

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](mailto:waterlat@ncl.ac.uk)

Web page: [www.waterlat.org](http://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](mailto: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](mailto: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](mailto: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 <i>Anaïs Varo Barranco</i> .....	42
El debate sobre el Derecho Humano al Agua en España: la experiencia del Pacto Social por el Agua Pública <i>Oscar Flores Baquero, Violeta Cabello Villarejo, Nuria Hernández- Mora y Leandro del Moral Ituarte</i> .....	68
La remunicipalización del agua en el Ayuntamiento de Valladolid <i>José Manuel Martínez Fernández y Teresa Redondo Arranz</i> .....	89
La experiencia de la Plataforma contra la Privatización del Canal Isabel II <i>Plataforma contra la Privatización del Canal de Isabel II</i> .....	123
El proceso de municipalización del servicio público de abastecimiento de agua en el municipio de Terrassa, Cataluña, España <i>Marc Cadevall Artigues</i> .....	147

## 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 Catalanian 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*<sup>1</sup>.

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 6

### El proceso de municipalización del servicio público de abastecimiento de agua en el municipio de Terrassa, Cataluña, España

*Marc Cadevall Artigues*<sup>1</sup> - Director, Área de Territorio y Sostenibilidad del Ayuntamiento de Terrassa, Cataluña

#### Resumen

El presente artículo tiene como objetivo exponer el proceso de municipalización, entendido como internalización de la gestión, del servicio público de abastecimiento de agua en la ciudad de Terrassa, después de 75 años de gestión indirecta mediante concesión, que culminaron con el fin del contrato en diciembre de 2016. Se describen previamente algunos aspectos de la gestión de los servicios públicos que, llevados a la práctica, pueden contribuir a superar las dificultades aparecidas en Terrassa, a facilitar el gobierno del servicio y, si se diera el caso, a otros procesos de municipalización adicionales. El marco jurídico estatal español impone limitaciones y requisitos para proceder al cambio de forma de gestión de los servicios públicos. Tomando esto en cuenta, así como el modelo de expediente administrativo y su aplicación práctica en el caso de Terrassa, se decidió que la forma de gestión más eficiente y sostenible es la directa, mediante una entidad pública empresarial local. El proceso administrativo para proceder al cambio ha finalizado con la aprobación definitiva del expediente el día 22 de marzo de 2018, día Mundial del Agua, con lo que se abre una nueva etapa para la constitución de la entidad y el inicio de la prestación del servicio por parte del municipio, prevista para el 10 de diciembre de 2018

**Palabras clave:** Municipalización; servicio público; abastecimiento de agua; Terrasa

Recibido: marzo de 2018

Aceptado: marzo de 2018

---

<sup>1</sup> E-mail: marc.cadevall@terrassa.cat

## Abstract

The objective of this article is to present the process of municipalization, understood as the internalization of management, of the water supply service that is taking place in the city of Terrasa, after 75 years of indirect management through concession, whose contract expired on December 2016. I first discuss some aspects of public services managements that, if practiced, could contribute to overcome the difficulties experienced by Terrasa, to facilitate the government of the services, and, if it should happen, to proceed with a process of municipalization. The legal Spanish framework imposes limitations and requirements to introduce changes in the forms of management of public services. Taking these into account, in addition to the model of administrative process and its practical implementation in Terrasa, it was found that the most efficient and sustainable form of management is direct management though a public local company. The administrative process to implement the change was finally approved on 22 March 2018, World Water day, which opens a new stage in the process of creating the local public company and the start of the provision of service by the municipality, which is set for 10 December 2018.

**Keywords:** Municipalization; public service; water supply; Terrasa

Received: March 2018

Accepted: March 2018

## Introducción

En Terrassa, la historia del servicio de abastecimiento de agua se remonta a mediados del siglo XIX. Con el comienzo de la revolución industrial y la introducción de maquinaria en el sector textil, los caudales de agua que se consumían para usos domésticos, comerciales y artesanales eran insuficientes. Para hacer frente a esta situación, en el año 1828 el Rey Fernando VII otorgó al Ayuntamiento de Terrassa la concesión para realizar las obras de una *mina* de agua<sup>2</sup> y explotarla, con el propósito de proveer a la ciudad del caudal de agua necesario. En el año 1842 se constituyó la Sociedad de la Mina Pública de Aguas de la Villa de Tarrasa, que recibió la cesión a perpetuidad de la concesión por parte de la Corporación Municipal, realizó las obras de la mina e inició la prestación del servicio, con la obligación de abastecer fuentes y lavaderos públicos. A partir de aquel momento y durante unos 100 años, el servicio de abastecimiento de agua ha ido incorporando nuevos caudales y nuevas infraestructuras: las constantes obras de ampliación de las minas para la captación de aguas subterráneas, de 14 km de longitud; la construcción entre los años 1898 y 1902 del pantano<sup>3</sup> de Xuriguera, con capacidad para 1.200.000 m<sup>3</sup> de agua; en el año 1919 se construyeron los clarificadores del Pla de la Ametllera para depurar las aguas del pantano, y finalmente, cabe mencionar la perforación en el año 1927 de un pozo a 500 m de profundidad con resultado negativo.

Las necesidades crecientes de agua hicieron que se planteara la posibilidad de traer las aguas del río Llobregat hasta la ciudad. Así fue y en el año 1934 el Ayuntamiento obtenía a perpetuidad, por Orden del Ministerio de Obras Públicas, una concesión para extraer aguas subterráneas del margen de la Riera de Magaroles en su confluencia con el río Llobregat. En fecha 10 de diciembre de 1941, el Ayuntamiento otorgó a Mina Pública d'Aigües de Terrassa SA (de ahora en adelante Mina), nacida de la anterior Sociedad de la Mina Pública de Aguas de la Villa de Tarrasa, mediante escritura pública, la concesión de la gestión del servicio público de abastecimiento de agua en Terrassa por un período de 75 años, en base al derecho de captación antes nombrado. De acuerdo con este contrato, Mina, con la colaboración del Ayuntamiento y del Instituto Industrial, ejecutó las obras de captación, elevación y conducción, y el agua del río Llobregat llegó a la ciudad el 3 de julio de 1943. El contrato incorporaba también, la construcción de la red de distribución para toda la ciudad. El derecho de captación otorgado en el año 1934 se fue ampliando: primero, de 4.000 a 8.000 m<sup>3</sup>/día para el año 1948; para el año 1961 alcanzó 16.000 m<sup>3</sup>/día, con la condición de suministrar agua a las poblaciones de Matadepera, Ullastrell y Viladecavalls; ya para el año 1964 alcanzó 36.000 m<sup>3</sup>/día y aumentó a 56.000 m<sup>3</sup>/día para el año 1974, que es actualmente el caudal inscrito en el registro de aguas de Cataluña (2008). Estas ampliaciones de caudal, estrechamente ligadas al crecimiento de la ciudad, supusieron nuevas y más modernas infraestructuras de transporte, almacenamiento, distribución y control.

Durante 75 años, Mina ha prestado el servicio público en la ciudad y ha incorporado otras concesiones de los municipios vecinos, así como otros negocios relacionados o no con el ciclo del agua. Actualmente, el accionista mayoritario es la Societat General d'Aigües de Barcelona SA (AGBAR), del Grupo Suez. Ahora bien, el contrato de concesión

---

2 Nota de edición: "mina de agua", galerías subterráneas construidas para la captación de agua. En otras regiones de España suelen utilizarse términos como "viajes de agua" (ver Artículo 5 en este número, por: Plataforma contra la Privatización del Canal Isabel II).

3 Nota de edición: "pantano", lagos o lagunas artificiales para la acumulación de aguas.

otorgado a la empresa en 1941 llegó a su término en diciembre de 2016, y durante varios años se ha venido discutiendo el futuro del servicio. La preocupación del Ayuntamiento de Terrassa con respecto a la finalización de la concesión que finalmente ocurrió en 2016 se pone de manifiesto con la firma, en el año 2001, del “Convenio para determinar el fondo de reversión de la concesionaria y otros aspectos relacionados con la finalización de la concesión”. No obstante, no es hasta el año 2012 que se intensifican los trabajos dirigidos a la finalización del contrato y al análisis del modelo de la futura gestión. Aparte de algunos estudios previos, en el año 2013 se realiza el “Proyecto básico de obras e instalaciones para la mejora de los bienes adscritos al servicio público de abastecimiento de agua”, que da lugar a la realización de un inventario y una auditoría del estado de la mayor parte de los bienes que han revertido al Ayuntamiento al fin del contrato. En el año 2014 se crea, por Decreto del Alcalde, la “Comisión técnica para la liquidación de la concesión del servicio de abastecimiento de agua y el estudio e implantación del nuevo modelo de gestión”, formada por diferentes servicios municipales que colaboraban con el encargo de realizar los estudios económicos, jurídicos y técnicos, necesarios para la liquidación de la concesión y para determinar la mejor forma de gestión del servicio público. Este grupo de trabajo, con refuerzos de personal y colaboraciones externas, algunos con el apoyo de la Diputació de Barcelona, realizó varios estudios, todos ellos necesarios para obtener la información y el conocimiento necesarios para cumplir con el encargo.

El presente artículo tiene como objetivo exponer estos trabajos, que culminaron el día 22 de marzo de 2018 con la aprobación en el Pleno municipal de Terrassa del proyecto de municipalización (internalización de la gestión) del servicio. Se describen previamente algunos aspectos de la gestión de los servicios públicos, que, llevados a la práctica, pueden contribuir a superar las dificultades que han surgido en Terrassa, a facilitar el gobierno del servicio y si fuese el caso, a otros procesos de municipalización. El artículo discute el marco jurídico estatal español, particularmente las limitaciones y los requisitos que éste impone al cambio de forma de gestión de los servicios públicos, el modelo de expediente administrativo y su aplicación práctica en el caso de Terrassa, y la decisión que se tomó finalmente: la forma de gestión más eficiente y sostenible es la directa, mediante una entidad pública empresarial local. El proceso administrativo finalizó con la aprobación definitiva del expediente el día 22 de marzo de 2018, día Mundial del Agua, inaugurando una nueva etapa para la constitución de la entidad pública y el inicio de la prestación del servicio por parte del municipio, prevista para el 10 de diciembre de 2018.

## **La gestión y el gobierno del servicio. Instrumentos técnicos, administrativos y económicos**

### El agua, derecho humano, servicio público esencial reservado a las administraciones locales

Algunos organismos internacionales han colocado el agua entre sus preocupaciones más prioritarias, comenzando por Naciones Unidas, que instituyó los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2000-2015 y luego declaró la década 2005-2015 como el

“Decenio Internacional para la Acción ‘el agua, fuente de vida’” (Naciones Unidas, 2018a, b). También, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el Informe sobre Desarrollo Humano 2006, focalizó su atención en el agua, indicando que 1.100 millones de personas en el mundo no disponían de agua para sus necesidades básicas y 2.600 millones no tenían acceso al saneamiento básico (PNUD, 2006). En relación con esto, el año 2010 las Naciones Unidas también declararon el derecho al acceso al agua potable y al saneamiento como Derecho Humano esencial (Naciones Unidas, 2010). El suministro de agua funciona como un monopolio natural, ya que el usuario no puede escoger entre una oferta diversa y competitiva de precios y cualidades. Además, no puede decidir no adquirirla.

El agua es un derecho, no puede ser un producto de mercado ni un simple negocio, de aquí el interés de que algunos servicios sean públicos, como el servicio del agua. En España, el artículo 86 de la Ley 7/1985 del 2 de abril de 1985, que regula las bases de régimen local (LBRL), declara la reserva a favor de las Entidades Locales del servicio de abastecimiento y depuración de aguas (Gobierno de España, 1985). Esto se confirmó en Cataluña, con la declaración de que el servicio público de abastecimiento de agua es una competencia propia del municipio de acuerdo con el artículo 66.3 del Decreto legislativo 2/2003 del 28 de abril de 2003, por el cual se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local (TRLRML) (Comunidad Autónoma de Cataluña, 2003). El artículo 67 de este mismo texto dispone que todos los municipios deben prestar, como mínimo, servicios en materia de abastecimiento de agua y alcantarillado. Por tanto, no hay ninguna duda respecto a quién tiene la responsabilidad de administrar y gobernar estos servicios públicos, con independencia de cuáles sean las formas de gestión que, como se verá más adelante, las entidades locales pueden establecer de acuerdo con la normativa. El gestor queda sujeto a esta administración superior, y debe limitarse a dar cumplimiento con eficacia y eficiencia a los objetivos establecidos, aportando toda la información necesaria y compartiendo el conocimiento derivado del ejercicio diario de la explotación del servicio.

Además, en el servicio público de abastecimiento de agua, tanto en su gobierno como en su gestión, los gestores están sujetos a los principios que derivan tanto de la normativa sectorial en materia de aguas, medio ambiente, salud, consumo, trabajo y mercado, como del derecho administrativo que va incorporando las demandas sociales en los ámbitos de transparencia y participación. La normativa de régimen local determina que las administraciones locales pueden decidir entre distintas formas de gestión de los servicios públicos. El artículo 85 de la LBRL, establece que son servicios públicos los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias, y que las entidades locales tienen reconocida autonomía para la organización de los servicios de su competencia (Gobierno de España, 1985). Es decir, la potestad de dirección y control de los servicios públicos corresponde siempre a las administraciones locales, lo que supone también la potestad de modificación y la inclusión de la cláusula de actualización de los servicios de acuerdo con los estándares económicos y sociales. Esta autonomía se concreta en el artículo 85.2 de la LBRL en la cual se establecen las formas de gestión de los servicios públicos, determinando que se deberían de gestionar de la manera más sostenible y eficiente, entre las formas de gestión directa (Entidad Local, Organismo autónomo local, Entidad pública empresarial local o Sociedad mercantil local, el capital social del cual sea de titularidad pública) y las de gestión indirecta (Concesión, Gestión interesada, Concierto o Sociedad de economía mixta) (Gobierno de España, 1985).

De acuerdo con el artículo 188 del Decreto 179/1995 del 13 de junio de 1995, por el cual se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de las administraciones locales (ROAS), de aplicación en Cataluña, los servicios públicos locales se pueden gestionar directamente o indirectamente (Comunidad Autónoma de Cataluña, 1995). La facultad de establecer el sistema de gestión de los servicios públicos corresponde a las administraciones locales en el ejercicio de la potestad organizativa, exceptuando los servicios que conlleven potestades indeclinables, de coacción administrativa y de lo que establece, si fuese necesario, la legislación sectorial. Hay que tener presente que, en la gestión del servicio de abastecimiento de agua, no hay normativa específica que obligue a descartar ninguna de las modalidades previstas. Finalmente, cabe destacar también que la gestión de los servicios se puede realizar por delegación de competencias a administraciones supramunicipales (mancomunidades, comarcas, consorcios o a petición del servicio y convenio de colaboración con otras administraciones públicas).

### Instrumentos para el gobierno y gestión del servicio

Puede sorprender que siendo el agua un derecho humano y un servicio público esencial, en Cataluña un 80 por ciento de las administraciones locales no gestionen directamente el servicio y lo cedan a manos privadas. Esta realidad responde a las opciones que prevé la ley, pero también a otros motivos, históricos y de otra naturaleza, en los que no entraremos aquí por falta de espacio. Sorprende, sobre todo, cuando se analizan los datos en otros territorios, que a nivel de España el porcentaje es del 50 por ciento y en todo el mundo se queda en un 10 por ciento. La realidad, más preocupante que sorprendente, es que en la práctica las administraciones locales tienen muchas dificultades para ejercer también el gobierno del servicio, en el que no hay ninguna delegación posible. Frecuentemente, surgen dificultades o riesgos que se amplían cuando la forma de gestión es indirecta, y la experiencia demuestra que, si las administraciones locales no realizan la gestión del servicio de forma directa, su gobierno se hace difícil. En primer lugar, es necesario que haya la voluntad política de ejercer la dirección del servicio, voluntad que no siempre ha existido o no ha sido demasiado intensa. En segundo lugar, se requiere disponer de toda la información del servicio y el conocimiento que surge de su análisis. Sin esta información y conocimiento, que en los casos de gestión privada se encuentran privatizados y son propiedad de la empresa gestora, no es posible tomar las decisiones adecuadas en cada momento en defensa del interés general. En tercer lugar, son necesarios recursos y medios para gobernarlo que tampoco han sido priorizados en muchas administraciones locales, seguramente por la delegación de la gestión a manos privadas, al papel que han jugado los operadores privados, a la falta de conciencia de la diferencia entre gobernar y gestionar el servicio, o la falta de voluntad para ejercerlo.

Se suman estas dificultades a otras de tipo contextual, que requieren actuaciones a otros niveles, imaginación y paciencia. Por ejemplo, las limitaciones que imponen los contratos de larga duración, obsoletos, que no disponen de ninguna previsión en relación con el control y dirección efectiva del servicio. Y cuando se busca amparo en la norma, esta está poco desarrollada, sin mecanismos claros para resolver las dificultades operativas como la obtención de la información, y que hacen en general, remisión a los propios contratos. Cuando la administración local realiza la gestión directa, estas dificultades quedan reducidas y la superación de los riesgos depende



casi exclusivamente de la voluntad política de ejercer el gobierno. Los instrumentos de regulación, y especialmente el contrato, se pueden modificar en el momento oportuno para adaptarse más fácilmente a las necesidades y al contexto económico y social. La información puede fluir sin dificultades y el conocimiento se puede compartir entre el titular y el gestor, ambos públicos.

Es importante, en cualquier forma de gestión, tomar conciencia de algunos principios básicos que se deberían respetar, como no desviar los excedentes económicos que pueda generar el servicio a otras necesidades del municipio, o adoptar un modelo claro de relación entre quien gobierna y quien gestiona. Con independencia de la forma de gestión, la administración local dispone de diferentes instrumentos para regular, ordenar, planificar y supervisar el servicio, a la vez muy útiles, incluso imprescindibles, para realizar una correcta gestión. Estos instrumentos se pueden clasificar en técnicos, administrativos y económicos, pero hay que tener presente que todos tienen un poco de cada aspecto, y cada servicio los adapta y combina según sus necesidades. En la realización y aprobación de estos instrumentos es donde queda claro el ejercicio del gobierno, que establece y regula las relaciones entre los actores que intervienen, los derechos y los deberes de cada uno: la administración local, el gestor y el usuario. Una correcta planificación de estas acciones permite además encajar la participación de la ciudadanía y la transparencia en la dirección del servicio.

### Instrumentos técnicos

El titular del servicio debe disponer de la información y el conocimiento del funcionamiento del servicio, sus costes e ingresos, la demanda, la garantía del abastecimiento, la calidad del agua, el control sanitario, el estado de la red y del resto de instalaciones, los rendimientos, las averías, los proveedores, las necesidades de reposición y de inversión, la financiación, el personal, los escenarios futuros de mejora tecnológica y de innovación, el perfil de los usuarios del servicio, las incidencias y los cortes de suministro, las certificaciones de calidad y ambientales, etc. No es suficiente con disponer periódicamente de información estática, es necesaria una información dinámica. Esto significa disponer de acceso directo y en tiempo real a la información de base contenida en los sistemas de telecontrol del servicio, y a las diferentes aplicaciones informáticas de gestión técnica, comercial y económica. Aparte de la información en base a indicadores. A la vez, se deben articular los mecanismos que hagan posible el análisis de esta información, la fiscalización, el control y la toma de decisiones. Es necesario disponer de personas expertas en los ámbitos técnico, jurídico y financiero, que tengan el encargo explícito, el tiempo y los recursos tecnológicos y económicos para llevar a cabo su función, realizando las inspecciones y auditorías técnicas, las recepciones de obra, el control de adjudicaciones, propuestas, informes y actos administrativos que, bajo las directrices de los órganos políticos, hagan realidad el gobierno del servicio. Y todo esto, garantizando la transparencia y la participación por parte de la ciudadanía.

Para ordenar este conjunto de cuestiones, la administración local dispone de los siguientes instrumentos técnicos:

- a. *Plan director de abastecimiento*. Permite disponer de una descripción y un diagnóstico del servicio, de los bienes y las instalaciones, y su proyección futura. Establece las necesidades actuales y los objetivos, relacionando el abastecimiento

de agua con el desarrollo urbanístico, y planificando las obras y las actuaciones a realizar en un sentido amplio. Se establecen los costes de estas actuaciones, las prioridades, el calendario y su financiación.

- b. *Programa anual de actuaciones.* Es importante que el Plan director se desarrolle en programas anuales de trabajo que pueden concretar las actuaciones, las obras y otras mejoras no previstas en el Plan. Permite vincularlo al presupuesto anual, al recibo del agua, a los objetivos y a sus indicadores. Es un instrumento potente en relación con la transparencia y la participación.
- c. *Programa de control de la calidad del agua.* El control de la calidad del agua viene regulado por el Real Decreto 140/2003, que determina los criterios sanitarios del agua para el consumo humano (Gobierno de España, 2003). El Programa establece también las competencias y responsabilidades de la Generalitat de Cataluña, definidos en el Programa de vigilancia y controles sanitarios de las aguas de consumo de Cataluña (Comunidad Autónoma de Cataluña, 2005). El Programa prevé que el gestor adopte un Protocolo de autocontrol y gestión del abastecimiento, otro instrumento técnico importante.
- d. *Memoria anual de gestión.* Para rendir cuentas del trabajo realizado, los objetivos y la evolución de indicadores, es necesario publicar una memoria anual y ponerla a disposición del titular y de la ciudadanía.
- e. *Indicadores de gestión.* Son un instrumento muy útil para el seguimiento de la evolución del servicio desde todos los puntos de vista, y especialmente los que están relacionados en términos cuantitativos con los objetivos y las actuaciones que se van desarrollando. Deben contribuir a la evaluación del grado de eficacia y eficiencia en la prestación, facilitando también la comprensión de la información.

### Instrumentos administrativos

Los instrumentos administrativos son la base para establecer la relación entre el titular, el gestor y los usuarios, y determinan las obligaciones del gestor en relación con la prestación del servicio, la información a facilitar, etc. Los instrumentos administrativos incluyen:

- a. *El Reglamento del servicio.* Establece los principios básicos del servicio y su definición, las obligaciones y los derechos de todos los actores que intervienen. En las versiones aprobadas recientemente se incorporan normalmente medidas para el ahorro de agua, y en algunos casos regulaciones más propias de las ordenanzas de edificación, como la infiltración, la reutilización, el aprovechamiento de aguas pluviales, etc. En el contexto actual, deben también regular los mecanismos de lucha contra la pobreza energética y la exclusión residencial, la transparencia y la participación.

En la mayoría de aspectos, el Reglamento tiene que ser exhaustivo, sistemático y concreto. Pero en algunos ámbitos sería aconsejable señalar las bases para su desarrollo posterior en otros instrumentos de más fácil actualización, con un horizonte temporal menor. Son los siguientes:



- b. *Pliego de condiciones o contrato.* Se establece entre el titular y el gestor, determinando las obligaciones, garantías del servicio, los derechos y las obligaciones del gestor, el sistema de información y control por parte del titular, y, sobre todo, el coste del servicio. Es imprescindible en el caso de la gestión indirecta, ya que es el elemento clave que permite la dirección del servicio y una buena gestión. Entre otros aspectos, debe incorporar de forma clara la transferencia del riesgo al operador privado, el plazo, las eventuales prórrogas y los mecanismos de modificación, adaptación, sanción y recuperación del servicio en caso de incumplimiento. En general es un instrumento rígido, por lo que su duración debería ser la mínima que permita amortizar las inversiones necesarias. En el caso de gestión indirecta recibe el nombre de contrato-programa. Es un instrumento importante que aclara la relación entre titular y gestor, aspecto que como se ha comentado anteriormente, es muy relevante para asegurar un buen gobierno. Aporta seguridad y transparencia entre las partes, y blinda las condiciones de prestación y financiación del servicio. Es más flexible que en el modelo anterior, ya que puede ser aprobado anualmente y, si conviene, modificado al menos en algunos aspectos, como en el presupuesto asociado.
- c. *Mesas de participación, transparencia y gobierno abierto.* La creación de estos órganos y mecanismos debe estar prevista en el Reglamento del servicio, pero se puede desarrollar mediante otros acuerdos, en el marco de los reglamentos de participación ciudadana. Tampoco se profundizará aquí en esta cuestión, pero hay que destacar algunos aspectos importantes. En lo que se refiere a la transparencia y al acceso a la información, estas deben facilitarse a tres niveles: la información de base para su consulta y explotación, los indicadores y la documentación que vaya generando el servicio (informes, estudios, proyectos, memorias, auditorías, cuentas, planes y programas). También se deben incorporar nuevos canales; ya no es suficiente el formato de Internet, son necesarios instrumentos adaptados a los dispositivos móviles y más interactivos. Por lo que se refiere a la participación, el reto es articular mecanismos eficientes para informar y formar correctamente a la ciudadanía interesada, analizar sus aportaciones y hacer el retorno correcto. Eficientes en la doble dirección de no bloquear la gestión y facilitar la participación. Como en los demás aspectos del servicio, este requiere también los recursos necesarios y una planificación rigurosa: la ciudadanía tiene que recibir la información con el tiempo necesario, disponer de un espacio para hacer sus aportaciones, recibir respuesta y tener acceso a programas de formación.

### Instrumentos económicos

Básicamente hay dos instrumentos económicos para la gestión y el gobierno del servicio:

- a. *Estudio económico-financiero y régimen jurídico de retribución del servicio.* Incluye los gastos de explotación, amortización, indirectos de control y dirección del servicio, la política tarifaria a aplicar a los usuarios, la garantía al acceso universal y el fomento de un consumo eficiente del agua. Con independencia de la forma de gestión, es importante la realización anual del estudio económico y financiero y su aprobación.

- b. *Auditorías anuales de cuentas.* Son un instrumento necesario para el control de la contabilidad del gestor, y deben ir acompañadas de otros mecanismos de control de gastos para asegurar la gestión al mejor precio, observar su evolución en el tiempo, y disponer de indicadores que vinculen el coste con los objetivos, los resultados y la calidad de la prestación.

## **Selección del sistema de gestión. El expediente de cambio de forma de gestión del servicio**

### Contexto y oportunidad

En España nos encontramos actualmente inmersos en una corriente social y política que favorece la internalización de los servicios públicos, una corriente muy centrada en el abastecimiento de agua que, por la naturaleza propia del servicio, está reconocido como un Derecho Humano y, por una cuestión de competencias y proximidad, se centra en la esfera municipal. Pero en realidad el debate tiene más relación con el gobierno del servicio y la participación de la ciudadanía, que con su forma de gestión. En el fondo se cuestiona la organización democrática. Esto se debe a que existe una confusión en los conceptos de gestión y gobierno, y porque en la práctica, hay verdaderas dificultades para gobernar un servicio que no se gestiona. Al mismo tiempo, se articula una ofensiva de las empresas multinacionales que actúan como gestores del servicio y del gobierno del Estado. El agua se ha convertido en un gran negocio, lo que implica un gran interés de las empresas privadas del sector y una fuerte conflictividad, que se observa, ya no en eventuales cambios de gestión indirecta a gestión directa, sino en muchos procesos de contratación pública. Un gran negocio con muchos incentivos: un mercado de clientes cautivos, opacidad, asimetría informativa entre una administración local atomizada y las grandes corporaciones privadas, contratos de larga duración y, sobre todo, sin riesgo económico y con múltiples fuentes de beneficio mediante los contratos vinculados (explotación del servicio, contadores, realización de obras, financiación, servicios tecnológicos, innovación y desarrollo, etc.). Seguramente, si el negocio del agua generara beneficios como los esperados en otros sectores la situación sería otra.

Las empresas multinacionales y el gobierno del Estado actúan en tres frentes de forma coordinada. Por un lado, como veremos a continuación, actúan modificando el marco normativo actual para favorecer la gestión privada de los servicios públicos, con la excusa de la austeridad, de la sostenibilidad económica-financiera, y de las virtudes de la colaboración pública-privada. Por otro lado, actúan judicializando los procedimientos administrativos. El sector privado actúa también en un tercer frente, que combina la opacidad de la información con campañas mediáticas y presiones para dificultar el proceso de control de la gestión y los eventuales cambios en el tipo de gestión. En este contexto, los municipios se plantean la tramitación de los "expedientes de cambio de forma de gestión del servicio", que son un requisito legal-administrativo. Todo un reto para los gobiernos locales, tanto desde el ámbito político como técnico, ya que deben intentar conciliar los debates sobre la calidad democrática que superan el ámbito del expediente, el juego entre grupos políticos que puede ir más allá de la cuestión puntual que administrativamente se quiere resolver, la presión social y mediática, los recursos

y contenciosos, los impedimentos normativos y la falta de recursos y de tiempo, que juegan siempre en contra. Sumado a este escenario no muy favorable para los gobiernos locales, antes de proceder a un cambio de la forma de gestión hay que resolver la situación presente. Es decir, antes de construir el futuro, hay que cerrar el pasado.

Si nos situamos en nuestro entorno territorial en Cataluña, la situación más habitual será, como se ha comentado anteriormente, la de una gestión indirecta del servicio mediante una concesión (sea o no con empresa mixta) con grandes dificultades para ejercer, por parte de la administración local, el gobierno del servicio. En este ejemplo y sin entrar en detalles, la normativa ofrece tres mecanismos para cerrar el pasado, pero en la práctica sólo uno de ellos es viable, sin perjuicio de que la cuestión merece un estudio profundizando en cada caso:

- a. *Extinción del contrato de concesión.* Es el supuesto natural y que ofrece más posibilidades de éxito, sin ser inmune al contexto desfavorable descrito anteriormente, que se va a dar, en cualquier caso. El problema es que la administración debe esperar a la finalización del contrato, y debido a su larga duración, pueden ser muchos años. Entonces lo que cabe plantear, si el resto de mecanismos tampoco son viables, es el inicio inmediato de la realización de todas las actuaciones necesarias para recuperar el gobierno del servicio y comenzar a ejercitarlo, lo que situará a la administración en una buena posición cuando finalice el contrato.
- b. *Rescate.* Consiste en recuperar el servicio por la vía de indemnizar al contratista tanto por las inversiones realizadas no amortizadas como por el lucro cesante. Teniendo en cuenta la duración de los contratos y el coste de las inversiones no es probable que la administración pueda hacerse cargo.
- c. *Intervención y secuestro.* Cabe también la posibilidad de recuperar el servicio en el caso que esté comprometida la garantía de su prestación por razones imputables al contratista, pero se trata de un expediente que, exceptuando casos muy singulares, es de difícil fundamento.

En cualquiera de los casos y con los matices necesarios, hay que proceder a la reversión de los bienes y a la liquidación de la concesión, cuestión en que no se entrará aquí por falta de espacio, y que comporta también grandes dificultades. El expediente de cambio de forma de gestión del servicio requiere en primer lugar su justificación. En el caso de Terrassa, por ejemplo, después de 75 años de gestión indirecta, es obvio que, de acuerdo con la normativa de régimen local, el Ayuntamiento debía plantearse cuál era el modelo futuro de la gestión del agua y su forma de gestión, en lugar de proceder a la licitación de un nuevo contrato con el gestor privado. Además, en Terrassa el agua ha generado un intenso debate social, económico y político, el cual ha dado lugar entre otros, al posicionamiento político de algunos grupos municipales en el Pleno del día 21 de julio de 2016, en el que se aprobó el compromiso para alcanzar un modelo de gestión directa. Es muy relevante el papel que ha jugado en este proceso la Taula de l'Aigua de Terrassa, canalizando el movimiento social a favor de la municipalización de entidades y personas<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Para mayores detalles sobre la Taula de l'Aigua, ver también en este número el Artículo 1, a cargo de Edurne Bagué.

### Normativa aplicable. Fundamentos y consideraciones jurídicas

*Respecto al ámbito competencial y de gestión de los servicios públicos.* La LBRL establece en su artículo 25.2 que el municipio ejercerá competencias en materia de abastecimiento de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. El artículo 26.1 de la nombrada ley establece la obligatoriedad de todos los municipios, por sí mismos o asociados, a prestar servicios de abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado. Como se ha comentado anteriormente, el artículo 86 declara la reserva a favor de las entidades locales de los servicios que se consideran esenciales (Gobierno de España, 1985). Por tanto, es importante remarcar que se trata de un expediente de modificación de la forma de prestación de actividades declaradas por la legislación como servicio público local esencial. Pero a la vez, sin ser discutible la naturaleza de servicio público de la actividad de abastecimiento de agua, la gestión de la misma tiene también una naturaleza de actividad económica de interés general. Esta duplicidad tiene importancia en el momento de establecer el procedimiento a seguir, como se verá más adelante.

*Respecto a las formas de gestión.* Como se ha comentado al principio del artículo, las administraciones locales tienen reconocida autonomía para la organización de los servicios de su competencia, la potestad de dirección, control y modificación. Esta autonomía está estipulada en el artículo 85.2 de la LBRL en el cual se establecen las formas de gestión de los servicios públicos, directos e indirectos, por derivación al TRLCSP (Gobierno de España, 1985; 2011). Esta autonomía no es completa, ya que la normativa ha ido incorporando algunas limitaciones que hay que tener muy presentes. Por ejemplo, la Ley 27/2013 del 27 de diciembre de 2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) modifica varios artículos de la LBRL (Gobierno de España, 2013). Concretamente, la LRSAL incorpora una modificación del artículo 85.2 de la LBRL en el sentido de que los servicios públicos de competencia local se deben de gestionar de la manera más sostenible y eficiente, directamente o indirectamente. En el mismo sentido, el artículo 249 del TRLMRL prevé la facultad de establecer el sistema de gestión de los servicios públicos correspondientes a la potestad de autoorganización de las administraciones locales y la gestión más sostenible e eficiente sea directa o indirecta (Comunidad Autónoma de Cataluña, 2003).

Con el fin de comprender el significado normativo de “sostenible y eficiente”, debemos buscar la definición del principio de sostenibilidad financiera en el artículo 4 de la Ley orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPSE) (Gobierno de España, 2012). Se entiende por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de costes presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública de conformidad con lo que establece la propia ley y la normativa europea. Hay que tener presente que constituye objeto de la LOEPSE el establecimiento de los principios rectores que vinculan todos los poderes públicos, los cuales adaptarán la política presupuestaria del sector público orientada a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, como garantía del crecimiento económico sostenido y la creación de ocupación en la aplicación del artículo 135 de la Constitución Española.

La modificación normativa incorpora una segunda limitación, en el sentido que tanto la LBRL como el TRLMRL establecen que sólo se puede hacer uso de las formas de entidad pública empresarial local y sociedad mercantil con capital social íntegramente

público, si queda acreditado en la memoria justificativa elaborada con este fin que estas formas son más sostenibles y eficientes que las otras dos formas de gestión directa (la gestión para la propia Entidad Local y el Organismo autónomo local), teniendo en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, en la memoria debe constar la justificación del asesoramiento recibido, que se entenderá externamente. Esta segunda limitación tiene el objetivo de dificultar, en el caso de una gestión directa, la creación de entes empresariales por parte de las administraciones locales y añade una complicación más al expediente.

Existe una tercera limitación incorporada por la LRSAL, que modifica la Disposición adicional novena de la LBRL, la cual dispone que las entidades locales y los organismos autónomos dependientes de ellas no podrán adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, entidades, sociedades consorcios, fundaciones, unidades y otras formas de administración durante el tiempo de vigencia de su Plan económico-financiero o de su Plan de ajuste. Durante el período de vigencia de estos planes, no se podrán realizar aportaciones patrimoniales ni suscribir ampliaciones del capital de entidades públicas empresariales o de sociedades mercantiles locales que tengan necesidades de financiación. Pero se prevé, excepcionalmente, que las entidades locales pueden realizar estas aportaciones patrimoniales si en el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior hubiesen cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.

*Respecto al órgano competente.* De acuerdo con lo previsto en el artículo 22.2.f) de la LBRL, corresponde al Pleno municipal la aprobación de las formas de gestión de los servicios y conforme al artículo 47 del mismo texto legal se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

*Respecto al modelo de procedimiento y expediente para la determinación de cambios en la forma de gestión.* El artículo 182.3 del ROAS determina que para la prestación de servicios esenciales reservados se puede utilizar cualquiera de las formas de gestión de los servicios locales y, en el caso de cambio de éstos, se debe cumplir lo que establece el artículo 188.5 del mismo. Este prevé que el cambio en la forma de gestión de un servicio exige la instrucción del expediente y la tramitación del procedimiento previsto en los artículos 159 y 160, en los aspectos aplicables. Este procedimiento requiere una memoria justificativa, un proyecto de establecimiento y prestación del servicio, y un reglamento que establezca el régimen jurídico de la prestación. El proyecto de establecimiento y prestación del servicio contendrá los aspectos siguientes: las características del servicio, la forma de gestión, las obras, los bienes y las instalaciones necesarias para la prestación con la indicación, si fuese necesario, de los que deba realizar el contratista, el estudio económico financiero y en el caso que fuese necesario, las tarifas a percibir de los usuarios, y en el supuesto de prestación por gestión indirecta, el canon o la participación que debe percibir la administración local, y la compensación económica que tendría que satisfacer. Finalmente, el régimen estatutario de los usuarios. El reglamento que regule el servicio debe declarar expresamente que la actividad de la que habla está asumida por la administración local como propia y tiene que determinar el alcance de las prestaciones a favor de los ciudadanos. El expediente instruido con los documentos se someterá a información pública durante el plazo de treinta días mediante anuncios en el Boletín Oficial de la Provincia (BOP), en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC)



y en el tablón de anuncios de la Corporación. Simultáneamente, se dará audiencia a los interesados y a las entidades que hayan podido ejercer la iniciativa. El Pleno de la Corporación, con resolución previa de las sugerencias formuladas, deberá aprobar el proyecto y el reglamento que lo regula, y prever los efectos económicos que se deriven, en especial, en el presupuesto. La memoria deberá de incorporar los requerimientos que se han expuesto previstos en el artículo 85.2 de la LBRL, en el sentido que los servicios públicos de competencia local se han de gestionar de la manera más sostenible y eficiente, directamente o indirectamente, y el resto de limitaciones de la LRSAL.

Por otro lado, como se ha comentado anteriormente, el servicio de abastecimiento de agua tiene claramente naturaleza de actividad económica. Este hecho combinado con que algunas formas de gestión requirieren la participación de entidades o empresas públicas, lleva a considerar lo que prevé el artículo 86 de LBRL, en relación con el ejercicio de la iniciativa pública de las administraciones locales para el desarrollo de las actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera en el ejercicio de sus competencias. Así se ha pronunciado el Tribunal Supremo en una sentencia del 1 de febrero de 2002, considerando que los requisitos que establece la norma para la creación de una empresa sujeta al derecho mercantil deberán tenerse en cuenta a pesar de ser un servicio público esencial y reservado, debido a su funcionamiento en régimen de mercado. Por tanto y de acuerdo con el artículo 86 de LBRL, el expediente deberá acreditar la conveniencia y la oportunidad de la gestión mediante empresa pública, justificar que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, incorporar un análisis de mercado relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad a la competencia. El ROAS también contiene determinaciones en relación con el ejercicio de las actividades económicas para las entidades locales. El artículo 142 y siguientes exigen un acuerdo inicial del Pleno de la Corporación que designe una Comisión de Estudio integrada por miembros de la Corporación y personal técnico, la redacción de una memoria justificativa que será tomada en consideración por el Pleno antes de someterla a información pública y a una aprobación final del Pleno. También el artículo 243 del TRLMRL regula el procedimiento con los mismos trámites. Siguiendo las exigencias del artículo 144 del ROAS, la Comisión de Estudio tendrá que ser paritaria entre miembros de la Corporación y personal técnico debidamente cualificado. Además, de acuerdo con el artículo 244 del TRLMC deberá incluir representantes de los usuarios cuando la actividad económica tenga por objeto prestar un servicio público esencial reservado por ley a las administraciones locales, como es el caso del abastecimiento de agua.

Finalmente, durante la tramitación del procedimiento y en el caso específico de Terrassa, hay que tener en cuenta lo que se prevé en el artículo 17 del Reglamento Municipal de Participación Ciudadana, en lo que se refiere a la necesidad de llevar a cabo procesos de participación ciudadana antes de aprobar proyectos de especial impacto para la ciudad, como pueden ser cambios en la modalidad de gestión de un servicio básico (Ayuntamiento de Terrassa, 2016). Así mismo, también hay que tener en consideración lo que se prevé en la Ley 19/2014, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, respecto el derecho de los grupos de interés inscritos en el Registro de Grupos de Interés, a recibir información respecto las tramitaciones que lleve a cabo la administración municipal en temas de interés para los inscritos (Comunidad

Autónoma de Cataluña, 2014).

## **La Memoria justificativa para el cambio de forma de gestión del servicio**

### El inicio del expediente

Una vez visto el marco jurídico, las limitaciones y requerimientos que determina y el modelo de expediente y procedimiento a seguir, hay que observar la descripción del contenido de la Memoria y los diferentes documentos que tienen que figurar en el expediente, y de la metodología utilizada en Terrassa. Como se ha mencionado en la introducción, en el año 2014 se creó por Decreto del Alcalde, la "Comisión técnica para la liquidación de la concesión del servicio de abastecimiento de agua y el estudio e implantación del nuevo modelo de gestión", formada por diferentes servicios municipales. Con el esfuerzo de muchas personas y colaboraciones externas, se han realizado los estudios y trabajos para la tramitación del expediente, para analizar las formas de gestión futura y formular una propuesta, además de tramitar la extinción y liquidación del contrato, la reversión de los bienes y la prórroga forzosa del servicio, necesaria ya que se llegó a la finalización del contrato el día 9 de diciembre de 2016, sin haber terminado del proceso.

Este es un proceso complejo, técnica y jurídicamente, sujeto a múltiples dificultades y realizado en el contexto que se ha descrito anteriormente. La primera dificultad aparece por la falta de información del Ayuntamiento, que en general había delegado no sólo la gestión del servicio, sino también una parte del gobierno, limitando su actuación a un seguimiento de la prestación en base a los pocos datos facilitados por la empresa Mina, a la aprobación de las tarifas y a intervenciones puntuales cuando se requería aprobación municipal. El resto de dificultades aparecen como consecuencia de la primera. En el momento en que el Ayuntamiento intenta revertir esta situación, el concesionario, argumentando la legítima defensa de sus intereses, emprende una estrategia de oposición frontal a la competencia municipal de analizar cuál es la mejor forma de gestión futura de servicio. Por un lado, la concesionaria ha impedido el acceso a una parte de las instalaciones del servicio y se ha negado a facilitar información de una parte de los bienes afectados del servicio; además, se opone a su reversión. Por el otro lado, la empresa se niega a entregar la información y las aplicaciones de la gestión técnica y comercial, es decir, los sistemas de telecontrol e informáticos, y las bases de datos. Y, finalmente, también se niega a entregar información sobre las retribuciones individualizadas, las funciones y las condiciones laborales del personal que trabaja para el servicio, que permitirían al Ayuntamiento conocer el personal que tiene derecho a subrogarse y formar parte de la plantilla en un futuro.

Además de estas dificultades, los acuerdos de prórroga y reversión de los bienes han sido objeto de recursos contenciosos administrativos por parte de Mina, y además, por parte de la Sociedad General de Aguas de Barcelona SA, de la Asociación de accionistas de Mina Pública d'Aigües de Terrassa, y de Aigües de Matadepera SA, solicitando las tres primeras entidades medidas cautelares de suspensión de los acuerdos, medidas que han sido desestimadas en todos los casos por los diferentes juzgados involucrados.

A pesar de las dificultades, el Ayuntamiento ha ido avanzado en la obtención de cierta información y conocimiento del servicio, y ha tramitado el expediente para el cambio de la forma de gestión del servicio. De esta forma, en el mes de abril de 2017, el Pleno municipal acordó el inicio del expediente y creó la Comisión política y técnica, formada por técnicos municipales, representantes de todos los grupos políticos municipales y de los usuarios tal y como se ha comentado anteriormente.

### El Proyecto de servicio público

El estudio de las alternativas de la forma de gestión incorpora, **en primer lugar**, el establecimiento de un Proyecto de servicio, una descripción exhaustiva y sistemática de todos los aspectos, aunque sea de manera sintética. En el caso de Terrassa este proyecto se ha realizado mediante el apoyo de la Diputación de Barcelona para la contratación de la consultora externa PW Advisory & Capital Services (PWACS). **En segundo lugar**, hay que determinar los objetivos a satisfacer. En Europa, la gestión del agua deja de ser vista exclusivamente como recurso desde la aprobación a finales de 2000 de la Directiva Marco del Agua (DMA) (Unión Europea, 2000). Esta gestión se considera un elemento básico de los ecosistemas hídricos y una parte fundamental para una buena calidad ambiental sostenible, que a la vez garantiza el recurso. Esto incluye los aspectos biológicos y también los hidromorfológicos, que toman relevancia en la diagnosis integrada de la calidad, juntamente con los indicadores fisicoquímicos y de sustancias prioritarias o contaminantes tóxicos y persistentes. Nos detemos en la consideración de la DMA por un momento, dada su importancia para el tema.

La DMA propone la regulación del uso del agua y de los espacios asociados a partir de la capacidad que éstos tienen para soportar diferentes tipos de presiones e impactos. De esta manera se pretende promover y garantizar la explotación y el uso del medio de manera responsable, racional y sostenible. En este marco, la gestión del agua se fundamenta en tres principios básicos que contribuyen, entre otros fines, a garantizar el suministro suficiente de agua superficial o subterránea en buen estado, tal y como requiere un uso del agua sostenible, equilibrado y equitativo. Estos son, 1) el principio de no deterioro y logro del buen estado integral de las masas de agua superficiales y subterráneas con un enfoque combinado de la contaminación y gestión integrada del recurso. La necesidad de limitar los usos, los vertidos o las actividades que afectan el medio hídrico, directamente o indirectamente, dependiendo del medio receptor y de la capacidad de soportar los impactos nombrados, teniendo en cuenta en cada momento la estructura y el funcionamiento de los ecosistemas hídricos alterados. 2) El principio de plena recuperación e internalización de los costes, también los ambientales y los del recurso, derivados de los servicios relacionados con el uso del agua y del mantenimiento sostenible del buen estado de salud de los ecosistemas asociados. El coste del uso del agua y del espacio fluvial, de manera sostenible, ha de repercutir en el beneficiario que genera el coste. 3) El principio de participación pública y transparencia en las políticas del agua. La gestión de los recursos y los programas de medidas y de control que se deben integrar dentro de los planes de gestión para alcanzar el buen estado ecológico de los sistemas fluviales se han de elaborar mediante la participación y el consenso social, a partir de mecanismos de participación ciudadana y con una transparencia pública total. A estos aspectos y principios se incorporarán otros de carácter social. Ninguna persona tiene que ser privada del derecho al agua por razón



de su capacidad económica y se adoptarán medidas que, a además de fomentar el ahorro y el uso racional del agua, aseguren un acceso universal y equitativo. La gestión del agua debe estar basada entonces en la integración de un conjunto de medidas a lo largo de su ciclo que permitan la prevención y reducción de la contaminación, la mejora de las masas de agua y de la estructura y el funcionamiento de los ecosistemas hídricos, la participación ciudadana y la transparencia, la garantía permanente del suministro suficiente, de calidad, equilibrado e equitativo, para un uso sostenible y finalmente, una gestión eficiente y económicamente viable. Bajo estos principios, en el proceso de municipalización de Terrassa se han establecido objetivos en los ámbitos de calidad del agua, garantía de suministro, calidad del servicio, aspectos económicos, financieros y de inversión, transparencia, participación, medidas sociales y ambientales, y sostenibilidad.

**En tercer lugar** es necesario realizar una diagnosis del estado del servicio y, en base a los objetivos planteados, definir de forma clara y completa, los aspectos propios del régimen de producción o prestación del servicio, el qué y el cómo, las demandas que se deberán satisfacer, con qué calidad, las inversiones que serán necesarias a corto, medio y largo plazo, los recursos que se asignan, cómo será el sistema de retribución del servicio o método de pago, los elementos de control, evaluación y participación, etc. Este trabajo se ha realizado también con la colaboración de la consultora PWACS.

#### Modelo de Plan económico y financiero

Una vez que se dispone del Proyecto de servicio, se trata de analizar el comportamiento de éste en cada una de las formas de gestión, directa e indirecta, previstas en la normativa, y proponer la que sea más sostenible y eficiente, en los términos que determina la LRSAL. Como se ha comentado, esta norma impone una triple limitación: primero es necesario analizar que no opere ninguna restricción para la creación de órganos o entidades por causa de la vigencia de un Plan económico-financiero o Plan de ajuste. Después hay que demostrar cuál es la forma de gestión más sostenible y eficiente y, finalmente, en el caso que se quisiera hacer uso de las formas de entidad pública empresarial local y sociedad mercantil con capital social íntegramente público, hay que acreditar que estas son más sostenibles y eficientes que las otras dos formas de gestión directa.

Además de cumplir con este requerimiento de un informe preceptivo que impone la LRSAL, hay que analizar de manera previa y más cualitativa las ventajas y desventajas de cada forma de gestión desde todos los puntos de vista. Este análisis debe aportar también los elementos claves que, en términos de eficiencia y sostenibilidad diferencian cada forma de gestión, agrupando aquellos que tengan un comportamiento igual y permitan generar después la modelización del plan financiero, de inversión y financiación del servicio en los términos que indica la LRSAL, y justificar cuáles aspectos serán desarrollados y cuáles no son necesarios. En el proceso se deben analizar exhaustivamente aspectos como los requisitos y limitaciones legales para la tramitación de los procedimientos administrativos para el cambio de forma de gestión, los efectos económicos de la subrogación del personal y de la creación de una estructura municipal de control del servicio, de la aplicación del sistema de tasa o de tarifa, de la fiscalidad, la necesidad de inversiones, la valoración de los activos y forma de aportación al ente gestor, los costes de amortización y generación de capacidad de financiación,

el capital mínimo necesario y aconsejable según forma de gestión, la problemática de la transferencia de riesgo a un tercero en caso de concesión, las economías de escala, la flexibilidad para la gestión integral del ciclo del agua, la transparencia y participación ciudadana, el logro del *know how*, y especialmente, los efectos sobre el presupuesto municipal, objetivo de estabilidad, regla del gasto y endeudamiento. Una vez analizadas todas las limitaciones y factores en cada forma de gestión, haciendo las agrupaciones que sean necesarias con el fin de simplificar el procedimiento, se debe justificar la selección de las formas en las que sea necesario generar los modelos del plan financiero, de inversión y financiación del servicio.

En Terrassa han sido analizadas las formas de gestión directa previstas en la LBRL (a. Gestión por la propia Entidad Local; b. Organismo autónomo local; c. Entidad pública empresarial local; o d. Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública) y dos formas de gestión indirecta (concesión a empresa privada y empresa mixta). El estudio ha contado también con el asesoramiento de la consultora PWACS, en colaboración con los servicios municipales. Ante la ausencia de un procedimiento y de una metodología analítica legalmente establecida para el análisis comparativo de las formas de gestión, en Terrassa, y previa justificación, se ha deducido el método de lo que dispone el artículo 97 TRRL (Gobierno de España, 1986) y se ha planteado la cuestión de acuerdo con la regulación que se establece en los artículos 142 a 149 del Decreto 179/1995, de 13 de junio por el cual se aprueba el ROAS (Comunidad Autónoma de Cataluña, 1995).

La cuestión substancial que debe responderse es la de determinar, entre otras formas de gestión legalmente admisibles, cuál resulta más sostenible para el Ayuntamiento. Con carácter general, el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 2/2012 del 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEP y SF), determina que “las actuaciones de las Administraciones Públicas y otros sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley estarán sujetos al principio de sostenibilidad financiera” (Gobierno de España, 2012). El alcance del principio que se señala se encuentra en el artículo 4.2 LOP y SF, de acuerdo con el cual,

se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gastos presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial de acuerdo con lo que se establece en esta Ley, la normativa respecto morosidad y a la normativa europea (Gobierno de España, 2012).

La definición indicada permite considerar la sostenibilidad financiera de una Administración Pública, o de cualquiera de las administraciones que forman la Administración instrumental, en términos absolutos, pero no ofrece parámetros que permitan realizar evaluaciones comparadas de sostenibilidad entre diversas administraciones. En este sentido, la única referencia legal es lo que dispone el artículo 85.2 LBRL que exige que el análisis de sostenibilidad tenga presente “los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión” (Gobierno de España, 1985). Así pues, y descartando el segundo aspecto, ya que en el caso del servicio que se ha proyectado no hay una inversión inicial que se haya de recuperar, sino más bien una permanente necesidad de reposición que se debe poder financiar, se ha propuesto un método de cálculo de la rentabilidad económica basado en el método ROI (*Return on*

*Investment*), descontando, para analizar posteriormente la capacidad de cada forma de gestión de financiar las reposiciones necesarias con el margen bruto final.

A efectos de realizar un trato uniforme de los modelos, se optó por fijar un espacio temporal de análisis de 25 años, tomando como referencia la duración máxima de un contrato de gestión de servicio público no relacionado con la prestación de servicios sanitarios, de acuerdo con la Ley de Contratos del Sector Público vigente en el momento de la realización del estudio (Gobierno de España, (2011), plazo de duración suficiente como para que las alteraciones temporales que pudieran tener los modelos quedasen neutralizadas. El resultado del análisis muestra una mejor rentabilidad en las formas de gestión directa en comparación con la de gestión indirecta, con pocas diferencias dentro de cada grupo.

Por lo tanto, ha sido necesario recurrir, como permite la normativa, a otros parámetros complementarios para la determinación de la mejor alternativa de gestión. El artículo 85 LBRL indica que el análisis de rentabilidad "tendrá presente" los parámetros de comparación que se han señalado antes, pero no excluye que el Ayuntamiento tome en consideración para su evaluación aspectos que no están estrictamente vinculados. La evaluación de la sostenibilidad de las alternativas de gestión no se configura como una forma de concurrencia competitiva, en que éstas deben ser ordenadas estrictamente de acuerdo con la rentabilidad en los términos que se han expresado anteriormente, y en el supuesto de que no existieran diferencias sustanciales de rentabilidad entre las diferentes formas de gestión, la elección municipal deberá considerar criterios que a pesar de no ser estrictamente económicos, se destaquen por su efecto en la calidad del servicio. Este último es un aspecto que forma parte del principio de eficiencia, de la mano de las consideraciones estrictamente económicas en el ámbito público.

En este sentido, ha sido muy relevante analizar diferentes aspectos de las formas de gestión en relación con su eficiencia y sostenibilidad, como la gestión del personal y sus efectos económicos a medio plazo y las limitaciones en las tasas de reposición en las formas de gestión directa, o la agilidad de gestión y facilidad de control y transparencia que ofrecen las personificaciones jurídicas. La conclusión es que las formas de gestión directa municipal ofrecen una gestión más eficiente y sostenible.

#### El informe preceptivo exigido por la LRSAL

Finalmente, ha sido necesario entrar en un tercer nivel de análisis para observar en detalle la sostenibilidad financiera e impactos del cambio en la forma de gestión sobre el presupuesto municipal. Partiendo del estudio realizado, se ha profundizado en la necesidad de financiación del modelo, la sectorización o clasificación de las formas de gestión y sus implicaciones en el cómputo de la deuda en el perímetro de consolidación del Ayuntamiento, en la afectación en el cálculo del objetivo de estabilidad y la regla del coste, y en otros posibles impactos al presupuesto municipal. **En conjunto, el análisis ha llevado a la conclusión que, en el caso de Terrassa, la forma de gestión más eficiente y sostenible para la gestión del servicio de abastecimiento de agua es la de Entidad Pública Empresarial Local (EPEL).** Esta conclusión, una vez acreditado el hecho de que dicha opción cumple con los criterios que indica la normativa vigente, conjuntamente con los informes respecto al coste del servicio y el apoyo técnico externo recibido, y en general todo el contenido de la Memoria que se ha elaborado, se han puesto a disposición

del Interventor local que ha valorado la sostenibilidad financiera de esta propuesta de acuerdo con la Ley Orgánica 2/2012 del 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (Gobierno de España, 2012). El Interventor ha emitido un informe favorable a la propuesta. Es también preceptivo el informe del Secretario, quien ha informado favorablemente respecto a la legalidad del expediente.

#### Otros documentos que han de acompañar la memoria

Como se ha comentado anteriormente, también se ha incorporado en la Memoria la justificación de la conveniencia y oportunidad del establecimiento de actividad económica y los documentos siguientes:

- a. *El estudio económico financiero, y si es necesario, las tarifas a percibir de los usuarios.* En este caso el debate estaba centrado en si es preceptivo o no en caso del servicio de agua, el régimen de tasa, o se puede optar por el régimen de tarifa en el caso de hacer la gestión mediante sociedad empresarial, ya sea pública o privada. En el caso de Terrassa, analizada la cuestión jurídicamente, se ha determinado que corresponde el régimen de tasa y, por lo tanto, en base a los ingresos y costes incorporados en la Memoria, será necesario tramitar próximamente la correspondiente ordenanza fiscal y estudio de costes.
- b. *El régimen estatutario de los usuarios.* El Reglamento del servicio que, aparte de lo expuesto en el apartado dedicado a los instrumentos de gobierno del servicio, incorpora la regulación de las situaciones transitorias que puedan darse en relación con determinados cambios respecto la regulación vigente. Cabe destacar que el Reglamento no prevé cortes de suministro por motivos económicos.
- c. *Los estatutos de la sociedad u organismo, si fuera el caso.* Hay que prever el nombre, domicilio, objeto de la sociedad, su capital social y las acciones. Los estatutos regulan la composición y el funcionamiento de los órganos y la administración de la sociedad, y en general su organización. Pueden desarrollarse mediante otros documentos más flexibles algunas cuestiones importantes como el régimen de contratación de personal y servicios, la responsabilidad social, laboral y ambiental, la fiscalización, la transparencia y la participación. En el caso de Terrassa es relevante exponer que no se ha configurado como medio propio con la voluntad de que focalice su actividad solo al servicio que motiva su creación, y que incorpora representación de la ciudadanía y de la plantilla de trabajadores en el Consejo de administración.
- d. *El informe del proceso de participación ciudadana.* Junto con información a los grupos de interés y la consulta previa para la aprobación del Reglamento.
- e. *Los anexos.* Se incorporan los informes y dictámenes internos y externos sobre el régimen de retribución del servicio, sobre la subrogación del personal, y los estudios de la consultora PWACS de diagnóstico y Proyecto de servicio, y análisis multicriterio de la forma de gestión.

## Conclusiones: creación de la empresa pública y municipalización del servicios

Los trabajos de la Comisión de Estudio integrada por miembros de la Corporación y personal técnico fueron entregados al Pleno municipal en el plazo de tres meses desde su constitución, tal como establece la normativa. El Pleno aprobó inicialmente la Memoria y el resto de los documentos el día 7 de setiembre de 2017. Después de su publicación y de transcurrido el plazo de información pública, que terminó el día 11 de noviembre de 2017, se analizaron las alegaciones presentadas y se han tratado aquellas que han sido estimadas oportunas, incorporando las modificaciones correspondientes en la Memoria y sus anexos, y desestimando las demás. Entre las modificaciones introducidas, es relevante comentar la que corresponde al Régimen de Retribución del Servicio, que de acuerdo con la Ley de Contratos del Sector Público vigente (Gobierno de España, 2011) será el de una prestación patrimonial de carácter público no tributario, esto es una tarifa y no una tasa, pero que deberá ser aprobada por ordenanza.

Después de un largo proceso, con no pocas dificultades, y de muchos buenos e intensos momentos, el Pleno municipal del día 22 de marzo de 2018, día Mundial del Agua, aprobó definitivamente, con 21 votos favorables de un total de 27, los informes de modificación de la Memoria y sus anexos, los informes de tratamiento de las alegaciones, y el cambio de la forma de gestión del servicio de abastecimiento de agua de Terrassa, a gestión directa mediante la constitución de la Entidad Pública Empresarial Local denominada Terrassa Cicle de l'Aigua, EPEL. En el mismo Pleno ha sido aprobada también la última prórroga forzosa de la prestación por parte del concesionario, que finalizará el próximo 9 de diciembre de 2018, momento en que se materializará la municipalización del servicio.

Este proceso no habría sido posible sin el impulso de la ciudadanía canalizado mediante la Taula de l'Aigua de Terrassa, sin la voluntad política de los grupos municipales que han dado soporte a la iniciativa, y sin la implicación y la profesionalidad de todas las personas de los distintos servicios municipales y de las empresas que han participado, a las que agradezco el esfuerzo y trabajo realizado. Especialmente a Joan Maria Gaya, asesor del Alcalde, a Anna Crispi, Jefa de la Sección del Ciclo del Agua, y a Eva Ros, letrada del Servicio de Medio Ambiente. Queda por delante dar continuidad a los trabajos para el traspaso del servicio, como la adecuación de las nuevas oficinas y de las aplicaciones informáticas, la subrogación del personal y la creación del Observatorio del Agua de Terrassa, que debe canalizar la participación de la ciudadanía en el gobierno del servicio.

## Referências

- Ayuntamiento de Terrasa (2016), "Reglamento de Participación Ciudadana". Disponible en: <http://www.terrassa.cat/es/reglament-de-participacio-ciudadana> (consultado en marzo de 2018).
- Comunidad Autónoma de Cataluña (2014), "Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno". Disponible en: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/CCAA/542867-I-19-2014-de-29-dic-ca-cataluna-transparencia-acceso-a-la-informacion-publica.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/542867-I-19-2014-de-29-dic-ca-cataluna-transparencia-acceso-a-la-informacion-publica.html) (consultado en marzo de 2018).
- Comunidad Autónoma de Cataluña (2005), "Programa de vigilància i control sanitari de les aigües de consum humà de Catalunya". Disponible en: [http://salutweb.gencat.cat/ca/ambits\\_tematics/per\\_perfiles/empreses\\_i\\_establiments/empreses\\_gestores\\_de\\_subministrament\\_daigua/programa\\_de\\_vigilancia\\_i\\_control\\_sanitari\\_de\\_les\\_aigues\\_de\\_consum\\_cat/](http://salutweb.gencat.cat/ca/ambits_tematics/per_perfiles/empreses_i_establiments/empreses_gestores_de_subministrament_daigua/programa_de_vigilancia_i_control_sanitari_de_les_aigues_de_consum_cat/) (consultado en marzo de 2018).
- Comunidad Autónoma de Cataluña (2003), "Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña". Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=DOGC-f-2003-90008> (consultado en marzo de 2018).
- Comunidad Autónoma de Cataluña (1995), "Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales". Disponible en: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/CCAA/ca-d179-1995.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ca-d179-1995.html) (consultado en marzo de 2018).
- Gobierno de España (2013), "Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local". Disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13756](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13756) (consultado en marzo de 2018).
- Gobierno de España (2012), "Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera". Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-5730> (consultado en marzo de 2018).
- Gobierno de España (2011), "Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público". Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-17887-consolidado.pdf> (consultado en marzo de 2018).
- Gobierno de España (2003), "Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano". Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-3596> (consultado en marzo de 2018).
- Gobierno de España (1986), "Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local". Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act>



[php?id=BOE-A-1986-9865](#) (consultado en marzo de 2018).

Gobierno de España (1985), "Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local". Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392> (consultado en marzo de 2018).

Naciones Unidas (2018a), "Objetivos de Desarrollo del Milenio". Disponible en: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/> (consultado en marzo de 2018).

Naciones Unidas (2018b), "Decenio Internacional para la Acción 'el agua, fuente de vida' (2005-2015)", Nueva York: ONU. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/> (consultado en marzo de 2018).

Naciones Unidas (2010a), "Declaration on the right to water", A/RES/64/292, Asamblea General. Nueva York: ONU. Disponible en: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/292](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292) (consultado en marzo de 2018).

PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006), Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la Escasez: Poder, Pobreza y la Crisis Mundial del Agua. Nueva York: PNUD. Disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2006\\_es\\_completo.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2006_es_completo.pdf) (consultado en marzo de 2018).

Unión Europea (2000), "Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas". Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2000/327/L00001-00073.pdf> (consultado en marzo de 2018).



**WATERLATGOBACIT**