación pueda llevarse a cabo por la propia entidad local, un organismo autónomo o incluso por una entidad pública empresarial, pero siempre y en todo caso respetando la atribución por Ley de esa función pública a funcionarios con habilitación de carácter estatal. En este sentido se había pronunciado el Tribunal de Cuentas en su informe número 1107 del 23 de julio de 2015:

La función de recaudación está declarada como una de las funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter estatal correspondiendo a las entidades locales y a sus organismos autónomos la recaudación de las deudas cuya gestión tenga atribuida, conforme al art. 8 del Reglamento General de Recaudación [...].

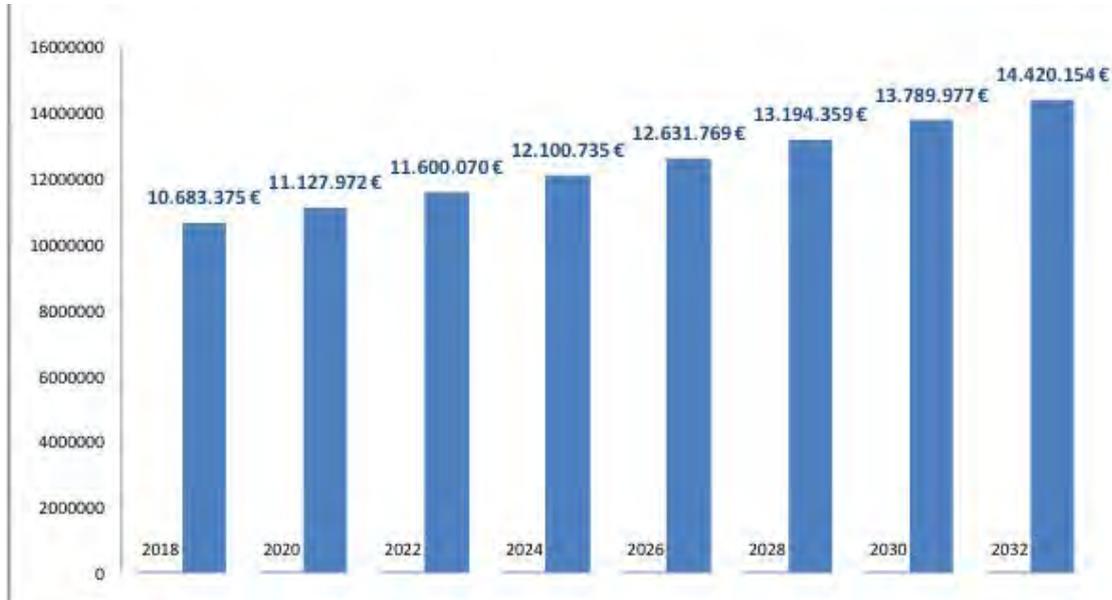
En definitiva, las tasas han de ingresarse directamente en las arcas municipales con independencia de que la Entidad local acuerde el pago de una determinada retribución a la empresa concesionaria por los servicios prestados, sin que sea posible que dicha retribución consista en la percepción directa de las tasas.

Con la incorporación de estos informes, y muy especialmente de este último, la opción de la Entidad Pública Empresarial (EPE) se manifestó como la adecuada. Las EPE son entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia que se cualifican por simultanear el ejercicio de potestades administrativas (entre las que puede estar la de recaudación de la tasa con atribución a un funcionario público adscrito a la misma) y de realizar actividades prestacionales de gestión de servicio o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación, conforme dispone el art. 103.1 de la LRJSP. Con la incorporación de estos informes, la Memoria redactada, que deja constancia de los asesoramientos recibidos, puso de relieve todas las ventajas de la Entidad Pública Empresarial en términos de eficiencia y sostenibilidad. Desde un punto de vista cuantitativo, la Memoria demostró que la gestión directa es la forma más eficiente de gestionar el servicio, teniendo en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión.

Para justificar lo anterior, se incluyeron modelos económicos que lo acreditan. Dos son principalmente las variables que se toman como base en estos modelos: el incremento de tarifa necesario para llevar a cabo las inversiones requeridas, y las necesidades de financiación con las que gestionar el servicio. En los casos de gestión indirecta se parte de una rentabilidad para el socio del 5 por ciento y en los casos de gestión directa una optimización de los recursos. Se realizaron previsiones de cash flow (resultado + amortizaciones) a 15 años para todos los modelos de gestión teniendo en cuenta los parámetros definidos, y las conclusiones muestran una mayor rentabilidad económica de la gestión directa, tanto por la propia entidad como mediante entidad pública empresarial local o sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública, que permiten conseguir la ejecución de todas las inversiones necesarias para el ciclo integral del agua con la menor subida de tarifa y con excedente de tesorería a

partir del séptimo año (Gráfico No 2).

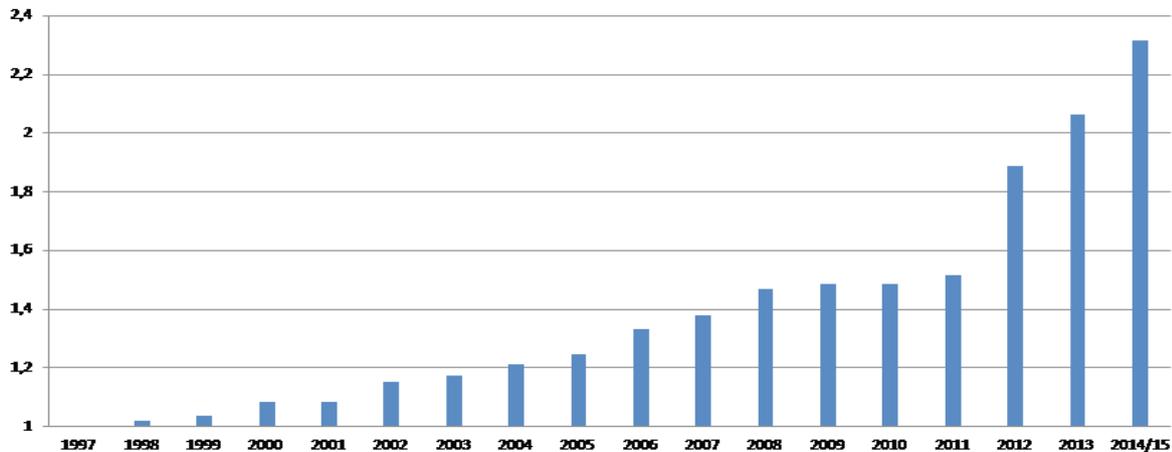
Gráfico No 2. Previsiones de cash flow 2018-2032



Fuente: Informe del equipo Técnico

La situación es económicamente más desfavorable (con mayor subida de tarifa) en la gestión indirecta, fundamentalmente por el efecto de la bonificación del Impuesto de Sociedades al 99 por ciento o 100 por ciento en los modelos de gestión directa y por la rentabilidad establecida para el socio, lo que ocurre en las formas de gestión indirecta. La subida se quedaría en un 0,97 por ciento en la gestión directa. Sin embargo, si acudimos a un sistema de empresa mixta o al actual sistema de concesión sería necesario subir las tarifas un 1,83 por ciento o un 2,2 por ciento, respectivamente. Por hacer un análisis comparativo con el período anterior, frente a un incremento de tarifa real neto del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en el período de 18 años de concesión (1997-2015) del 78,7 por ciento se planifica una subida de tarifa con la gestión directa de 15,6 por ciento en un período de 15 años.

Gráfico No 3. Evolución del precio del servicio 1997-2015



Fuente: Informe del equipo Técnico

Desde un punto de vista cualitativo, se constata como más eficiente la gestión directa, ya que, si bien en los modos de gestión indirecta se asegura también la prestación de los servicios públicos, haciendo realidad los principios de asequibilidad, igualdad, calidad y continuidad, mediante la dirección y control del concesionario, se le debe garantizar una rentabilidad a la empresa privada y mantenerla a lo largo de la vida del contrato. Este compromiso asumido frente al agente privado condiciona la prestación del servicio ya que la administración no puede variar las condiciones, por mucho que cambien las circunstancias sociales o económicas del servicio público. Si tuviera que hacerlo, debería tramitar la correspondiente modificación contractual, si ella fuera posible y garantizar en todo caso el reequilibrio económico de la concesión. La gestión directa permite adoptar la decisión que mejor se adapta a los intereses generales sin estar condicionada por los compromisos asumidos frente al socio o concesionario.

Dentro de las formas de gestión directa, la Memoria establece el análisis comparativo de la Entidad Pública Empresarial, uno a uno, con las formas de la gestión directa por la propia entidad, con el organismo autónomo y con la sociedad mercantil local. Se considera a la EPE más ventajosa que la primera ya que ésta no garantiza el ritmo y volumen de las inversiones que requiere el ciclo integral del agua y, si se ejecutase toda la inversión necesaria, podrían resultar negativamente afectadas otras inversiones o programas municipales, dadas las condiciones actuales de limitación del gasto que impone la legislación en materia de estabilidad presupuestaria a las entidades locales. Frente al organismo autónomo se argumenta la mayor especialización de la EPE a la luz de la regulación de la Ley 40/2015, del 1 de octubre de 2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. Los organismos autónomos desarrollan actividades derivadas de la propia Administración Pública, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta, mientras que las entidades públicas empresariales, se cualifican por simultanear el ejercicio de potestades administrativas y de actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación. La gestión del ciclo integral del agua es claramente un ejemplo de esto segundo. La mayor adecuación de la EPE respecto a la sociedad mercantil de titularidad municipal se justifica por la imposibilidad de esta segunda

de recaudar la tasa, a la luz de las sentencias del Tribunal Supremo. Capacidad que sí tiene, mediante previsión estatutaria, la Entidad Pública Empresarial, como pone de relieve el informe del Consejo Económico Administrativo, al que nos hemos referido con anterioridad.

Diciembre de 2016. Valoración de la sostenibilidad financiera por la Intervención Municipal

Redactada la Memoria justificativa de la eficiencia y sostenibilidad de creación de una Entidad Pública Empresarial local para la gestión del ciclo del agua procedía recabar el informe del interventor local, de acuerdo con el referido artículo 85 de la LRBRL y con lo previsto en el artículo 4 de la LOEPSF. Este informe presentó las siguientes conclusiones:

- Si bien la gestión por el propio Ayuntamiento presenta un mejor resultado económico, éste no se puede considerar sustancial ni determinante en tanto que su diferencia no la considero relevante. Y la forma de Organismo Autónomo no procede en cuanto desarrolla actividades derivadas de la propia Administración Pública, y en este caso se trata del ejercicio de una actividad prestacional de un servicio financiado mayoritariamente por ingresos de mercado a efectos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (SEC).
- La Entidad Pública Empresarial se presenta dentro de las formas de gestión directa, como una forma de gestión que simultanea el ejercicio de potestades tributarias y de recaudación (lo que no puede tener ni una sociedad municipal ni un concesionario) y el ejercicio de una actividad prestacional como es el servicio de gestión integral del agua, con un alto grado de especialización. Dotándole así de una mayor flexibilidad en la gestión.
- Y, por otra parte, la Entidad Pública Empresarial Local (EPEL) no estaría sujeta a todas las reglas fiscales de la LOEPySF al no estar sujeta a la regla de gasto y poder destinar su superávit a la ejecución de inversiones.
- La forma de EPEL, conforme a los modelos presentados, la considero sostenible financieramente pero siempre que su gestión sea eficiente en la asignación y utilización de los recursos públicos.
- La gestión eficiente es la primera y última justificación de cualquier forma de gestión de un servicio público, mediante la programación por objetivos y controlada de forma permanente de modo que permita conocer si sigue siendo la forma más eficiente y eficaz posible de cumplir los objetivos que se persiguen con su creación.

Diciembre de 2016. Segundo acuerdo del Pleno del Ayuntamiento

Completado el expediente a que se refiere el artículo 85 de la LRBRL, el 30 de diciembre de 2016 el Pleno del Ayuntamiento de Valladolid acordó aprobar la Memoria sobre la determinación de la forma más sostenible y eficiente de gestionar los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento y depuración de aguas residuales, con la

propuesta de gestión directa del servicio a través de la constitución de una Entidad Pública Empresarial Local. En dicha sesión se aprobaron también sus estatutos y la adscripción de bienes a la misma. Hay que señalar que dicho acuerdo fue objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de Valladolid del día 18 de enero de 2017 y, tal y como dispone el artículo 85 de la LRBRL, la Memoria, que deja constancia del asesoramiento recibido y de los informes sobre el coste del servicio, ha sido publicitada a través de la página de Internet municipal.

Febrero de 2017. Primeros pasos de la Entidad Pública Empresarial

En los dos primeros meses desde la publicación oficial del acuerdo de constitución, el Consejo de Administración de la Entidad tuvo tres reuniones. En ellas se acordó el Programa de Actuación Plurianual 2017-2019 con los objetivos estratégicos, la previsión de ingresos y gastos para el segundo semestre de 2017 a incluirse en el Presupuesto General Municipal y que se estimó en 14.933.000 euros. Además, se aprobaron las bases de contratación del Gerente, la licitación para el suministro de energía eléctrica y se determinaron las normas de contratación de la EPEL, en su calidad de poder adjudicador. Se realizó también la propuesta a la Junta de Gobierno Local de la ordenanza fiscal e imposición de la tasa, con congelación en 2017 para después, en previsión de las inversiones que haga la empresa para mejorar las instalaciones, modular la tarifa, atendiendo a los criterios sociales y medioambientales

Marzo-mayo de 2017. Litigiosidad

La concesionaria del servicio presentó alegaciones con anterioridad al acuerdo del Pleno del Ayuntamiento del 30 de diciembre de 2016. Esta solicitud resultó extemporánea, dado que el expediente se encontraba ya dictaminado por la Comisión del Pleno. Dicho dictamen se produjo el día 22 de diciembre de 2016 y por lo tanto, formulada la propuesta de resolución y consecuentemente cerrada la fase instructora en la que se incardina el trámite de audiencia. Ahora bien, el 30 de enero de 2017 la empresa y una asociación de vecinos de la ciudad presentaron sendos recursos de reposición, cuyos principales argumentos en síntesis eran:

- La omisión de los trámites esenciales del procedimiento de establecimiento de una forma de gestión directa del servicio en régimen de monopolio, alegando que no se había seguido el procedimiento del artículo 86 de la LRBRL, de los artículos 97 y 98 del Real Decreto Legislativo 781/1986, del 18 de abril de 1986, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local y del capítulo 3 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales. Existencia de un monopolio de facto.
- El incumplimiento de la normativa laboral y administrativa con perjuicio para los empleados de Aguas de Valladolid adscritos al servicio por causar precariedad en el empleo, al subrogarlos en condición de indefinidos no fijos.
- La vulneración de las obligaciones de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, por incorrecta clasificación de la EPEL fuera del sector Administraciones

Públicas a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, por entender que el cumplimiento de la regla del 50 por ciento, si bien es indicativa, no es condición per se suficiente para determinar si una unidad institucional es de mercado.

- La improcedencia de la fundamentación referente a que el servicio únicamente se podría gestionar directamente, sobre la premisa de que la tarifa del servicio debe ser una tasa, que únicamente puede ser recaudada por la EPEL.
- La solicitud de la suspensión del acuerdo del Pleno del 30 de diciembre de 2016, refiriendo perjuicios de imposible o difícil reparación.

El Pleno del Ayuntamiento de Valladolid, el 23 de febrero de 2017 acordó la desestimación de los recursos. A continuación, la concesionaria interpuso el 16 de marzo de 2017 un recurso contencioso administrativo y solicitó la medida cautelar de suspensión del Acuerdo. La interposición del recurso no es un hecho que sorprenda, sino que es algo habitual en este tipo de controversias en las que la empresa concesionaria no quiere renunciar al beneficio que venía obteniendo con el servicio de agua de la ciudad, y más aún cuando la concesionaria, perteneciente a un gran grupo de empresas dedicadas a la gestión indirecta de estos servicios, ve con preocupación que el éxito del "caso de Valladolid" se extienda a otras ciudades. Igualmente, La Confederación Vallisoletana de Empresarios y la Asociación Española de Empresas Gestoras del Agua Urbana también interpusieron sendos recursos contencioso-administrativos contra el Acuerdo. Idéntica medida ha adoptado la Abogacía del Estado por entender que la incorporación de la plantilla a la Entidad Pública Empresarial contraviene las limitaciones a la contratación impuestas por la legislación estatal al sector público, e igualmente pide, como medida cautelar, la suspensión de la eficacia del Acuerdo.

Las medidas cautelares solicitadas fueron desestimadas mediante autos de los juzgados Contencioso Administrativos n° 3 y 4 de Valladolid, y ratificados por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sentencia de 3 de noviembre de 2017, rec. 360 /2017, con, en síntesis, los siguientes principales argumentos:

- La titularidad municipal de los servicios comprende la potestad de decidir sobre la forma en la que han de gestionarse los mismos.
- Los contratos de concesión del servicio actualmente vigentes se extinguen el día 30 de junio de 2017 por el transcurso del plazo de duración de los mismos procediendo, a partir del momento indicado, a la reversión de la concesión.
- La entidad actual concesionaria del servicio, no tiene ningún derecho pleno a continuar gestionando el mismo hasta tanto se asume la gestión por otro sujeto diferente dado que los contratos actualmente vigentes se extinguen por cumplimiento.
- No se considera que la normativa que resulta aplicable determine que el servicio público relacionado con la gestión integral del agua del municipio de Valladolid no pueda ser gestionado de manera directa.
- Los efectos que produce la extinción de los contratos de concesión son los que posibilitan la aplicación de lo dispuesto en el artículo 44 del Estatuto de los

Trabajadores. La subrogación no es una decisión que resulte directamente de los acuerdos recurridos sino que la misma se produce por aplicación del artículo citado correspondiendo a la jurisdicción social.

- El Pleno del Ayuntamiento aprueba la Memoria sobre la determinación de la forma más sostenible y eficiente de gestionar el servicio, de la que no se puede deducir que los índices de calidad a conseguir sean inferiores a los actuales.
- Las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento hasta la fecha, así como las que se lleven a cabo hasta el día 30 de junio de 2017, permiten entender, de manera razonable, que se va a producir una continuidad en la prestación del servicio sin que el cambio de gestión acordada tenga por qué afectar negativamente a esa prestación y ello dejando a salvo los desajustes iniciales, que no tienen por qué considerarse insuperables.
- Además del interés del usuario del servicio está el interés de la Corporación Local de poder elegir el modo de gestión de los servicios de los que es titular. Ese interés se plasma en una decisión administrativa, aunque la misma no puede quedar desvinculada de una opción política que corresponde ejercer a quien tiene mayoría en el Ayuntamiento dado que ello es propio del carácter democrático de las Corporaciones Locales, más concretamente de los Ayuntamientos.

Llegó el 1 de julio de 2017... y la normalidad

El día 1 de julio de 2017 se asumieron los servicios con la más absoluta normalidad. Durante los primeros meses de funcionamiento, como vaticinaban los Autos de los Juzgados, existieron dificultades sí, las propias del inicio de una gestión, pero se han ido solventado gracias al esfuerzo de los trabajadores en cuyos contratos se subrogó la entidad en aplicación del referido artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores. Los usuarios no han notado cambios sustanciales en el servicio y como mayores novedades podemos destacar que los municipios del entorno de Valladolid gozan de un nuevo marco consensuado de colaboración para la depuración de sus aguas residuales. Atendiendo reiteradas reivindicaciones de éstos, asumen ahora los costes reales y efectivos de los servicios prestados, a la vez que se garantiza la adecuada atribución de responsabilidades y la correcta actuación administrativa en el tema de la calidad de las aguas, autorización de vertidos y gestión de las conducciones. Por otro lado, el Pleno de la Corporación ha decidido no incrementar las tasas por la prestación del servicio a los vecinos de Valladolid, dado que los resultados económicos que se van obteniendo lo permiten. Adicionalmente se establecen bonificaciones con criterios de capacidad económica, que antes no existían, para las unidades familiares con ingresos inferiores al 100 por ciento del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), manteniendo las destinadas a las familias numerosas.

Referencias

- AEAS – Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento (2016), "XIV Estudio Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento en España 2016". Disponible en: <http://www.aeas.es/> (consultado en marzo de 2018).
- Banco Mundial (2003), Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004: Servicios para los Pobres, Washington DC: Banco Mundial.
- Gimeno-Feliu, José María (2017a), "La remunicipalización de servicios públicos locales: la necesaria depuración de conceptos y los condicionantes jurídicos desde la óptica del derecho europeo", Cuadernos de Derecho Local, Número 43, págs. 31-78.
- Gimeno-Feliu, José María (2017b), "La 'debilidad' del Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público en su actual tramitación parlamentaria desde la perspectiva del control efectivo y de la prevención de la corrupción y de las exigencias europeas", Observatorio de Contratación Pública, 17 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.306/relcategoria.208/relmenu.3/chk.853b63c4e4563ea7981534f8d399cb27> (consultado en marzo de 2018).
- Gimeno-Feliu, José María (2017c), "Líneas maestras de la nueva ley de contratos del sector público y sus principales novedades", en José Manuel Martínez Fernández (Coord.), Contratación del Sector Público Local, 4a Ed., Madrid: Wolters Kluwer, p. 17.
- Hall, David (2012), "Re-municipalising municipal services in Europe", Public Services International Research Unit (PSIRU). Universidad de Greenwich. Disponible en: https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Redraft_DH_remunicipalization.pdf (consultado en marzo de 2018).
- Juzgado de Instrucción nº 1 de Lugo (2015), "DPA Diligencias Previas Proc. Abreviado 0000337 /2014, N.I.G.: 27028 43 2 2011 0003738, Delito/falta: Tráfico de Influencias", Lugo, 28 de julio de 2015. Disponible en: http://accionytransparenciapublica.com/attachments/article/32/PILAR%20DE%20LARA-TRAMA_AGUAGEST_VARIOS_CONCELOS_DE_GALICIA.pdf (consultado en marzo de 2018).
- Martínez, Víctor (2017), "El juez liquidará más radiales quebradas tras el verano y pide a Fomento que aclare si subrogará 800 empleos", El Mundo, 20 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.elmundo.es/economia/2017/06/20/594815c2e2704e90698b46eb.html> (consultado en marzo de 2018).
- Martínez Fernández, José Manuel (2017), "La remunicipalización de servicios", Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Número 9, págs. 1195-1212.

- Nogueira, Mónica (2017), "Los alcaldes del cambio se dan de bruces con la 'remunicipalización'", El Correo Gallego, 30 de enero de 2017. Disponible en: <http://www.elcorreogallego.es/galicia/ecg/alcaldes-cambio-dan-bruces-remunicipalizacion/idEdicion-2017-01-30/idNoticia-1038966/> (consultado en marzo de 2018).
- Parlamento Europeo (2015), "Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de septiembre de 2015, sobre el seguimiento de la Iniciativa Ciudadana Europea Right2Water (2014/2239(INI))", Estrasburgo. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0294+O+DOC+XML+V0//ES> (consultado en marzo de 2018).
- Pigeon, Martin, David A. McDonald, Olivier Hoedeman y Satoko Kishimoto (Eds.) (2013), Remunicipalización: El Retorno del Agua a Manos Públicas, Amsterdam: Transnational Institute. Disponible en https://www.tni.org/files/download/pigeon-mcdonald-hoedeman-kishimoto_remunicipalizacion_retorno_del_agua_a_manos_publicas_2013_0.pdf (consultado en marzo de 2018).
- Right2Water (2018), "European Citizens' Initiative (ECI) for the recognition of water and sanitation services as a human right", Disponible en: <http://www.right2water.eu> (consultado en marzo de 2018).
- Rodríguez, Marta (2017), "Girona asume de forma cautelara la gestión directa del servicio de aguas. El Consistorio administrará la concesión a propuesta de la Fiscalía Anticorrupción", El País, 29 de septiembre de 2017. Disponible en: https://elpais.com/ccaa/2017/09/25/catalunya/1506335229_932613.html (consultado en marzo de 2018).
- Tornos Más, Joaquín (2016), "La remunicipalización de los servicios públicos locales. algunas posiciones conceptuales", El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, Número 58-59, págs. 32-49.
- Transparencia Internacional España (2015), "Propuestas electorales a los partidos políticos sobre transparencia y prevención de la corrupción", Disponible en: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/10/sesenta_medidas_propuestas_tie.pdf (consultado en marzo de 2018).
- Unión Europea (2010, "EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador", Documento 52010DC2020, 3 de marzo de 2010, Bruselas. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52010DC2020> (consultado en marzo de 2018).
- Zarza, Alonso Martín y Fernando Urruticoechea Basozabal (2017), "El ciclo político del agua: caudales turbulentos", CTXT Contexto y Acción, 12 de abril de 2017. Disponible en: <http://ctxt.es/es/20170412/Politica/12150/agua-privatizacion-Agbar-catalunya.htm> (consultado en marzo de 2018).



WATERLATGOBACIT