

La remunicipalización del agua en Terrassa

Propuestas para la reversión de los servicios y para una gestión directa, con participación ciudadana y transparencia. ([Versió en català](#))

Taula de l'aigua de Terrassa

(tauladelaigua@gmail.com)



Fuente de les Quatre Cantonades

Mayo de 2017





Se escribe agua,
se lee democracia.



ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE REMUNICIPALIZACION	5
1.1	Introducción al concepto de remunicipalización	5
1.2	Origen de la remunicipalización	5
1.3	Algunos rasgos descriptivos y argumentos del discurso de la remunicipalización	6
2.	RELATO DE SITUACIÓN	7
2.1	Evolución del debate político y público entorno la gestión del agua de la ciudad de Terrassa	7
2.2	El papel de Mina frente a la situación de crisis económica	10
2.3	La información y la transparencia en la empresa privada	11
2.4	Los objetivos de la Taula del Agua en este proceso	14
3.	LOS MOTIVOS PARA UNA GESTIÓN DIRECTA	14
3.1	La privatización de los servicios como asalto a los bienes comunes	14
3.2	El mito de la superioridad de la gestión privada	16
3.3	La gestión privada es una barrera a la promoción de la ciudadanía	19
3.4	La internalización del servicio de abastecimiento de agua de la ciudad no comporta ningún riesgo económico para el Ayuntamiento de Terrassa	20
3.5	La fiscalización del servicio prestado por empresas multinacionales es imposible	21
3.6	La maximización del beneficio y la falta de ética	22
3.7	Cambiar a una gestión pública directa del servicio del agua es necesario	23
4.	PRINCIPIOS EN LA GESTIÓN DEL AGUA PÚBLICA DE LA CIUDAD	23
4.1	EL Agua como un Derecho Humano	24
4.2	El agua como un servicio público	24
4.3	El agua con control ciudadano	25
4.4	El agua con sostenibilidad	25
5.	CONSIDERACIONES EN RELACIÓN AL MODELO DE GESTIÓN DEL AGUA. TALLER INTERNACIONAL “CIUDADANIA Y GESTIÓN DEL AGUA”	26



- 5.1Gestión 26
- 5.2Transparencia..... 27
- 5.3Participación..... 28
- 5.4Toma de decisiones..... 29
- 6. MODELOS DE GESTIÓN DIRECTA DEL SERVICIO PÚBLICO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA 30
 - 6.1Tipos de modelos de gestión del servicio público..... 30
 - 6.2Sobre las limitaciones de la ley LRSAL..... 30
 - 6.3Utilización de los modelos de gestión directa en el Estado 32
 - 6.4Características principales de los modelos de gestión directa..... 33
 - 6.5Los criterios de remunicipalización en Valladolid 38
 - 6.6La subrogación de los trabajadores y trabajadoras 42
- 7. LA PROPUESTA DE MODELO DE GESTIÓN 44
 - 7.1Sobre la gestión directa del servicio público de abastecimiento del agua 44
 - 7.2Sobre el modelo específico de gestión directa 44
 - 7.3Sobre la estructura del modelo de gestión 45
 - 7.4Sobre el reglamento del servicio y los estatutos de la entidad pública de gestión (EPG), encargada de la gestión del servicio público de agua. 47
 - 7.5Sobre los estatutos del Consejo Ciudadano del Agua 49
- 8. MODELO DE RECAUDACIÓN DE LOS TRIBUTOS DEL AGUA..... 51
 - 8.1El debate entre tasa y tarifa 51
 - 8.2Los tributos del agua como tasa..... 53
 - 8.3La declaración de la Taula del agua en relación a la tasa como tributo del agua 55
- 9. TRANSPARENCIA..... 56
 - 9.1La información y la propaganda 56
 - 9.2El marco normativo actual 57
 - 9.3Como hemos de practicar en la empresa pública la información y la transparencia. ... 59
 - 9.4Los instrumentos de intervención..... 61



1. INTRODUCCIÓN AL CONCEPTO DE REMUNICIPALIZACIÓN¹

1.1 Introducción al concepto de remunicipalización

La remunicipalización, se caracteriza al menos por tres elementos principales, que son: la escala local, el control social ciudadano y la sostenibilidad ecológica a partir de los principios del agua bien común² y una gestión pública completa que permita la posibilidad de incluir formas de gestión colectiva³.

La remunicipalización no puede entenderse sin tener en cuenta los escenarios que la promovieron. Las primeras experiencias, vienen de América Latina como respuesta al expolio de los recursos naturales y las privatizaciones de los servicios urbanos de abastecimiento como consecuencia de las políticas impuestas por entidades como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional.

1.2 Origen de la remunicipalización

“En efecto, el Banco Mundial y muchas agencias de Naciones Unidas todavía abogan por la participación del sector privado en los servicios de agua y continúan invirtiendo en think tanks, conferencias y publicaciones que promueven y financian la intervención privada en los servicios de agua en todo el mundo. (...). No es sorprendente que, al mismo tiempo, continúe la resistencia a estas tendencias comercializadoras”. (Mc. Donald, 2013)

“Las experiencias directas con los problemas habituales de la gestión privada del agua —desde falta de inversión en infraestructuras hasta subidas tarifarias y riesgos medioambientales— han convencido a comunidades y responsables de políticas que el sector público está mejor preparado para prestar servicios de calidad a la ciudadanía y para fomentar el derecho humano al agua.” (Lobina et al., 2015)

Las primeras luchas por la remunicipalización se dan principalmente en países de América Latina en los primeros años de la década del 2000. Estas luchas fueron la respuesta a la desposesión de la economía neoextractivista sobre los recursos naturales, que se hicieron posibles, entre otras cuestiones por las políticas de ajuste estructural que se impulsaban en el continente americano desde principios de la década de los 80. Estas políticas venían promocionadas por órganos como el Banco Mundial, el Banco Iberoamericano de Desarrollo o el Fondo Monetario internacional que introducían medidas de desmantelamiento del Estado en los diferentes países.

1 Aportación realizada por Edurne Bagué en el marco de la tesis doctoral en antropología, agua, sociedad y cultura que está llevando a cabo en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) de la Ciudad de Méjico titulada *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)*.

2 *Our public water future. The global experience with remunicipalisation*, Published by Transnational Institute (TNI), Public Services International Research Unit (PSIRU), Multinationals Observatory, Municipal Services Project (MSP) and the European Federation of Public Service Unions (EPSU), Amsterdam, London, Paris, Cape Town and Brussels. ISBN 978-90-70563-50-9, 2015, KISHIMOTO, S, LOBINA E, Y PETITJEAN, O. (2015).

3 Ibidem.



En muchos lugares de América Latina, a diferencia de Cataluña, la gestión del agua aun continua hoy siendo principalmente pública, a pesar de los numerosos procesos de privatización. El debate sobre la privatización del agua en las ciudades salta al espacio internacional a partir de lo que se dio a conocer como “La Guerra del Agua”, es decir, las luchas que tuvieron lugar en Bolivia durante el año 2.000 y que lograron sacar de la gestión a la empresa Aguas del Tunari de la ciudad. Estos acontecimientos abrirían la puerta a la reforma llevada a cabo por el gobierno de Evo Morales⁴. Procesos similares se vivieron en Venezuela, Argentina o Uruguay, siendo este último uno de los ejemplos más notorios de cómo a través de un referéndum, la sociedad uruguaya frenó la privatización del agua.

Es en este contexto de cambios y resistencias a la privatización que surge la remunicipalización y son los países del llamado Sur Global los que aportan reivindicaciones más estructurales y ponen en marcha, mediante estos procesos, auténticos laboratorios que buscan poner en práctica los preceptos defendidos en las luchas de recuperación de la gestión en el ámbito de la gestión pública del servicio de abastecimiento.

1.3 Algunos rasgos descriptivos y argumentos del discurso de la remunicipalización

A partir de aquí, podemos entender cuál es el sentido y de donde viene el interés en poner el acento en los puntos que caracterizan la remunicipalización como el control social ciudadano, la escala local y la sostenibilidad ecológica entendidos éstos, como otras formas de relación con el territorio que buscan la democratización de la gestión y la desmercantilización del agua, que pasa por que ésta sea entendida como un *bien común* y no como un recurso. Esto no quita que los resultados de las diferentes experiencias sea bastante variado lo que permite entrar a analizar diferentes niveles en la inclusión de estos elementos en los diferentes ejemplos de remunicipalización que han tenido lugar en los últimos años.

La remunicipalización del agua comportó el cuestionamiento estructural de las medidas que se habían estado aplicando a nivel internacional en las últimas décadas y abrió la puerta a las posibilidades de hacer frente al desmantelamiento de los Estados desde ámbitos de trabajo concretos.

Los tres ejes centrales comentados, control social ciudadano, escala local y sostenibilidad ecológica, se encuentran atravesados por el agua como un *bien común* y por la *desmercantilización* del agua en el modelo de gestión. En este sentido, podemos decir que la desmercantilización es uno de los objetivos principales a partir del cual se da forma a la remunicipalización. Este se encuentra estrechamente ligado al hecho de la democratización y la transparencia, que pasan por el *control social ciudadano* como una herramienta que debe consolidarse como espacio de toma de decisiones y que busca garantizar que este objetivo sea una prioridad en el momento de pensar formas de gestionar el servicio de abastecimiento, pero también del agua en general dentro del ciclo integral del agua (en el caso catalán, en alta y en baja).

⁴ *La guerra por el agua y por la vida, una construcción comunitaria frente al neoliberalismo del Banco Mundial, Cochabamba. CECEÑA; A.E., 2004.*



Aquí es donde entra el agua entendida como **bien común** que fue introducida de forma más reciente a partir de los grupos que estuvieron promoviendo las luchas por la preservación del agua en el ámbito europeo y en el Estado Español. Estos grupos, lo introdujeron a partir de las relaciones establecidas en los foros alternativos con grupos de otros territorios (como América Latina) y han sido incorporadas por los grupos conformados recientemente que la colocan como eje principal y le dan plenitud absoluta a la noción de Derecho Humano.

El sentido que para los grupos de base actualmente tiene el agua entendida como *bien común*, responde principalmente a la necesidad de crear un marco que haga posible extraerla del actual de agua mercancía. Lo que se pretende es situarla en el marco de los cuidados. Cambiando el principio básico sobre el cual se concibe su gestión. Se produce un desplazamiento del axioma a partir del cual se deriva lo que será la política pública y es así como es posible pensar y promover nuevas formas de uso y regulación de su gestión y administración, lejos de las lógicas del valor de cambio, buscando de esta manera fomentar espacios y políticas públicas que giren en torno al valor de uso⁵. En este punto es donde entran a operar las lógicas de los *nuevos comunes*. Este hecho supone un cambio substancial ya que la ciudadanía y los movimientos buscan en la construcción del *bien común* una fórmula de superación de los marcos de procedencia⁶.

En términos de política pública, dentro de los marcos de los apremios existentes en la actualidad de las diferentes opciones que están reguladas, sólo dos se adscriben a estos principios y/o objetivos, como son los organismos autónomos locales o las entidades públicas empresariales, aunque también cuentan con demasiadas limitaciones. A partir de aquí se abre un debate dentro del ámbito municipal de amplia complejidad.

Aquí hemos agrupado los diferentes rasgos propios de la remunicipalización en tres ejes genéricos a partir de los cuales se desarrollan los demás. Cuando hablamos de los ejes que definen la remunicipalización, es conveniente aclarar que éstos son fruto de un análisis a partir del cual las diferentes reivindicaciones y elementos que se han ido poniendo en práctica respondían a cierta jerarquía interna y son fruto de la acumulación de experiencia por parte de los y las ciudadanas que trabajan el tema.

2. RELATO DE SITUACIÓN

2.1 Evolución del debate político y público entorno la gestión del agua de la ciudad de Terrassa

El servicio público del agua es de titularidad y responsabilidad del Ayuntamiento, por ley⁷. Mina d'Aigües de Terrassa S.A. es la empresa privada que ha gestionado el servicio a través de una concesión de 75 años que finalizó el 9 de diciembre de 2016.

5 BAGUÉ, E (2016): "Hacia una cultura y gestión democrática del agua; la municipalización del abasto de agua en Terrassa", *Fundación de la Nueva Cultura del Agua*

6 Ibidem

⁷ Mina está negando la titularidad del servicio de abastecimiento de agua en baja del Ayuntamiento de Terrassa cuando la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, la declara como una competencia propia del municipio, como también lo hace el Decreto Legislativo 2/2003 de la Ley Municipal y de Régimen



El anuncio de la finalización del contrato en diciembre de 2016, conjuntamente con la decisión del equipo de gobierno de vender la participación del 4,8% de las acciones que tenía el Ayuntamiento de Terrassa en los activos de Mina por un valor de 1.400.000 €, abrió los ojos y las mentes de un grupo de personas activas de la ciudadanía iniciando un proceso de investigación sobre qué estaba pasando en la ciudad en términos de agua y sobre el significado del agua y su gestión, más allá de abrir el grifo.

El marzo del año 2014 se creó la *Taula de l'Aigua* con la confluencia de un grupo de personas de movimientos vecinales, sociales, y otras a título individual. Como ciudadanía activa organizada, nos planteamos recuperar la gestión pública y directa del agua, y nos dimos cuenta de la importancia de la participación ciudadana en el proceso y en la gestión.

Iniciamos una recopilación de información, como funcionaban otros Ayuntamientos cercanos como Mataró, Manresa, Olesa, Prat del Llobregat, Montornès del Vallès y de otros más lejanos, como París, donde desde hace unos años la gestión es pública. También establecimos lazos de colaboración, con entidades como Agua es Vida y Enginyeria Sense Fronteres que desde hace tiempo, defienden la gestión pública del ciclo integral del agua en toda Cataluña. Era imprescindible formarnos.

Aprendimos, que el agua es un bien esencial para la vida y que las NN.UU. la declararon un Derecho Humano. Entendimos, que hemos de valorar el agua como un bien común en lugar de considerarla una mercancía y que su gestión, no puede estar en manos del mercado, a través de empresas privadas, porque la competencia no se puede dar en un monopolio natural como es el agua y porque la transparencia, es incompatible con la defensa de los intereses privados.

A través del OCM de Terrassa (Observatori Ciutadà Municipal, organismo independiente del Ayuntamiento), comenzamos a solicitar al Consistorio, información sobre la situación técnico-económica de la liquidación del servicio, del estado en que se encontraban las infraestructuras y cuáles eran los bienes reversibles, para continuar garantizando con toda normalidad el servicio del agua a la ciudad de Terrassa, a partir de la finalización de la concesión.

Nos encontramos que el Ayuntamiento había confiado plenamente en la concesionaria. Dadas las buenas relaciones históricas, no había llevado a término una fiscalización tal y como ha de hacer, el titular responsable del servicio que es la administración local. Dada la opacidad y las dificultades que Mina pone para dar los datos imprescindibles, el Ayuntamiento se vio obligado a solicitar un informe técnico externo a la empresa Heras S.L., para conocer la situación real de los bienes reversibles y no reversibles, y también solicitar un informe técnico jurídico a la Diputación de Barcelona sobre el proceso de liquidación de la concesión.

El año 2015, el equipo de gobierno con el soporte de la mayoría de la oposición determinaron que era complicado afrontar el proceso de liquidación, nada más con personal propio y decidieron contratar un Comisionado del Agua. El 25 de septiembre de 2015 fue nombrado como asesor del alcalde por Decreto de Alcaldía, el señor Joan Gaya, ingeniero industrial, experto en la gestión de agua, éste contó con el soporte de la mayoría de los grupos

Local de Cataluña, en su art. 66.3. Entendiendo en consecuencia, que al titular no se le puede negar información esencial como son los datos del padrón de usuarias o los gastos de personal personalizadas en un proceso de liquidación.



municipales. De forma casi inmediata (20/11/15), MINA inició su guerra legal presentando un recurso contra su nombramiento.

Después, de dos años de trabajo divulgativo de la Taula y conseguir que el tema del agua estuviera en la agenda política como un tema fundamental, el Pleno del julio del 2016, aprueba una moción, favorable a la gestión directa del servicio de abastecimiento de agua en la ciudad, con 20 votos a favor (PSC, TEC, ERC i CUP), 4 en contra (C's i P.P.) y 3 abstenciones (PDECAT).

El mes de octubre de 2016, el Ayuntamiento inicia un proceso participativo y deliberativo con el objetivo de informar a la ciudadanía de los diferentes modelos de gestión con los pros y contras. Se crea un Consejo Editor con la coordinación de la Sra. Itziar González, experta en procesos participativos, para gestionar todas las aportaciones, opiniones, informaciones y crear un debate abierto sobre cual sería, el mejor modelo de gestión del agua. Hemos de tener en cuenta que para decidirlo, la ciudadanía necesita conocimiento y ecuanimidad, algo inexistente dados los medios de difusión y publicidad que tiene la Mina y que hace servir para presentar una buena imagen.

MINA, con el objetivo de intentar condicionar la opinión del equipo de gobierno y de los partidos representados al consistorio, elaboró cinco informes técnicos jurídicos, durante los años 2015 y 2016, con los que intentó justificar su continuidad en la gestión. Ofreció seguir por un período de 25 años más, sin inversiones o 50 años más, con inversiones y con un modelo de empresa mixta, sin concurso de pública concurrencia. Alegaba motivos de urgencia estratégica y de ahorro de costes para la ciudad. En caso contrario amenazaba al Ayuntamiento pidiendo una indemnización de 60 millones de euros en compensación a un supuesto lucro cesante que dejaría de ingresar hasta el 2060⁸.

Según cálculos del Ayuntamiento el importe máximo de la liquidación estaría cerca del millón de euros, todo y que los bienes necesarios para el servicio han de ser considerados en principio, todos ellos reversibles, ya que hasta todos aquellos aportados inicialmente por el concesionario han sido sustituidos y renovados, y deberían haber estado completamente

⁸ Este argumento queda totalmente desacreditado cuando existe un contrato con fecha de inicio y finalización, firmado entre las partes :

El contrato firmado entre el Ayuntamiento y Mina Pública de Aguas de Terrassa el año 1941, establece de forma muy clara y concisa que : “ *Transcurrido el termino de setenta y cinco años, se tendrá por amortizado e indemnizado el capital, las obras e instalaciones, más los gastos originados, y en consecuencia por extinguida o caducada la concesión, quedando de propiedad y plena disposición del Ayuntamiento tanto la explotación de esta concesión como la plena propiedad de las conducciones, edificaciones, instalaciones y obras realizadas para la captación, elevación, conducción y distribución de aguas procedentes de la captación concedida a este Ayuntamiento en 1934 y todos los derechos que de esta explotación y propiedades se deriven , sin que esto suponga la finalización de la utilización de la red por parte de la concesionaria o empresa que la sustituyere, para la conducción de aguas de su pertinencia*”. Esto no comporta un uso gratuito de estos elementos ya que se habrá de establecer una compensación de uso de paso al titular, ya que nada mas se reconoce “la utilización de red”.

Tenemos muy reciente una sentencia del TSJC contra AGBAR, de marzo del 2016, que declara nula la concesión, sin concurso público, a una empresa mixta formada por Agbar, AMB y Critería (Caixa Bank). En el que Agbar, igual como está haciendo Mina en Terrassa con una otra fecha, se incluía como aportación a su activo, el derecho a seguir prestando el servicio hasta el 2047, aclarando el juez que un supuesto derecho no puede ser objeto de valoración, dado que era la AMB la que lo poseía, y Agbar era nada mas el concesionario o gestor indirecto, hecho que comportaba que no lo pudiera incluir en su patrimonio.



amortizados. Por tanto a priori y a criterio del Ayuntamiento, el valor real residual a finales del año 2016 debería ser 0. El mismo informe confirma que la transmisión al Ayuntamiento del *know how* (conocimiento técnico administrativo específico sobre el servicio), resultará a coste 0, atendiendo que se considera que MINA ha adquirido este conocimiento durante el período de concesión y que por tanto la ciudad lo ha financiado con la tarifa.

Es importante saber que MINA está negando información básica al titular que es el Ayuntamiento todo y que, la Autoridad Catalana de Protección de Datos ha emitido un dictamen, en fecha 22.03.16, pronunciándose a favor de que esta información, ha de ser librada por la concesionaria al Ayuntamiento, (datos como son el listado de abonados, el de trabajadores y sus salarios, entre otros, imprescindibles para ofrecer el servicio).

Esta falta de colaboración y la actitud beligerante de Mina, está demostrando la peligrosidad que comporta realizar tratos en la gestión de un bien público como es el agua, con una compañía multinacional como AGBAR hoy, accionista mayoritario de MINA., Su actitud en contra del interés general, ha obligado al Pleno del Ayuntamiento a aplicar una prórroga forzosa de 6 meses con el objetivo de conseguir toda la información que la concesionaria se niega a librar y que es imprescindible para hacer la propuesta de gestión.

A partir del 10 de diciembre, el Ayuntamiento había de disponer la plena propiedad de todos los bienes reversibles necesarios para mantener con garantías el servicio de abastecimiento de agua, y como consecuencia, debía supervisar de forma directa toda la gestión del servicio, controlar el uso correcto de las instalaciones, de las inversiones y el control de gastos e ingresos mediante la presencia efectiva dentro del funcionamiento de la empresa de dos funcionarios públicos designados por el Ayuntamiento.

También se prevé la realización de una auditoría contable económica, fiscal y administrativa de los gastos y los ingresos vinculados al servicio. Mina ha presentado un recurso contra el proceso de liquidación y la prórroga forzosa.

Desde la Taula de l'Aigua creemos que el Ayuntamiento de Terrassa, si a partir del día 10 de diciembre, Mina no ha aceptado la aplicación de los preceptos de la prórroga forzosa aprobada por el Pleno del Ayuntamiento, debería actuar aplicando el ROAS, artículos 254 al 259, con una intervención de facto de la empresa concesionaria del servicio, ya que Mina estará desobedeciendo las decisiones tomadas en la prórroga forzosa del servicio, de acuerdo con lo que se dispone en el artículo 254.2 : "La intervención del servicio tendrá carácter sancionador cuando suponga una reacción de la entidad concedente frente a un incumplimiento contractual grave imputable al concesionario".

2.2 El papel de Mina frente a la situación de crisis económica

Mina ha antepuesto los beneficios empresariales a la situación de crisis económica de las familias. La crisis comenzó el 2008 y hasta el 2013, no hubo control sobre los cortes de suministro ni ninguna tarifa social.



Mina continua cortando el abastecimiento de agua a familias en situación social y económica precaria, tal como ha denunciado recientemente la PAHT, incumpliendo el protocolo de la Alianza contra la pobreza energética, firmada entre el Ayuntamiento y Mina⁹.

Hemos de denunciar la campaña engañosa enviada a los clientes vía factura. Información parcial e interesada sobre la tarifa social del agua que según Mina, garantiza un conjunto de medidas para que las familias con escasos recursos, puedan hacer frente al pago de la misma y garantizar que el agua llega a todos. De la información recibida se puede entender que Mina, ha otorgado entre los años 2013 y 2015, bonificaciones y ayudas por un importe de 101.154 €.

Lo que no explica Mina es que en la práctica, el Ayuntamiento paga el 90 % de estos 101.694 € y Mina nada más paga el 10 %, hecho que comporta que sea por la vía de la tarifa social o por la de los Servicios Sociales del Ayuntamiento, desde donde se hace frente a los recibos impagados de familias. La concesionaria hace un mínimo esfuerzo económico que no le afecta en nada a su margen de beneficios.

El fondo de esta tarifa social se subvenciona con aportaciones de 40.000 €/anuales por parte del Ayuntamiento y 30.000 /anuales por parte de MINA, unos 70.000 € al año. Si los sumamos, en tres años se habrían de haber destinado a fines sociales un total de 210.000 € y se han gastado menos de la mitad: 101.694 €. La pregunta es obvia: ¿no había en Terrassa bastantes familias con escasos recursos para destinar la totalidad de las ayudas?

La respuesta: El reglamento para acogerse a la tarifa era tan estricto, que muchas familias en situación económica precaria no se pudieron beneficiar. Posteriormente, ante las quejas de la Taula, el Ayuntamiento lo modificó para hacerlo más accesible, aunque no se ha realizado la difusión necesaria a la población.

2.3 La información y la transparencia en la empresa privada

Les relaciones entre la empresa Mina Pública de Aguas de Terrassa y el Ayuntamiento viene marcada por los condicionantes históricos en que se hizo la concesión del servicio. De una banda una primera asociación de aldeanos a la que el Ayuntamiento otorgó el abastecimiento y que se pusieron de acuerdo para traer el agua de las minas. De otra, la situación de post guerra que marcó como cuestión determinante las necesidades de agua para abastecer la industria y las relaciones de los sectores económicos con la administración del momento. La afinidad al régimen y la sumisión en última instancia al poder instituido marcaron las decisiones futuras. Poder que se expresa a través de las familias acomodadas de la época.

Detrás de una primera declaración formal de intenciones para obtener la concesión se puso de manifiesto que el interés final, era hacer del agua negocio. Su genealogía (la burguesía industrial) por tanto, marcará el comportamiento mercantilista durante todo el período de concesión. Las relaciones de confianza entre el sector económico y la administración se prolongarían en la manera de hacer más allá del período franquista.

⁹ La PAHT también denuncia que no se han tenido nunca datos reales sobre los cortes de suministro de agua en las viviendas de Terrassa. Según la información que dispone el Ayuntamiento, del 2008 al 2013 se produjeron 4.000 cortes de agua anuales, sin especificar las características de los edificios, ni si se trataba de viviendas, locales o empresas.



Durante el período post franquista continua sin ninguna alteración de peso, las relaciones entre Ayuntamiento y empresa. No hemos de menospreciar que el alcalde de la ciudad ocupaba un cargo en el consejo de administración y era Patrón de Honor, de la Fundación de Mina.

Las recientes declaraciones del ex alcalde Sr. Royes en el diario local, ponen de manifiesto hasta donde se tenía y tiene, conciencia de los valores del agua y de su relación mercantilista. También de las relaciones entre administración y empresa: Cuando hoy contemplo el trato de enemigo público que se está dando a “nuestra” empresa de suministro de agua, no puedo evitar mirar atrás y recordar nuestra historia... Hacer una sociedad mixta entre el Ayuntamiento y la actual empresa gestora sería para mí, la solución natural en este momento de cambio¹⁰.

Las relaciones de gobierno a la sombra no han dejado nunca de ser interferidas por estas relaciones de las familias con el poder establecido. Muy al contrario ha sucedido para la población, que siempre ha formado parte de la ilusión del cambio y que nunca se ha apostado por su participación como un sujeto político activo. Nada más unos cuantos han formado parte de las personas informadas y han participado del conocimiento y de la actuación de la empresa. Desde la etapa de los ayuntamientos de la transición hasta el último mandato nadie ha puesto en cuestión la gestión del servicio.

La información, la transparencia y la participación ciudadana en los “afairs” del agua, no han existido nunca. Fuera de datos que podríamos calificar de macro económicos, de grandes números, no se ha dado ningún dato detallado. Así lo han puesto de manifiesto los escasos “informes” de intervención por parte del ayuntamiento. En resumen, todo se ha basado en “relaciones de confianza”.

Los elementos que intervienen en el abastecimiento como las inversiones, el financiamiento asociado, los proyectos de desarrollo, la cantidad de personal adscrito al servicio, la contratación en el mercado secundario, etc., han sido en la práctica materia reservada de la empresa y nunca fue traspasada a la administración como titular del servicio.

Si la llegada de la democracia impuso un cambio en la manera de hacer, este no fue más que aparente. Se continuó dejando hacer, a pesar de los reiterados intentos de la empresa por apropiarse de la concesión de abastecimiento otorgada a la ciudad¹¹. La vieja concesión franquista, se reformuló en función de las nuevas normas y leyes que el período del 78 inauguró. A pesar de las nuevas normas establecidas como el ROAS, (Reglamento de Obras Actividades Servicios de los entes locales), el Reglamento del Servicio de Suministro y Saneamiento y otros, que profundizaban y sustentaban en legalidad la información y la transparencia nada lo hizo cambiar. La información continuó siendo de elaboración propia de la empresa y “asimilada” por la administración.

En el año 1994 se puso en marcha la Comisión Técnica del Agua. A través de esta, se comienza a visualizar la falta de documentación y rigurosidad, de los informes que se elaboraban para

¹⁰ Manuel Royes. *Con diálogo si hay ganas se avanza*. Diario de Terrassa, 16/09/25.

¹¹ Menéndez y Asociados, abogados. *Informe sobre determinados aspectos de la concesión administrativa otorgada por el ayuntamiento de Terrassa a mina pública de aguas de Tarrassa, s.a., para la explotación del servicio de abastecimiento y suministro de aguas*. Barcelona, julio de 2016



justificar precios e inversiones. Informes que ponían a luz pública como y quien hacía el análisis, quien justificaba al final de cuentas las inversiones a realizar y las subidas de tarifas. La administración por relaciones de confianza, nunca puso los medios para fiscalizar la concesionaria, el resultado lo padecemos hoy. Otra forma de no tener que informar, ni de tener que mostrar datos por parte de Mina-Agbar, era acogerse a la “subida automática de precios”, la aprobación directa de las nuevas tarifas del agua por parte de la Comisión de Precios de Cataluña. Los cálculos establecidos por la compañía en torno a las inversiones, los beneficios y la revisión de tarifas, modificando parámetros de cálculo a lo largo del tiempo, han servido al final de cuentas, para responder a los márgenes de beneficios anuales establecidos por los accionistas. Solamente en los últimos 5 años de la concesión, se les paro alguna vez los pies a la concesionaria, frente a las abusivas propuestas de subidas de precios.

El proceso de finalización de la concesión se puso en marcha con la firma en noviembre del 2001 del Convenio de Reversión entre el Ayuntamiento de Terrassa y Mina Pública. Había de conducir a una correcta liquidación de los bienes al final de la concesión de 75 años. Debía servir, para obtener toda la información, fiscalizar los activos que se habrían de retornar a la ciudad a coste cero y retornar a la ciudadanía el conocimiento del sistema de gestión. La comisión de seguimiento y fiscalización que formando parte de los acuerdos del convenio se debía de crear, nunca se llegó a formalizar. Aquellos acuerdos no pasaron de ser un acto testimonial como ha puesto de relieve, la situación en la que a día de hoy nos encontramos.

Es a partir del anterior mandato cuando desde la administración, se marca la tarea de poner un poco de orden en aquello que 14 años antes se debía de venir haciendo. Se recogían actuaciones como: “analizar y definir cuál es la modalidad de gestión óptima del ciclo del agua en nuestra ciudad y cuales habrían de ser las mejoras de calidad necesarias en el futuro”¹² y un plan de trabajo de 20 puntos sobre la finalización del servicio, que se trabajaba desde Medio Ambiente con la colaboración de la Diputación de Barcelona. Todo esto sin un posicionamiento claro de hacia donde se quería ir, por parte del gobierno de la ciudad.

Podemos afirmar que la inminencia de la finalización de la concesión y la demanda de información y participación, por parte de la sociedad civil al final de 2013 determina un cambio de rumbo en la gestión del agua. Si bien la organización ciudadana ha encontrado voluntad de diálogo por parte de la administración de Jordi Ballart, podemos resumir diciendo que en la práctica nos encontramos con todas las carencias acumuladas durante décadas, producidas por el funcionamiento basado en la confianza. Han sido el plan de trabajo y los estudios encargados en el anterior mandato a auditores externos los que comienzan a realizar un primer dibujo de la situación de la concesión. Estos primeros encargos, la contratación del comisionado y de los servicios de refuerzo, para la liquidación de la concesión, han comenzado a poner luz, (a pesar de todas las trabas imaginables), a los activos y a la gestión de la concesionaria. A la manipulación, el engaño mediante la propaganda y la colaboración de medios de comunicación ligados por las dependencias económicas de los mismos. Toda la historia de las relaciones con esta compañía, no han hecho más que demostrar la

¹² Convenio entre el Ayuntamiento de Terrassa y Mina Pública d'Aigües de Terrassa, para determinar el fondo de reversión de la concesionaria y otros aspectos ligados a la finalización de la concesión del servicio municipal de abastecimiento de agua.



incompatibilidad de poner monopolios privados, a gestionar bienes comunes, como el agua y otros asuntos públicos.

Ha sido en la última etapa, que desde diferentes frentes y a través de la experiencia, que se ha puesto en cuestión la forma de trabajar de 75 años de Mina. El empuje social de colectivos de ciudadanos y ciudadanas en todas partes del país solicitando información, participación y control de los servicios públicos y en especial del agua, ha producido una ola también en Terrassa, que ha marcado el cambio de actitud por parte de la gran mayoría de regidoras y regidores del gobierno local.

Podemos afirmar que el proceso “de información y participación” ciudadana en esta concesión se ha limitado al envío a los abonados de la factura con el importe a pagar por el consumo trimestral. Hoy podemos añadir que hace tiempo que está siendo aprovechada para introducir propaganda de la empresa en los domicilios de los abonados. Poca mención hemos de hacer de la web de la empresa, que se limita a mostrar información corporativa de la concesionaria.

2.4 Los objetivos de la Taula del Agua en este proceso

Los objetivos de la Taula de l'Aigua son: Caminar hacia el empoderamiento ciudadano en el ámbito del agua, es decir, recuperar la capacidad de cogestión y decisión pública sobre este bien común; abrir espacios de dialogo y conocimiento que faciliten la participación de la ciudadanía en el buen gobierno del servicio e impedir el aprovechamiento del común para intereses privados.

Para caminar hacia esta meta entendemos que la hemos de acompañar con conocimiento i por tanto, con la información y la transparencia necesarias. Dos cuestiones que como vemos se hacen imprescindibles para el control del servicio, para garantizar la continuidad de la gestión directa, y para la construcción de herramientas que den lugar a una cuidada participación y control ciudadano del agua en Terrassa.

La participación no se puede limitar a controlar ingresos i gastos de la gestora. Se trata además, de hacernos conscientes del ciclo integral del agua y por tanto de proponer y actuar en todos los frentes. A través de la creación de espacios, de invitar a los actores interesados, del intercambio, de la cooperación y la corresponsabilidad. Es con la suma de todas, que se podrá caminar hacia los objetivos señalados en la “Carta del agua de Terrassa”.

3. LOS MOTIVOS PARA UNA GESTIÓN DIRECTA

3.1 La privatización de los servicios como asalto a los bienes comunes

La privatización de los servicios públicos ha sido una constante des de la extensión de las políticas del llamado Consenso de Washington¹³ que utilizaron la crisis de deuda de los años 80 para imponer la privatización de servicios públicos como condición a los procesos de renegociación de la deuda. Bajo el mandato del Fondo Monetario Internacional (FMI)¹⁴ y la

¹³ *Del Sud al Nord: Llarga vida al Consens de Washington* <http://bloc.odg.cat/anticooperacio/del-sud-al-nord-llarga-vida-al-consens-de-washington.html>

¹⁴ *70 años desde la creación del FMI* <http://www.odg.cat/es/blog/70-anos-desde-la-creacion-del-fmi>



presión de los creditores reunidos en el Club de París, se redactaron durante décadas los memorándums de renegociación de la deuda en los cuales se concretaron estas medidas, que no han sido modificadas con los años y que han tenido su último episodio en la fallida de Grecia.

Este proceso de asalto a los bienes comunes ha estado acompañado de la extensión de ciertos mitos sobre la supremacía de la gestión privada, que han sido inoculados durante décadas y se mantienen instalados en la población, inmovilizándola delante de los procesos de desmantelamiento de los servicios públicos.

Tramo de población	Gestión directa	Concesión/Concierto	Mancomunidad/Consortio	Entidad supramunicipal	(%)
					EATIM
Entre 1 y 1.000 h.	61	21	10	3	5
Entre 1.001 y 5.000 h.	47	39	11	2	1
Entre 5.001 y 20.000 h.	21	64	12	3	0
TOTAL	48	36	11	2	3

Taula 2.1 Forma de prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable por tramo de población. Fuente Tribunal de Cuentas 2011.

Pero la privatización de los servicios no se justifica en una mejora en la eficiencia y calidad de los servicios privados, las experiencias vividas en el sector de la electricidad, las telecomunicaciones y el agua lo desmienten. La privatización está relacionada básicamente con la existencia de oportunidades de negocio, con las presiones ejercidas de forma permanente por los poderes económicos y financieros y con la acción de políticos que consideran la gestión de servicios como un problema y no tienen inconveniente en desprenderse de estos durante décadas, a cambio de enjuagar alguna deuda, o de algún canon que los ayude a ganar las siguientes elecciones. Son procesos en los cuales el chantaje y la corrupción pueden hacer su aparición¹⁵.

En un informe del Tribunal de Cuentas sobre fiscalización del sector público¹⁶ local en municipios de menos de 20.000 habitantes, se observa que el 48% de los ayuntamientos optan por una gestión directa y el 36% por un concierto o concesión. Observamos que al aumentar la población, es decir al incrementarse las economías de escala, disminuye la preferencia por la gestión pública y aumenta la privatización de los servicios. No encontramos justificación para que los servicios públicos sean eficaces para gestionar servicios sin opciones de negocio, y cuando el negocio es posible las administraciones públicas pasen a ser ineficientes, entendiéndolo que es un mito que la gestión de los servicios públicos es ineficiente cuando se pueden generar beneficios. Entendemos que es una manipulación interesada que no se justifica en la realidad.

De hecho en apartados posteriores analizaremos con más detalle la situación y observaremos que en una visión de conjunto, esta apreciación inferida de un análisis de los municipios de menos de 20.000 habitantes no se mantiene cuando analizamos la totalidad de los municipios,

¹⁵ David H. *Corruption and public services*. Public Services International Research Unit, 2012

¹⁶ Tribunal de Cuentas. *Informe de fiscalización del sector público local*, nº 1.010, ejercicio 2011.



y contrariamente a lo que puede parecer el incremento de las economías de escala contribuye a la afirmación de la gestión directa.

Según las encuestas de la Asociación Española de Abastecimiento de Agua y Saneamiento (AEAS), en referencias de R. Tamames¹⁷, el 50 % de la población es abastecida mediante formas de gestión pública directa del agua, el 40 % mediante empresas públicas locales y el 10 % directamente por las administraciones locales, el 15 % se abastece a través de empresas mixtas, por tanto también dependientes de las administraciones locales, y el 35 % lo hace mediante empresas privadas, por tanto, podemos afirmar que en España el 65 % de la población se abastece a través de formas de gestión directamente dependientes de las administraciones locales. Por tanto la gestión directa no es una anomalía, sino una normalidad.

3.2 El mito de la superioridad de la gestión privada

La supuesta superioridad de la gestión privada de los servicios públicos sobre la gestión pública es un mito¹⁸. Detrás de la frase “lo público es ineficiente mientras que el privado funciona”, se esconde, como se ha indicado antes, una estrategia de asalto de los intereses privados a los bienes comunes, no por una supuesta mejora en la eficiencia del servicio, sino por la inmensa capacidad de estos de generar beneficios.

Sin evidencias a partir del Tribunal de Cuentas

En el informe del tribunal de cuentas indicado, en el análisis de las condiciones de prestación de los servicios públicos municipales en el servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable, en los municipios de población inferior a 20.000 habitantes, se llegan a algunas conclusiones sobre la eficiencia de esta prestación.

Promedio de coste por habitante	(euros/hab.)					
	Gestión directa	Concesión/Concierto	Mancomunidad/Consorcio	Entidad supramunicipal	EATIM	Total
Entre 1 y 1.000 h.	50,20	64,45	39,13	45,34	37,22	50,58
Entre 1.001 y 5.000 h.	37,26	49,37	69,73	--	--	41,23
Entre 5.001 y 20.000 h.	46,69	51,77	81,31	--	--	52,18
TOTAL	44,10	53,67	63,06	45,34	37,22	46,83

Tabla 2.2 Valor medio del coste por habitante del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable, por formas de prestación. Fuente Tribunal de Cuentas 2011

Sobre el coste del servicio. Se observa que este tiende a disminuir en la medida que aumenta la población. Pero en todos los casos el coste a través de concesión privada es superior al de la gestión directa, como término medio un 21,7%, y en un 10,9% para los municipios más grandes.

Sobre eficiencia en la gestión. EL informe presenta dos indicadores en este sentido, las inversiones medias realizadas en el servicio son un 18,3% superiores en la gestión pública frente a la gestión privada, el que da como resultado una mejora en la eficiencia de la red de distribución, que presenta unas pérdidas medias en el caso de gestión directa de un 20%,

¹⁷ R. Tamames. *Gobernanza y gestión del agua: modelos público y privado*. Bresca editorial, 2015

¹⁸ 11 Mitos sobre la crisis. Mito 4: “lo público es ineficiente mientras que lo privado funciona”
<https://www.eii.uva.es/mitos/>



frente al 26% como mediana para la gestión privada, es decir, las pérdidas en la gestión privada son por término medio un 30% superiores que en la gestión pública, para estos tipos de municipios.

(euros/hab.)		
Forma de gestión (1)	Promedio de % pérdidas s/ suministrada	Inversión media por habitante
Gestión directa	20	11,55
Concesión/ Concierto	26	9,76
Mancomunidades/ Consorcios	26	7,00
Entidad supramunicipal	28	14,35
EATIM	--	--
TOTAL	24	10,20

Tabla 2.3 Pérdidas en el subministro de agua por forma de gestión e inversión media por habitante. Fuente Tribunal de Cuentas 2011

Sin evidencias en la literatura científica

La reducción de costes es normalmente esgrimida como el principal beneficio en los procesos de privatización y la amenaza del incremento de precios es esgrimida como amenaza en los procesos de remunicipalización.

A pesar de esto, estas amenazas parecen no tener fundamento. Un estudio desarrollado por el Departamento de Política Económica de la Universidad de Barcelona en colaboración con la Cornell University (USA)¹⁹, en el cual fueron revisados todos los estudios econométricos publicados sobre gestión del agua y residuos desde 1970, concluye que no se puede establecer un vínculo entre la privatización y los ahorros de costes, básicamente porque se trata de mercados en régimen de monopolio donde la competencia está ausente.

“El hecho que la gestión privada no haya alcanzado ahorros de costes consistentes en estos dos importantes sectores (que tienen amplia experiencia en la privatización), testifica la insuficiencia de marcos teóricos basados principalmente en suposiciones sobre competencia y propiedad... Los ahorros de costes dependen fundamentalmente de la naturaleza de los mercados de servicios públicos, de las características del propio servicio, de la dimensión geográfica del mercado en el cual se sitúa la ciudad y de la estructura industrial del sector. No existe una elección optima sistemática entre la producción pública y privada, por lo que los ayuntamientos han de abordar el tema de una manera pragmática”.

Sin evidencias en los estudios de análisis de indicadores

Estudios realizados sobre la relación, o la correlación que existe entre las formas de gestión de los servicios públicos y la eficiencia de estos servicios públicos municipales, no permiten afirmar que existan evidencias de mejora en esta eficiencia con los procesos de

¹⁹ Germà B., Mildred W. *Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies*. Resources, Conservation and Recycling 52 (2008).



externalización. A esta conclusión se llega en la publicación *Formas de gestión y eficiencia de los servicios públicos municipales*²⁰, de Factoría de Ideas.

“La naturaleza económica de las actividades relacionadas con la gestión del agua en las ciudades, restringe de una manera evidente las posibilidades de crear entornos competitivos en los cuales la propia rivalidad empresarial imponga la disciplina necesaria en las sociedades de la industria. Para Megginson y Netter (2001), defensores de los procesos de privatización, la justificación de la privatización es menos consistente en mercados de bienes públicos y en escenarios de monopolio natural donde los factores de competitividad son más débiles. Además, la gestión pública no se muestra necesariamente como una opción menos eficiente que la privada y existe un consenso generalizado sobre que en un sector como el del agua un simple cambio en la propiedad de la empresa no garantiza una mayor eficiencia (Lynk, 1993; Shaoul, 1997; Ashton, 2000).

En entornos tradicionalmente considerados como no competitivos, las ganancias en eficiencia parecen estar más relacionados con los niveles de competencia que pueda introducir el cambio regulatorio asociado al proceso privatizador que al mero cambio de titularidad (Kay y Thomson, 1986; Vickers y Yarrow, 1988). Para Littlechild (1986), dado que el sector del abastecimiento y saneamiento de aguas reúne por excelencia las características del monopolio natural, la privatización necesariamente requiere del establecimiento de un modelo regulatorio de carácter permanente. Por tanto, ya recaiga la gestión sobre manos públicas o privadas, en sectores como el del agua, son necesarios una regulación y un control que marquen pautas de comportamiento y corrijan procedimientos alejados de una conducta eficiente y respetuosa con el interés público”.

Comparativa entre Terrassa y Sabadell

Mina-Agbar utiliza su propaganda para desinformar y crear confusión con titulares como, “Terrassa en la franja baja de las tarifas del agua, es la quinta por detrás de Mollet, Granollers, Mataró y Girona de las 23 ciudades de Catalunya con más de 50.000 habitantes”.

Afirmación falsa pues, según datos del ACA, en el año 2016, y no creemos que en 2017 haya habido mucha variación, Terrassa es la número 10 en el precio del m³, por detrás de Mollet, Tarragona, Granollers, Manresa, El Prat de Llobregat, Reus, Lleida, Vilanova de Geltrú y Rubí .

El precio del m³ de Terrassa sólo es ligeramente inferior en Sabadell en 0,007€, en Mataró 0,043 €, cuando estas dos ciudades tienen una dependencia del suministro de agua en alta de ATLL: del casi 100 % en Sabadell o del 70 % en Mataró , que no tienen como Terrassa, el derecho de extracción libre y directa de agua del Llobregat y que sólo compra un 10 % del agua a ATLL.

Mina tiene un gasto/año de unos 775.000 € de agua que compra a ATLL y en cambio Sabadell se gasta 5.230.000 € por el mismo concepto, teniendo en cuenta que las facturaciones de las dos empresas son muy similares, alrededor de los 22 millones de euros y que las tarifas m³ son casi iguales 1,29 /1,297 €/m³, respectivamente, cómo se explica que la diferencia de las tarifas

²⁰ *Formas de gestión y eficiencia de los servicios públicos municipales*. Factoría de ideas, 2013
https://www.centrodeestudiosandaluces.es/datos/factoriaideas/IFO11_13.pdf



por m3, sólo sea un - 0,007 €/m3 en Terrassa, cuando en Sabadell por la compra de agua se gastan 4.450.000 € cada año, más que en Terrassa?.

El resto de ciudades, un total de 9, que forman parte de la Sociedad General de Aguas de Barcelona (Área Metropolitana de Barcelona), empresa mixta 85% privada y 15 % pública (Agbar como accionista mayoritaria), son un caso excepcional, puesto que tienen los según precios más altos del Estado Español, sólo por detrás de Murcia.

El promedio de los precios del agua de las empresas públicas que figuran en este estudio de 23 ciudades de más de 50.000 habitantes, es de 1,071 €/m3, mientras que el precio mediano de las privadas es de 1,52 €/m3, un 30 % más altas.

Los ayuntamientos del Área Metropolitana que dependen de la gestión de AGBAR pagan el agua un 50 % más cara que en Madrid donde la gestión es pública.

En un informe que se hizo desde el OCMT, sobre los beneficios declarados del periodo 2008 al 2013, Mina tenía unos ingresos totales acumulados de 13.795.945 €, mientras que Sabadell obtuvo unos resultados de 7.319.972 € en este mismo periodo.

La diferencia de beneficios que resulta entre ellas es de 6.475.973 €, favorables a Terrassa, equivalentes a 1.079.328 €/año. El ahorro de la compra de agua a favor de Mina en comparación con la vecina Sabadell es de 4.454.000 €/año.

MINA obtuvo en este periodo de seis años, unos beneficios brutos de un 10 al 12% anual con un total de 13,8 millones de euros, mientras que Aigües de Sabadell, obtuvo unos beneficios de alrededor del 6 % anual, obteniendo 7,32 millones de euros, o lo que es lo mismo, los beneficios obtenidos por Mina son un 47 % superiores de los obtenidos en Sabadell.

Comparativa de incremento de tarifas y subida del IPC. El precio de las tarifas del agua en Terrassa se han incrementado desde el 2003 al 2014. El primer bloque creció un 73% y el segundo un 64,11%, una media del 68,55%, y un 5,71 % anual. Mientras la suma de los IPC correspondientes al mismo periodo a Cataluña, subió un 26,4 %. El incremento en el recibo del agua imputado por Mina Pública de Terrassa S.A. es un 42,15 % superior que el IPC.

3.3 La gestión privada es una barrera a la promoción de la ciudadanía

¿Qué papel han de jugar las entidades sociales y la ciudadanía en general en la gestión de los servicios públicos?, en estos momentos no solamente se ponen en cuestión los supuestos beneficios asociados a los procesos de privatización, sino que se reclama capacidad de innovación en las nuevas formas de gestión o cogestión de los servicios públicos.

En este sentido la gestión de los servicios públicos habrían de ser vistos con la perspectiva de la ciudadanía, la mejora de la gestión pública ha de ser orientada no solamente para la efectividad y la eficacia, sino también para el combate de la exclusión social y el desarrollo de la inclusión²¹, ayudando al empoderamiento de la ciudadanía, creando canales y herramientas

²¹ Leopoldo F. *Modelos de gestión de los servicios públicos locales y mecanismos de cohesión social y solidaridad interterritorial en España*. Factoría de ideas 2009.

https://www.centrodeestudiosandaluces.es/datos/factoriaideas/IF004_09.pdf



para una efectiva participación en la gestión pública. Involucrando a los funcionarios y trabajadores, a la ciudadanía y a los diferentes actores, tanto en la planificación como en el diseño y prestación de los servicios, y en definitiva debería de revalorizarse la función pública.

La participación ciudadana puede incorporar importantes capacidades de iniciativa, propuesta, asesoramiento, puede hacer efectivo el control social sobre la gestión, y puede mejorar los niveles de satisfacción y cobertura de necesidades ciudadanas, pero para esto es necesaria una transformación interna y radical de la gestión municipal.

Los procesos de remunicipalización, la recuperación del control sobre la prestación de servicios básicos es esencial porque estos puedan ser interpretados como propios, y no como externos y ajenos al control y participación de la ciudadanía, y es imprescindible para la creación de capacidades que hagan posible la planificación y la fiscalización del servicio. El abandono que se ha producido en el Ayuntamiento de Terrassa respecto al control del servicio, es cuestionable, pero es a la vez un resultado común en los procesos de externalización.

3.4 La internalización del servicio de abastecimiento de agua de la ciudad no comporta ningún riesgo económico para el Ayuntamiento de Terrassa

Los vientos de la remunicipalización soplan por todo el mundo como respuesta al efecto de la privatización, los cortes de servicios a los más pobres, a las ineficiencias en el funcionamiento del servicio, la opacidad y falta de transparencia en la prestación del servicio como práctica habitual, y en general a la gestión como un negocio de un servicio entendido cada vez más como un bien público y un derecho.

La remunicipalización funciona. Del estudio de casos²² de procesos de recuperación del servicio se desprenden experiencias y conclusiones que permiten afirmar que la recuperación de servicios privatizados es posible y deseable. Se demuestra que la propiedad y la administración de los servicios de agua pueden transferirse de lo privado a lo público con escasa incidencia en la prestación del servicio y con resultados extremadamente positivos. En cada caso la entidad remunicipalizada ofreció servicios más equitativos, más transparentes y más eficientes que el proveedor privado que la antecedió, con más calidad en el servicio y mejor sostenibilidad a largo plazo.

La ley obliga a demostrar que la municipalización de un servicio a través de una empresa municipal deviene una gestión más sostenible, eficiente en términos de rentabilidad económica y “social”, y en la recuperación de la inversión que otras formas de gestión directa e indirecta.

Hemos de hacer patente que los resultados de los informes obtenidos sobre la situación económica y financiera de MINA, indican que no sólo es una empresa sin deudas, sino que incluso, posee tesorería en inversiones financieras e inmobiliarias. Veámoslo:

- a. Tiene amortizadas todas las inversiones con los ingresos procedentes de las tarifas.

²² Martin P., David A. *Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas*. Transnational Institute, Ámsterdam, 2013. <http://www.municipalservicesproject.org/es/publication/remunicipalizacion-el-retorno-del-agua-manos-publicas>



- b. Mina está obteniendo unos beneficios de un 10 % de los gastos de explotación, más un 6 % de la compra de agua, más un % superior en 1,75 puntos al EURIBOR, de todo el capital invertido. (Anomalía que se debería de poner en cuestión).
- c. También se han de añadir los beneficios de las obras y servicios subcontratados a empresas vinculadas al grupo empresarial, que por su carácter privado desconocemos.
- d. A lo largo de los años las inversiones dinerarias iniciales de sus socios han sido generosamente remuneradas con el constante reparto de dividendos. Esta partida la podríamos ahorrar.
- e. Los beneficios anuales netos, atribuidos a Terrassa, superan el millón y medio de euros.
- f. El Ayuntamiento de Terrassa tiene otorgado el derecho de extracción directa del agua en alta, desde Abrera, hasta el año 2060. Hecho que comporta que la compra de agua sea un 24 % más barata, que si lo hiciese comprándola a ATLL.
- g. Como aspectos a mejorar, MINA tiene unas pérdidas de agua del 21 %, cuando tenemos ejemplos mejores en la gestión pública por un período similar de años, como es el caso de Aigües de Mataró, con unas pérdidas del 8 % y continúan intentando reducirlas. En fecha de hoy en Terrassa todavía tiene unos 218 kilómetros de una obsoleta red de fibrocemento (uralita) que se deberá ir sustituyendo progresivamente en un período largo de tiempo.
- h. Como garante de la conservación del conocimiento la ley prevé la subrogación de toda la plantilla de MINA, adscrita a Terrassa, con el mantenimiento por ley, de todos los derechos sociales y económicos establecidos por el convenio vigente. Sus tareas son indispensables y se han de continuar realizando.

Podemos concluir que no comporta ningún riesgo recuperar la gestión de forma directa: el dinero para la sostenibilidad proviene de las recaudaciones a través del recibo que pagamos los usuarios y le podremos ahorrar los dividendos que ya no se habrán de repartir.

3.5 La fiscalización del servicio prestado por empresas multinacionales es imposible

La fiscalización de la gestión del servicio del agua en régimen de concesión a empresas privadas multinacionales es imposible. Los operadores privados gestionan el servicio con opacidad informativa, conscientes de que la información es poder y de que esta opacidad hace dependientes a los ayuntamientos. Los contratos privados suelen ser documentos secretos, incompatibles con la materialización del principio de rendición de cuentas. Se puede consultar una argumentación extensa sobre este tema en el documento, *Porqué el agua es un servicio público: destapando los mitos de la Privatización*²³, un trabajo de la Unidad internacional de investigación de los servicios públicos (PSIRU).

²³ PSIRU. *Por qué el agua es un servicio público: destapando los mitos de la Privatización*. PSIRU, Business School, Universidad de Greenwich, 2012.
https://redaguapublica.files.wordpress.com/2012/09/1209_porque-el-agua-es-un-servicio-pc3bablico_es.pdf



“En 1999, la ciudad de Berlín, haciendo caso omiso de la oposición ciudadana, privatizó los servicios de agua para poder saldar deudas. Vendió el 49,9% de la compañía al consorcio formado por la multinacional francesa Veolia y la alemana RWE, las cuales exigieron que se les garantizaran, por escrito, unas ganancias substanciales. El Ayuntamiento dio su aprobación, manteniéndose en secreto el contrato. En 2011, viendo como los precios habían subido más de un tercio por encima de la inflación, el trabajo de un colectivo de defensa obligó a la convocatoria de un referéndum, el resultado del cual fue una amplia mayoría a favor de hacer público el contrato. En enero de 2012, el organismo de la Competencia alemán sentenció que el contrato incumplía la Ley de competencia alemana y la empresa debía de reducir precios un 19%”.

3.6 La maximización del beneficio y la falta de ética

Es conocido el creciente conflicto en la resolución de la concesión a Mina de la gestión del agua en Terrassa, y la deriva hacia un proceso de judicialización de cualquier decisión municipal.

EL Ayuntamiento, más allá del estudio en curso sobre la interpretación del contrato y los derechos y deberes de las partes, ha elaborado un informe jurídico que aborda la cuestión de la naturaleza jurídica del contrato y la titularidad del servicio, llegando a la conclusión de que nos encontramos frente a un contrato de gestión de servicio público, donde la realización de la obra es un elemento necesario pero meramente instrumental, y que el Ayuntamiento es titular del servicio, sin monopolio. Así, el abastecimiento de agua potable a la ciudad es un servicio público establecido mediante el contrato de concesión del 1941, que coexiste actualmente con otras actividades de suministro de agua al municipio, como por ejemplo la Cooperativa Los Amics, Aigües de Les Fonts, o Aigües de Matadepera.

Mina ha propuesto al Ayuntamiento como única alternativa basada en cuatro dictámenes, tres de Tornos y Abogados y uno de Arturo Caparrós, alcanzar un acuerdo para prorrogar la concesión actual o para constituir una sociedad de capital mixta, con participación y duración tal que pueda absorber la cuantía de la indemnización (25 o 50 años), sin necesidad de efectuar ningún gasto de los presupuestos públicos ni ningún incremento extraordinario de la tarifa, y indicando también que tramitación ha de seguir este procedimiento en el marco de la normativa vigente. En caso contrario amenaza con seguir sin reconocer la titularidad del Ayuntamiento en los derechos de captación del río Llobregat y una indemnización de más de 60 millones de euros.

La sentencia 126/2016 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que anula la concesión a Agbar por 35 años de la gestión en baja a la AMB, que afecta a 23 municipios, afirma que no se respetaron los principios que regulan la contratación pública y que no se justificó adecuadamente la ausencia de la pública concurrencia en el contrato de licitación. No admite argumentos como: la exclusividad de derechos históricos y razones económicas y técnicas, que la justifiquen.

Si hacemos un paralelismo de esta sentencia con la argumentación de Mina para incitar al Ayuntamiento de Terrassa que incumpla la Ley de Contratación, veremos que la historia se repite, son las mismas razones las que quieren “condicionar” en este caso, la decisión



mayoritaria de nuestros representantes para liquidar una concesión que ha durado 75 años e iniciar un nuevo reto histórico con una gestión directa desde la administración local.

Entendemos que este proceso de judicialización pone de manifiesto la pérdida de sentido de servicio público de la concesionaria, y creemos que el Ayuntamiento, en ningún caso, debe dar un paso atrás frente a las amenazas de judicialización. Estaríamos poniendo en cuestión y socavando, los principios fundamentales de la democracia. Es más, entendemos que estas amenazas son ya un motivo suficiente para repensar el modelo de gestión, delante del incumplimiento de un principio básico de comportamiento ético, de confianza, de responsabilidad social y de respeto por el interés general.

3.7 Cambiar a una gestión pública directa del servicio del agua es necesario

Hace falta una transición en el modelo de gestión. Indicamos en la tabla algunos aspectos a cambiar o mejorar.

GESTIÓN PRIVADA O MIXTA	GESTIÓN PÚBLICA
Opacidad: falta de control público efectivo	Transparencia /participación ciudadana: Rendición de cuentas anuales y participación en decisiones estratégicas ciclo integral del agua
Reparto de beneficios	Más recursos para inversiones en redes distribución, mejora calidad y sabor, nuevos filtrajes, alcantarillado...
Agua mercancía	Agua bien común
Obras adjudicadas a empresas del grupo	Obras adjudicadas con pública concurrencia
Cobro de precios privados: opacidad sobre costes y aleatoriedad de los incrementos de precios.	Cobro con tasas: control directo sobre ingresos y gastos y presupuesto equilibrado.
Objetivo: maximización beneficios	Objetivo: servicio con cuidado medio natural y medio social.
Tarifa social-agua caridad.	Tarifa por tramos con un mínimo vital garantizado universal y posibilidad de tarifas especiales para el pequeño comercio y pequeños locales No más cortes de agua. Agua derecho humano

Tabla 2.4 La transición en el modelo de gestión. Mejoras a introducir. (Versión propia a partir de material elaborado por Edurne Bagué dentro de su tesis)

4. PRINCIPIOS EN LA GESTIÓN DEL AGUA PÚBLICA DE LA CIUDAD

La ciudadanía de Terrassa tiene una responsabilidad compartida en el uso del agua de una manera democrática y transparente, socialmente justa y ambientalmente sostenible. Un servicio de agua potable y un sistema de saneamiento de alta calidad en la ciudad son igualmente importantes, así como la protección de la naturaleza, los recursos naturales y una



adecuada administración del agua subterránea. Los siguientes principios constituyen el marco para llevar a término estos objetivos.

4.1 EL Agua como un Derecho Humano

Principio del derecho de acceso

El acceso al agua potable y al servicio de saneamiento básico es un derecho humano fundamental y, como tal, ha de estar garantizado a toda la ciudadanía, tal como proclamó la Asamblea General de las Naciones Unidas el 2010, y como reconoce la Carta de Salvaguarda de los Derechos Humanos a la Ciudad . Ninguna persona ha de verse privada del acceso al agua por motivos económicos, garantizando un mínimo vital.

Principio de precio justo

En la fijación del precio del recurso, se han de tener en cuenta los principios de igualdad, de equidad, de capacidad económica y de justicia social y ambiental, favoreciendo el ahorro en el uso, a través de una tarifa/tasa por bloques progresiva.

4.2 El agua como un servicio público

Principio de gestión pública

El agua es un bien común y el abastecimiento de ésta es esencial para la vida, su suministro se encuentra entre las Competencias básicas otorgadas a la administración local. El agua no puede ser una mercancía ni un negocio, para lo cual, su gestión ha de ser pública y directa. La gestión del ciclo integral del agua se ha de llevar a término en base a los principios orientadores del derecho público.

Principio de calidad del agua

No es suficiente que el agua sea apta para el consumo humano, se ha de garantizar un servicio alta calidad, suficiente para que se extienda la cultura del uso del agua del grifo y no sea justificable su consumo envasado.

Principio de nueva cultura del agua

La cultura del agua, en su dimensión social, política y técnica, es esencial para una gestión sostenible y un uso responsable, y se construye a través de la información, el conocimiento, los valores, las actitudes y los compromisos, en relación a la gestión y uso de este recurso. Y, por tanto, ha de formar parte de las preocupaciones, las estrategias y los planes de actuación.

Principio de trabajo en red

La gestión del servicio ha de ser de mejora permanente, y ha de saber integrar toda la inteligencia colectiva que se pueda desarrollar, con el soporte de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento, a través de redes de colaboración local, entre las personas, actores y agentes de la ciudad que puedan contribuir en esta mejora, participando activamente e impulsando la creación de redes de transferencia de conocimiento de buenas



prácticas, entre ciudades, universidades, agentes sociales, etc., que comparten el camino, hacia los principios aquí mencionados.

4.3 El agua con control ciudadano

Principio de participación ciudadana

La gestión del servicio, la sanción de las memorias y los presupuestos, la definición de la política, los objetivos, las líneas estratégicas y los planes de acción se han de elaborar y acordar mediante la participación y el consenso social, a través de mecanismos y espacios de participación ciudadana. La transición hacia una nueva cultura del agua requiere de capacidad de innovación y de voluntad política para hacer posible una participación efectiva de una ciudadanía a la que se le han de ofrecer las herramientas posibles para su capacitación, como se recoge en el siguiente principio.

Principio de transparencia

Se ha de garantizar el acceso a toda la información básica sobre la gestión del agua en la ciudad y la correcta comunicación y difusión de la información. Se publicarán los acuerdos y resoluciones municipales y, en su caso, del órgano gestor y del Consejo Ciudadano del Agua, relacionadas con el servicio. Además, se: Establecerán una batería de indicadores significativos y comprensibles, relacionados con todo el ciclo del agua, que permitan evaluar la situación y la evolución del servicio. Elaborar materiales informativos sobre todos los aspectos relacionados con la gestión del servicio y del ciclo del agua en la ciudad. Facilitar la organización de la información, las vías de acceso y consulta, el tratamiento, la comprensión y, en su caso, la formación, para poder hacer efectivos los procesos de participación y control social del servicio.

Principio de fiscalización y auditoría externa

La tarea de gobierno del agua se expresa, entre otras, en las actividades de fiscalización. Los ayuntamientos han de incluir los ingresos y los gastos de la gestión del ciclo del agua en los presupuestos municipales. Otro instrumento básico en este proceso de evaluación es la auditoría externa como una garantía de imparcialidad y realizada por agentes independientes del gestor del servicio.

4.4 El agua con sostenibilidad

Principio de sostenibilidad del ciclo integral del agua

La sostenibilidad implica cuatro cuestiones. Primero, garantizar y mejorar la preservación del agua como un bien natural para que puedan hacer uso tanto los humanos como los ecosistemas. Segundo, minimizar i optimizar el uso de los recursos hídricos, entre otros, evitando y reduciendo su contaminación, reutilizando las aguas (depuradas, pluviales, etc.), evitando las pérdidas, el derroche y optimizando su uso. Tercero, utilizar las mejores tecnologías disponibles durante todo el ciclo integral del agua, es decir, en su captación, potabilización, distribución, utilización i depuración. Y finalmente, teniendo en cuenta la escasez del agua en nuestro clima y la futura disminución causada por los impactos del cambio



climático en el ciclo del agua, planificar el uso de los recursos hídricos desde una perspectiva de la demanda i no de la oferta.

Principio de sostenibilidad financiera

De acuerdo con la legislación vigente, la gestión del servicio ha de garantizar la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Se ha de garantizar la inspección t fiscalización económica y financiera que garantice la máxima eficacia en la gestión y utilización de los recursos.

Principio de gestión sostenible, eficaz y eficiente del servicio

Más allá de la sostenibilidad financiera y económica, la gestión del servicio ha de garantizar también la sostenibilidad ambiental y social, evaluada mediante el diagnóstico del estado ecológico de los sistemas hídricos y ecosistemas asociados y el uso de instrumentos de análisis multicriterio, desarrollados mediante el conocimiento científico i la participación social. Ha de basarse en un conocimiento avanzado sobre todos los aspectos del ciclo del agua y en el uso de las mejores prácticas y tecnologías disponibles. Y ha de saber integrar el conocimiento científico, el conocimiento técnico, la experiencia, el trabajo y la participación social.

Principio de plena recuperación e internalización de los costes

En el tributo a pagar por el agua, se considerarán los costes de la gestión del servicio, los costes ambientales generados por la sostenibilidad de todo el ciclo de utilización, y también por el mantenimiento y mejora del buen estado de salud de los acuíferos y ecosistemas asociados. No se pueden externalizar los costes del servicio. Pero, ha de considerarse que los límites en la fijación y asignación de los costes ambientales y sociales son difusos y que los servicios generados en todo el ciclo del agua no corresponden solo al agua.

5. CONSIDERACIONES EN RELACIÓN AL MODELO DE GESTIÓN DEL AGUA. TALLER INTERNACIONAL “CIUTADANIA Y GESTIÓN DEL AGUA”²⁴

5.1 Gestión

La gestión ha de ser pública, democrática y no lucrativa

El derecho humano al agua no se limita únicamente al acceso al recurso sino también a la provisión de unos servicios que se rigen por unos criterios normativos sobre la calidad del servicio y sobre los derechos económicos y humanos. Frente a esto, la titularidad pública del servicio no es suficiente, sino que además, la gestión ha de ser pública, democrática y no lucrativa, garantizando la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la sostenibilidad.

²⁴ Aigua és Vida, Taula de l'Aigua de Terrassa, Enginyeria sense Fronteres, Ecologistes en Acció. Taller internacional CIUDADANÍA Y GESTIÓN DEL AGUA ¿Cómo implicamos activamente a la sociedad en la gestión urbana del agua?. Terrassa, 22 de octubre de 2016.



El precio no debería superar el coste, respetando el principio de “el agua para el agua”, o lo que es lo mismo la recaudación del agua es para el agua. También en el principio de recuperación de los costes²⁵ de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, de acuerdo con el principio de quien contamina paga.

En la política tarifaria se ha de considerar también el criterio de “disponibilidad de pago” (discriminación social positiva, detección de situaciones de vulnerabilidad, etc.) antes que la “capacidad de pago”. Se trata de recoger en la fijación del precio del agua un concepto similar al que en Córdoba o en el Prat han denominado “mínimo vital”, que comprendería la detección previa de situaciones de vulnerabilidad por los servicios sociales.

Mecanismos para compartir conocimiento, tecnología e innovación.

Ha de garantizarse la innovación permanente y la aplicación de las mejores tecnologías disponibles en la gestión del servicio. Para esto han de crearse mecanismos que garanticen el intercambio de experiencias y de conocimiento entre los entes públicos gestores, y también que aborden de forma conjunta, en complicidad con universidades, grupos de investigación, entidades y otros actores sociales, la creación de nuevo conocimiento a través de la I+D+i, profundizando y promoviendo la creación de redes de complicidad y de “ciencia ciudadana”.

5.2 Transparencia

Objetivos de la transparencia

Los objetivos de la transparencia han de ser: 1) Participación, 2) Educación, 3) Formación, 4) Comunicación, 5) Rendición de cuentas, 6) Control público y 7) Creación de un nuevo imaginario sobre el agua.

Se deberían establecer unos mínimos sobre el tipo de información a poner a la disposición del público, que se correspondería con lo que exige la Ley de transparencia. Respecto a los máximos, deberían ser todos aquellos que la ley no prohíbe.

Debería tener información sobre²⁶: 1) Estructura y gestión administrativa de la empresa; 2) Mecanismos de toma de decisiones; 3) Gestión técnica del servicio (consumos, calidad, infraestructuras,...); 4) Información sobre el seguimiento, la evaluación y rendición de cuentas; 5) Equidad en el funcionamiento del servicio; 6) Participación en la toma de decisiones; 7) Eficiencia; 8) Calidad del servicio; 9) Calidad del agua; 10) Responsabilidad; 11) Transparencia; 12) Calidad de los puestos de trabajo; 13) Sostenibilidad del ciclo del agua; 14) Solidaridad; 15) Nueva cultura del agua.

La información ha de estar estructurada en diferentes formatos y niveles de complejidad, respondiendo a los diferentes objetivos.

²⁵ De acuerdo con el artículo 9 de la Directiva Marco del Agua

²⁶ Martin P., David A. *Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas*. Transnational Institute, Ámsterdam, 2013. <http://www.municipalservicesproject.org/es/publication/remunicipalizacion-el-retorno-del-agua-manos-publicas>



Deberá contar con una plataforma web, portal de transparencia, o similar, donde se pueda encontrar toda la información. Pero de otra banda, también otros mecanismos para llegar de forma fácil a toda la ciudadanía (material impreso como folletos que se pueden adjuntar a la factura como se hace ahora, programas en la radio, etcétera). Como una tercera vía, se propone que se incluya el agua en el debate público, implicando a los medios de comunicación.

5.3 Participación

Participación ciudadana en los órganos de gestión i control

La normativa ha de recoger las formas de participación de la ciudadanía en los órganos de gestión del agua. Posibles espacios de participación serían:

- 1) Representación ciudadana en el consejo de administración.
- 2) Observatorio ciudadano, donde estarían presentes los consumidores y consumidoras, sindicatos, vecinos y vecinas, asociaciones, usuarios y usuarias.
- 3) Órgano de control y fiscalización (con capacidad para emitir dictámenes)
- 4) Consejo social/ciudadano (autónomo, empoderado por la sociedad civil, con un reconocimiento en la toma de decisiones), como órgano de reflexión y debate. Sería el equivalente al observatorio (de la primera propuesta).
- 5) Procesos participativos para momentos o necesidades puntuales

Hará falta definir las funciones de cada uno de estos órganos/espacios y cuál sería la interrelación entre ellos, pero, de cualquier forma, deberían ser órganos autónomos que pudieran reforzarse mutuamente y evitar la mercantilización del agua.

El Consejo social del agua debería tener asignadas funciones concretas, para que ser autónomo y para que pueda mantener la motivación y la continuidad de sus miembros.

Para identificar los actores que formarían parte de estos órganos, se debería llegar a la ciudadanía organizada pero también a la no organizada. En este sentido, se plantea que se podrían explorar fórmulas que permitan que exista una base más amplia asociada en el Consejo social del agua creando otros espacios de intercambio de conocimiento y experiencias (jornadas o similar). Tener en cuenta la acreditación de la representación, no el número de representantes.

Es necesario impulsar también espacios de carácter supramunicipal, que resuelvan temas que no se pueden resolver únicamente a escala local, como ahora la protección de las fuentes, la visión global de todo el ciclo del agua, etc.

Para la fiscalización deberían existir mecanismos externos, para poder contrastar la información.

Pensar la factibilidad real de una propuesta de este estilo, respecto a la disponibilidad de la ciudadanía (¿existe suficiente masa crítica atenta?) y disposición real de la Administración a favorecer estos espacios y otorgar estas funciones.



Rotación de cargos públicos y de representación social

Se ha de considerar la rotación no sólo en los cargos públicos, sino también en los lugares de representación social, para que no siempre sean las mismas personas las que estén en representación de la ciudadanía.

Formación y nueva cultura del agua

La información y la formación para una nueva cultura del agua han de disponer de recursos presupuestarios suficientes, para la organización de jornadas, actos, elaboración de materiales, informes, estudios, material de comunicación, etc.

5.4 Toma de decisiones

Equilibrio en la relación de fuerzas y influencia entre actores

Se consideran tres actores principales en la gestión y el control del servicio: 1) Titular del servicio (Ayuntamiento); 2) Gestoría; 3) Ciudadanía y usuarios y usuarias. El Titular del servicio es el que jurídicamente toma las decisiones del Gobierno del servicio. La gestión del servicio es la que toma las decisiones cotidianas. Y la ciudadanía debería ser la que incide sobre el Gobierno del titular de forma real, la vía para hacerlo supone la creación de los espacios adecuados, con recursos suficientes para que la ciudadanía reciba el soporte técnico y el acompañamiento necesario, espacios autónomos y que sean reconocidos normativamente como legítimos para incidir en el diseño de políticas públicas. El gestor y el titular deberían facilitar información y recursos a estos espacios ciudadanos.

Ámbitos de toma de decisiones en las cuales debería intervenir la ciudadanía

Más que intervenir en las decisiones que se tomen en los ámbitos gerenciales, la ciudadanía debería intervenir en las decisiones políticas y estratégicas, en la planificación, en la transferencia de estos procesos a otros espacios, etcétera. Hay que diferenciar bien los aspectos técnicos de los estratégicos, la gestión del servicio es en realidad la ejecutora de las decisiones del titular y del consejo de administración.

Hay que pensar si los espacios de participación se crean en relación al titular o en relación al gestor del servicio. Seguramente lo más adecuado sería que los espacios se creen en relación al titular pues el gestor es el brazo ejecutor de la administración. Aunque resulta difícil en ocasiones diferenciar los ámbitos de decisión técnica y los estratégicos, pues a menudo están interrelacionados, existen aspectos técnicos que tienen impacto en los estratégicos y muchas ocasiones se justifican determinadas intervenciones como de carácter técnico cuando en realidad corresponden a decisiones políticas.

La ciudadanía ha de intervenir especialmente en los ámbitos de decisión más estratégicos y menos en los técnicos, pero definiendo bien los límites entre los unos y los otros para que una decisión técnica no este disfrazando una decisión política.



La implicación de la ciudadanía en la gestión del servicio puede conectarse directamente a través de la gestión de la demanda para un consumo responsable, yendo más allá de la garantía del recurso. Esto comporta la responsabilidad de la ciudadanía y de los usuarios y usuarias (no únicamente el uso doméstico, también el agrario y el industrial).

6. MODELOS DE GESTIÓN DIRECTA DEL SERVICIO PÚBLICO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA

6.1 Tipos de modelos de gestión del servicio público

El artículo 85.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), establece que los servicios públicos de competencia local deberán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las enumeradas a continuación:

A) Gestión directa:

- a) Gestión por la propia Entidad Local.
- b) Organismo autónomo local.
- c) Entidad pública empresarial local.
- d) Sociedad mercantil local, con capital social de titularidad pública.

Y el Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales Decreto 179/1995, de 13 de junio (ROAS), define en su artículo 188 las siguientes formas de gestión directa:

- a) Gestión a través de la misma organización ordinaria del ente local.
- b) Por medio de una organización especial desconcentrada.
- c) Organismo autónomo.
- d) Sociedad mercantil con capital social íntegramente público.

Las dos primeras formas descritas por el ROAS como a) i b), corresponden en realidad al tipo a) de las descritas por la LBRL. Consideraremos por tanto cinco formas de gestión directa.

- Gestión a través de la misma organización ordinaria del ente local.
- Por medio de una organización especial desconcentrada.
- Organismo autónomo.
- Entidad pública empresarial local.
- Sociedad mercantil con capital social íntegramente público.

6.2 Sobre las limitaciones de la ley LRSAL

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), inicia su preámbulo con la declaración que “la reforma del artículo 135 de la Constitución española, en su nueva redacción dada en 2011, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que ha de presidir las actuaciones de totes les Administraciones Públicas. Bajo el desarrollo de este precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la



adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales”.

Y continua con una enumeración de los propósitos de la ley: “clarificar las competencias municipales y racionalizar la estructura organizativa de la Administración local, de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizando un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas”.

Es una ley que pretende favorecer la iniciativa privada, mediante restricciones y limitaciones a la iniciativa pública. Creemos que no se pueden promover los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera y en la misma frase declarar que se pretende favorecer la iniciativa económica privada frente a los supuestos abusos de las administraciones públicas, porque es contradictorio en sí misma. Queda aclarada cual fue la finalidad última de la reforma constitucional del 2011.

Según el propio texto, para favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas, se limita el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica a casos en los cuales su necesidad y proporcionalidad queden claramente justificadas.

La ley LRSAL modifica el artículo 85.2 de la LBRL introduciendo el siguiente texto “nada más podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) y d) cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada a este efecto que resulten más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) y b), para el que se deberían tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevara al Pleno para su aprobación donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el soporte técnico recibido, que deberían ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”.

Y modifica el redactado del artículo 86 de la LBRL indicando que “las Entidades Locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias. En el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida deberá justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial. Corresponde al pleno de la respectiva Corporación local la aprobación del expediente, que determinara la forma concreta de gestión del servicio”.



6.3 Utilización de los modelos de gestión directa en el Estado

Tal como se ha indicado la mayor parte de la población es abastecida con formas de gestión pública directa del subministro de agua. En una comunicación de F. Morcillo presidente de la Asociación Española de Proveedores de Agua y Saneamiento (AEAS), referida a los resultados de "la Encuesta de subministro de agua potable saneamiento en España de 2014"²⁷, indicaba los resultados de la siguiente tabla en relación a la población abastecida.

Se debería de esperar que el incremento en el tamaño de la población implicara una mayor presencia del sector privado en la gestión del servicio, no obstante se ha observado que el resultado no responde a esta intuición, sino que bien al contrario el porcentaje de población abastecida por el sector privado es mayor en los municipios pequeños o de tamaño mediano y el porcentaje gestionado mediante empresas públicas se incrementa en la medida que crece la población, esto significa que en la medida que se incrementan las capacidades de gestión de los municipios se hace una apuesta más firme por la gestión directa a través de empresas públicas. El papel tan importante de las entidades locales en el caso de municipios de menos de 20.000 habitantes, se debe precisamente a que en la parte inferior de este rango de ciudades la empresa privada no encuentra margen de negocio, y son las propias administraciones locales las cuales gestionan el servicio de forma directa.

Población	Empresa Privada	Empresa Mixta	Empresa Pública	Entidad Local	Otros
Inferior a 20.000 hab.	58	13	8	21	0
Entre 20 y 50.000 hab.	81	17	2	0	0
Entre 50 y 100.000 hab.	69	11	15	0	5
Superior a 100.000 hab.	30	34	29	7	0
Áreas metropolitanas	33	0	50	10	7
Total	36	13	39	8	4

Tabla 4.1 Distribución porcentual de la población abastecida, por tamaño de la población y por tipos de gestión del suministro de agua. Elaboración propia datos F. Morcillo Encuesta AEAS, 2014

Según datos del Tribunal de Cuentas en su informe de 2011²⁸, en el Estado existían 8.114 municipios con un censo de 47,1 millones de habitantes. En muchos de ellos, los ayuntamientos gestionan directamente sus servicios o para hacerlo, utilizan unidades dependientes descentralizados, considerados como modelos de gestión directa de los servicios.

Estas entidades dependientes son los Organismos Autónomos (OA), las Entidades Públicas Empresariales (EPE) y las Sociedades Mercantiles de capital 100% público (SM100%), y el Tribunal incluye dentro de esta categoría de entidades dependientes las Sociedades Mercantiles con capital público superior al 50% (SM>50%).

La preferencia por estos tipos de entidades se concentra en los Organismos Autónomos con el 44,2 % de entidades creadas y en las Sociedades Mercantiles 100 % públicas con el 48,9 % de

²⁷ F. Morcillo. *Servicios de Agua en España*. Conama, 2014.

http://www.conama.org/conama/download/files/conama2014/AEs%202014/1996711076_ppt_FMorcillo.pdf

²⁸ Tribunal de Cuentas. Informe de fiscalización del sector público local, nº 1.010, ejercicio 2011



las entidades, las Entidades Públicas Empresariales con 1,7 % y las Sociedades Mercantiles mixtas con el 5,2 % se podrían considerar como marginales, y como modelos por los cuales los ayuntamientos no apuestan de forma significativa.

En municipios de más de 100.000 habitantes las proporciones son ligeramente diferentes un 41,3% optan por los OA y un 46,7 % por los SM100%, un 10,3 % por las SM>50%, y las EPE mantienen el 1,7 %.

Por tanto, podríamos concluir que para la gestión directa de servicios públicos los ayuntamientos tienden a crear de manera preferente organismos autónomos o sociedades mercantiles de capital íntegramente público. En municipios de más de 100.000 habitantes las sociedades mercantiles mixtas alcanzan un porcentaje significativo, aunque muy por debajo de las otras opciones.

Tramos de población	Ajunta.	Población	Entes dependientes				
			OA	EPE	SM 100%	SM>50%	Total
Más de 100.000 h.	63	18.794.660	221	9	250	55	535
Entre 50.001 y 100.000 h.	80	5.731.867	134	3	182	26	345
Entre 10.001 y 50.000 h.	615	12.698.317	463	21	424	36	944
Entre 5.001 y 10.000 h.	554	3.889.239	156	5	149	8	318
Entre 1.001 y 5.000 h.	1.929	4.495.507	139	5	173	5	322
Entre 501 y 1.000 h.	1.051	751.134	20	0	40	3	63
Entre 1 y 500 h.	3.822	739.777	17	0	56	3	76
Total	8.114	47.100.501	1.150	43	1.274	136	2.603
Total (%)			44,2	1,7	48,9	5,2	100,0

Organismo autónomo (OA), entidad pública empresarial (EPE), sociedad mercantil (SM).
 (*) No incluye información del País Vasco Navarra.

Tabla 4.2 Censo del sector público local. Ayuntamientos por tramo de población y sus dependientes. Elaboración propia, datos Tribunal de Cuentas 2011.

6.4 Características principales de los modelos de gestión directa

La gestión directa supone que la propia administración pública asume la responsabilidad de la dirección, gestión y control del servicio. Las opciones posibles son las indicadas anteriormente, y se ordenan de mayor a menor autonomía de actuación, desde la prestación directa hasta la prestación por un organismo diferenciado. La elección depende básicamente de las características del servicio y suele estar relacionada con el peso que esta tenga en el presupuesto local. En la categoría de entes diferenciados se engloban los organismos autónomos locales, las entidades públicas empresariales locales y las sociedades mercantiles de participación pública exclusiva²⁹.

Los organismos autónomos constituyen entidades de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente de la hacienda local. Se encargan de la organización y la administración del servicio, y también del manejo del financiamiento

²⁹ Leopoldo F. *Modalidades de gestión de los servicios públicos locales y mecanismos de cohesión social y solidaridad interterritorial en España*. Fundación Centro de Estudios Andaluces, 2009.
https://www.centrodeestudiosandaluces.es/datos/factoriaideas/IF004_09.pdf



asignado al mismo. Este modelo permite al ayuntamiento ganar autonomía en la gestión del servicio, si bien su sujeción al derecho público la hace menos flexible que la iniciativa privada.

Las sociedades mercantiles actúan conforme al derecho privado, a pesar de los controles internos y externos sobre la actividad financiera y de gestión, se gana flexibilidad, aunque teniendo en cuenta que la gestión no se rige, como norma fundamental, por el objetivo de maximización de beneficio, a veces se usa como un paso previo a la externalización.

Gestión por la propia Entidad Local

La gestión del servicio puede hacerse de forma directa por la propia entidad local.

Definición legal:

Artículo 85.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local

Artículo 252 del Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, publicada el RD 2/2003, de 28 de abril.

Artículo 190 del Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales Decreto 179/1995, de 13 de junio.

Artículo 68 y 69 Decreto de 17 de junio de 1955 Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales

Aspectos generales:

- El Ayuntamiento asume todo el riesgo y ejerce directamente la dirección y la gestión del servicio. Los servicios se encuadran en los ámbitos más apropiados de la organización municipal centralizada y los poderes de decisión a todos los niveles corresponden a los órganos de gobierno del ayuntamiento.
- El Ayuntamiento presta el servicio con personal propio y asume todo el riesgo derivado de la gestión.
- Los medios personales y materiales del servicio se integran en el presupuesto del ente local, de acuerdo con el principio de unidad presupuestaria.

Gestión por medio de una organización especial desconcentrada

Definición legal:

Artículo 85.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local

Artículo 253 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, publicada al RD 2/2003, de 28 d'abril.

Artículo 192 al 198 del Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales Decreto 179/1995, de 13 de junio.

Artículo 70 y 75 Decreto de 17 de junio de 1955 Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales

En la gestión directa con un órgano especial de administración existe una organización diferenciada, pero sin personalidad jurídica. Habrá una gerencia y un consejo de administración así como una sección presupuestaria propia y contabilidad separada. Esta forma de gestión responde entonces a un principio de desconcentración funcional, disfrutando el órgano especial de la autonomía que el ayuntamiento le confiera.

- En esta forma de gestión los servicios estarán a cargo de un consejo de administración y una gerencia. El consejo de administración es nombrado por el Pleno y está formado por personas profesionalmente cualificadas y por una representación de los usuarios y



usuarias. Ejerce la dirección del servicio bajo las orientaciones de los órganos de gobierno local. El o la gerente es designado por el presidente o presidenta del ente local a propuesta del consejo de administración.

- El personal adscrito a la organización especial que gestiona el servicio es el propio del ente local, sea funcionario o laboral. Los bienes adscritos a la organización especial no constituyen patrimonio propio y se incorporan al patrimonio general del ente local.
- La organización especial del servicio ha de contar con una sección propia en el presupuesto del ente local y con una contabilidad especial. El consejo de administración de la organización ha de rendir anualmente una memoria y la contabilidad de la gestión del servicio. La función interventora, de control financiero y de eficacia del servicio se ha de ejercer de acuerdo con lo que establece la legislación aplicable de haciendas locales.

Organismo autónomo local

Definición legal:

Artículo 85.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local

Artículo 254 del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, publicada al RD 2/2003, de 28 d'abril.

Artículo 199 al 210 del Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales Decreto 179/1995, de 13 de junio.

Artículo 85 a 88 Decreto de 17 de junio de 1955 Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales

Los organismos autónomos constituyen entidades de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente de la hacienda local. Se encargan de la organización y la administración del servicio y también del uso del financiamiento asignado al mismo. Este modelo permite al ayuntamiento ganar autonomía en la gestión del servicio, si bien su sujeción al derecho público la hace menos flexible que la iniciativa privada.

- El ayuntamiento puede constituir organismos autónomos con personalidad jurídica pública, con la dotación de patrimonio y la imputación de derechos y obligaciones propias. Le corresponde, en régimen de descentralización, la organización y la administración del servicio público, sin perjuicio de las facultades locales de tutela.
- El organismo autónomo se rige por sus estatutos, el reglamento del servicio y por el derecho interno y comunitario. Los estatutos han de definir los órganos de gobierno y las atribuciones, los recursos económicos, los bienes adscritos, las facultades de tutela por el Pleno, las funciones sobre la gestión del servicio y la extinción. Ha de contar con una presidencia, una junta de gobierno y una gerencia. Los estatutos pueden prever la presencia de representantes sociales en la junta de gobierno.
- El organismo ha de elaborar anualmente un presupuesto que se ha de integrar al presupuesto general del ente. Este presupuesto no puede incluir aumentos de personal sin autorización. Los beneficios que se obtengan se integran en el presupuesto del organismo. El procedimiento del cobro de los créditos y la recaudación ejecutiva la han de realizar los servicios recaudadores del ente local. Las funciones de fiscalización y control de la gestión económica, financiera y presupuestaria las han de realizar la intervención y la tesorería del ente local.



- Los bienes inmuebles adquiridos con cargo a sus presupuestos se han de inscribir en el Registro de la propiedad a nombre suyo, con referencia también de la corporación local. Los beneficios que se obtengan de la prestación del servicio, una vez cubiertas los gastos, se han de destinar de la manera y para las finalidades que determine la junta de gobierno del mismo organismo, de acuerdo con los estatutos.
- La contratación del personal, nombramientos y la fijación de las remuneraciones, han de estar sujetas a la normativa vigente de las corporaciones locales.

Entidad pública empresarial local.

Definición legal:

Artículo 85bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local

Este tipo de entidad esta descrita en el artículo 85 de la LBRL, en el artículo 85bis se indica que las entidades públicas empresariales locales se regulan por los artículos 53 a 60 de la Ley 6/1997. Estos artículos hacen referencia a las entidades públicas empresariales en genérico y no de forma específica a las locales. Esta ley ha sido derogada por la ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, en esta nueva ley nada más se describen las entidades públicas empresariales correspondientes al sector público institucional estatal, dependiendo de la Administración General del Estado.

Por tanto la única descripción de estas entidades es la continuada en la LBRL en el artículo 85bis, que contiene las indicaciones siguientes, se trata de un tipo de entidades que presentan inseguridad jurídica por esta falta de regulación.

- Corresponde al Pleno la aprobación inicial de los estatutos. Han de estar adscritos a una concejalía o a otro organismo autónomo. En las entidades públicas empresariales locales ha de existir un consejo de administración, su composición se determina en sus estatutos.
- El director o directora puede ser una persona funcionaria o laboral de la administración o un profesional privado, con titulación superior en los dos casos y con 5 años de experiencia en el segundo caso. El secretario o secretaria ha de ser del funcionariado público con titulación superior.
- La determinación y/o modificación de las condiciones retributivas, han de estar ajustadas a las normas aprobadas por el Pleno. Están sometidos a controles de eficacia, inventario, gastos de personal y de gestión de los recursos humanos por la correspondiente concejalía.
- Los estatutos han de fijar la determinación de los órganos unipersonales y colegiados de dirección, las formas de designación y sus funciones y competencias. También los órganos de administración. El patrimonio asignado a la entidad y los recursos económicos, el régimen relativo a los recursos humanos, patrimonio y contratación. El régimen presupuestario, económico financiero, de contabilidad, de intervención, control financiero y control de eficacia.



Sociedad mercantil con capital íntegramente público

Definición legal:

Artículo 85.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local

Artículo 255 y 257 Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, publicada al RD 2/2003, de 28 d'abril.

Artículo 211 al 227 del Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales Decreto 179/1995, de 13 de junio.

Las sociedades mercantiles actúan conforme al derecho privado, a pesar de los controles internos y externos sobre la actividad financiera y de gestión, se gana flexibilidad, aunque teniendo en cuenta que la gestión no se rige, como norma fundamental, por el objetivo de maximización de beneficio, a veces se usa como un paso previo a la externalización.

- El servicio se ejerce en régimen de empresa privada y el capital social pertenece íntegramente al ente local. La sociedad ha de adoptar la forma de responsabilidad limitada o de sociedad anónima y actúa con sujeción a las normas de derecho mercantil. EL acuerdo de creación, puede fijar las funciones de dirección y vigilancia que ejerce el ente local sobre ella y las de contratación y de otros de carácter administrativo.
- La sociedad puede emitir acciones sin derecho a voto, por un importe nominal no superior a la mitad del capital social y ha de garantizar a los y las titulares de las acciones el derecho a percibir un dividendo mínimo anual y establecer las garantías que les confiere la normativa mercantil. Los y las titulares de este tipo de acciones están excluidos del derecho a participar en la designación de los vocales del consejo de administración y de la gestión y toma de decisiones de la sociedad.
- Los bienes de dominio público adscritos por los entes locales a este tipo de sociedades para el cumplimiento de sus fines conservan la calificación jurídica originaria y la adscripción. Los bienes patrimoniales aportados se incorporan directamente al patrimonio de la sociedad. Los bienes patrimoniales que adquiera posteriormente la sociedad se integran en su patrimonio.
- La dirección y la administración de la sociedad las ejercen los órganos siguientes: a) La junta general, asumida por el pleno del ente local, b) El consejo de administración y c) La gerencia. Sin perjuicio del que dispone la legislación mercantil sobre la materia, la sociedad ha de tener una secretaria.
- Los estatutos de la sociedad han de determinar las atribuciones, la manera de designación y el régimen de funcionamiento de sus órganos. Los estatutos pueden prever que la junta general tenga una composición inferior a la del pleno, definiendo la ponderación del voto.
- La junta general nombra las y los miembros del consejo de administración en los términos que establecen los estatutos, a favor de personas profesionalmente cualificadas. Los estatutos pueden prever la designación de una o de diversas personas administradores en representación de los usuarios y usuarias.



- La gerencia es designada por la junta general, el lugar que ocupa el o la gerente y los del resto de personal de la sociedad tienen carácter laboral, los cuales no adquirirán en ningún caso la condición de funcionario. Para la selección de este personal rigen los principios de igualdad, publicidad, capacidad y mérito.
- La función interventora y de control financiero y de eficacia de la sociedad se realizan de acuerdo con lo que prevé la legislación reguladora de las haciendas locales y las normas mercantiles aplicables. Está sujeta a la programación, a la coordinación presupuestaria y financiera y a la tesorería del ente local, por medio de los planes y los programas comunes que aprueba el pleno de la corporación. Los estados de previsión de los gastos y los ingresos de la sociedad se han de integrar en el presupuesto general del ente local.
- La sociedad ha de elaborar anualmente un programa de actuación, inversiones y financiamiento. La adquisición de bienes inmuebles y la contratación de obras se han de someter a un procedimiento que se adapte a los principios de publicidad y de concurrencia de la contratación.

6.5 Los criterios de remunicipalización en Valladolid

El Ayuntamiento de Valladolid hizo público mediante un comunicado³⁰ que el servicio del agua volverá a ser de gestión pública en Valladolid en julio de 2017 y ha concluido que, de las diferentes formas que puede adoptar la gestión 100% municipal, la Entidad Pública Empresarial local es la más adecuada. La comisión encargada, después de un proceso de información ciudadana en diversos foros abiertos, analizó cuatro modelos económicos (gestión directa sin órgano especial, gestión directa con órgano especial, sociedad mixta y concesión).

38

Y después de la incorporación de informes adicionales de carácter jurídico, fiscal, así como del Consejo Económico Administrativo, se ha finalizado la redacción entendiendo que la fórmula jurídica más adecuada, dentro de las posibles por una gestión directa con órgano especial, es la Entidad Pública Empresarial Local.

La razón fundamental es la posibilidad de otorgar a este órgano potestades administrativas recaudatorias, ya que, después de las últimas sentencias del Tribunal Supremo, la función de recaudación de la tasa del agua en España no puede ser encargada al concesionario, ni a una sociedad mixta, ni a una sociedad municipal.

La característica principal de la Entidad Pública Empresarial Local, como forma de gestión directa con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión, es que se financia mayoritariamente con ingresos de mercado y que unido al ejercicio de potestades administrativas desarrolla actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación.

Es la noción de que se trata de una actividad vinculada al ciclo integral del agua la que nos permite ejercer la potestad recaudatoria con un alto grado de especialización, dotándola de la

³⁰ Ayuntamiento de Valladolid. *La Comisión político técnica aprueba por mayoría la memoria sobre la determinación de la forma de gestión del ciclo integral del agua*. Nota de prensa publicada el 15 de diciembre de 2016. <http://www.valladolid.es/es/ayuntamiento/notas-prensa/comision-politico-tecnica-aprueba-mayoria-memoria-determina>



debida flexibilidad en la gestión. La memoria cuenta con el informe favorable de la Intervención Municipal ya que considera que la fórmula propuesta está suficientemente justificada y cumple todos los requisitos legales para su aprobación.

Los criterios siguientes están extraídos del estudio sobre el Ciclo Urbano del Agua, desarrollado por e Ayuntamiento de Valladolid³¹.

Criterios de la gestión directa sin órgano especial

La gestión directa contempla la inclusión en el presupuesto Municipal de un programa.

Los ingresos tributarios (tasas por prestación de servicios) siguen un principio general de desafectación a gastos. El análisis presupuestario ha de ser global y solamente a través de medios ajenos a la estructura presupuestaria puede entenderse la evolución prevista en el modelo.

Beneficios:

La gestión directa (sin órgano) aporta indudables beneficios económicos, en el caso del mantenimiento de este servicio como una unidad de producción y de gestión con algunas especificidades que deberán ser tenidas en cuenta:

- No imposición de tributos por beneficios (no tiene impuesto de sociedades).
- No sujeción al IVA de la tasa de alcantarillado y depuración (beneficio para el usuario/contribuyente).
- Economías de escala en trabajos técnicos y asesoramientos realizados por técnicos y técnicas municipales.
- Coordinación con otros servicios municipales de forma rápida y eficiente (Limpieza, Jardines, Medio ambiente).

Problemas:

- Necesidad que determinados sistemas de gestión actualmente existentes, sean mantenidos para poder realizar la transición de una manera de gestión indirecta a otra directa de forma eficiente y sin “lapsus” temporales:
 - o Sistemas integrados de gestión de personal.
 - o Selección y cartera de proveedores: almacenes.
 - o Lectura de contadores.
 - o Técnicas de facturación informativas.
 - o Gestión y atención a las y los clientes (altas, bajas, modificaciones de los contratos, reclamaciones), a través de sistemas presenciales o telemáticos.
 - o Sistemas de control de infraestructuras (planes de mantenimiento de maquinaria e instalaciones, planes de renovación).

³¹ Ayuntamiento de Valladolid. *El Ciclo Urbano del Agua*. 15/04/2016.

<http://www.valladolid.es/es/actualidad/noticias/ii-foro-ciudadano-ciclo-urbano-agua>



- El personal técnico cualificado, procedente de la actual concesionaria, y especializado en gestión de aspectos relacionados con el ciclo integral del agua se considera un elemento clave para la continuidad del servicio, al menos en una primera etapa.
- La exclusividad funcional del personal e incremento de costes derivados de la duración de la jornada laboral.
- Dificultad en la integración de parte del personal derivado de la titulación académica necesaria para homologar los grupos de convenio.
- Dilución en la estructura municipal de los recursos financieros obtenidos a través de las tasas municipales con falta de control directo de ingresos y gastos. Podría mantenerse y agravarse el problema del déficit inversor y/o condicionar otras inversiones municipales.
- Falta de inmediatez en la toma de decisiones y formas de gestión económica necesaria más propias de una empresa (con definición identitaria).
- Conocimiento del mercado del sector generalista.
- Lentitud en los procedimientos y en la toma de decisiones.

Criterios de la gestión directa sociedad municipal, capital 100%.

Estamos delante de una forma de gestión directa, con la especificidad que se constituye un órgano empresarial acogido a la jurisdicción mercantil referenciado a los sistemas de toma de decisiones, contabilidad financiera y otros. Es un modelo de empresa pública, incluida en el sector público, que puede tomar forma societaria de responsabilidad limitada: SA, SL.

Su estructura anual de gastos, estado de previsión de ingresos y gastos, forma parte del Presupuesto general del Ayuntamiento e incorporando como gasto e ingreso corriente la cuenta de resultados y como plan de inversión-financiamiento los conceptos correspondientes a los gastos e ingresos de capital que tengan carácter de flujo de caja.

Tiene como principales ventajas:

- La consideración del servicio como una unidad de explotación que tiene un carácter individual y cerrado, permitiendo el autofinanciamiento de las inversiones necesarias, sin perjuicio de la utilización de recursos financieros privados (endeudamiento), en principio no computables en el endeudamiento global del Ayuntamiento, por ser financiada con ingresos generados por la propia actividad.
- La cuota del Imposte de sociedades está bonificada en un noventa y nueve por ciento.
- Está sujeto al IVA incluyendo el saneamiento y la depuración, lo que permite la liquidación de este tributo repercutido con las cuotas del IVA soportado.
- Desde el punto de vista de la tributación municipal (IBI, IAE, Vehículos,) están exentos.



- Si se configura como “mantenimiento de la identidad de la entidad económica”, nos encontraríamos ante el supuesto de sucesión de empresa, con subrogación del personal.
- Se individualizan y se integran todos los costes. En concreto se da un tratamiento de coste, integrado en la cuenta de Pérdidas y Ganancias, a la amortización de las instalaciones y equipos que afectan al resultado del ejercicio pero que al no tener la consideración de flujo de caja nos aumenta la capacidad de autofinanciamiento permiten dotar fondos que mantengan el valor de la empresa, patrimonial y operativo.
- Permite dar un tratamiento individualizado a las políticas de inversión, con un doble contenido. Mantenimiento a través de las inversiones de reposición y mejora a través de nuevas inversiones que mejoren cuantitativamente y cualitativamente la prestación del servicio.
- Los resultados de la cuenta de Pérdidas y Ganancias, son, o deberían ser considerados como autofinanciamiento por enriquecimiento, que como es obvio, tratándose de una empresa que presta servicios de carácter esencial y en régimen de exclusividad deben dedicarse a la mejora y sostenimiento del servicio, elemento fundamental de la concepción de servicio público.

Como principales inconvenientes:

- Igual que en la gestión directa sin órgano especial, la necesidad que determinados sistemas de gestión actualmente existentes, sean mantenidos para poder realizar la transición de una manera de gestión indirecta a una directa de forma eficiente y sin “lapsus” temporales.
- La constitución de una estructura pública de gestión de servicios nada más estará justificada si se demuestra que de esta forma se alcanza una mejor eficiencia. A corto plazo es difícil pronunciarse sobre el particular, no obstante, si se dan las premisas necesarias y los modelos proyectados así lo manifiestan, esto es posible.

Para esto deberá dotarse a la empresa de:

- o Un equipo directivo profesional.
- o Un conjunto de trabajadores y trabajadoras experimentados (sucesión de empresa).
- o Una concepción de empresa especializada, cerrada desde el punto de vista financiero y con autonomía en la gestión diferenciada.

Será necesario abrir procesos de constitución de empresa pública con determinación de:

- o Tipo de Sociedad.
- o Estatutos.
- o Adaptación de los reglamentos municipales.



- Con especial referencia al funcionamiento de los órganos directivos, definiendo los niveles competenciales entre la Junta general, el Consejo de administración y la gerencia o cualquier otro u otros órganos que puedan definirse.
- Deberán de tenerse en cuenta, de forma muy clara, totes las políticas sociales y de fomento que emanen del Ayuntamiento y afecten a la gestión de la empresa (emergencias familiares, familias numerosas, parados de larga duración) y cualquiera otras en las cuales la empresa actúe por indicaciones municipales en beneficio de particulares o de interés general.

6.6 La subrogación de los trabajadores y trabajadoras

El Estatuto de los Trabajadores en su artículo 44.1 indica que el cambio de titularidad de una empresa, de un centro de trabajo o de una unidad productiva autónoma no extinguirá por si mismo la relación laboral, quedando la nueva empresa subrogada en los derechos y obligaciones laborales y de Seguridad Social de la anterior. Pero la aplicación de este artículo en los procesos de remunicipalización presenta una cierta inseguridad que el actual marco jurídico no ha resuelto satisfactoriamente, como hacer compatible el principio de estabilidad en la ocupación del personal fijo de los servicios que son objeto de reversión en el campo público, con los principios que regulan el acceso a la ocupación pública, y que están constitucionalmente protegidos³².

El Estatuto de los Trabajadores no es la única fuente de derecho sobre el tema de la subrogación, también lo son los compromisos establecidos en los convenios colectivos, las cláusulas establecidas en los pliegos de condiciones de los procesos de contratación pública y la jurisprudencia sobre el tema.

Seguramente la causa principal de este vacío legal surge de la eliminación de este tema en los borradores que dieron lugar a la LRSAL. Es curioso que una de las cuestiones más complejas y delicadas en los procesos de reversión o sustitución de titulares de los servicios, como es el que afecta a los trabajadores y trabajadoras, no este considerado en este texto normativo.

Uno de los principales dilemas en la aplicación del artículo 44 del ET viene dado por el proceso de sucesión empresarial, cuando una entidad económica se hace cargo de la actividad de otra. Este tema ha sido motivo de un largo debate entre el Tribunal Supremo (TS) y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), el TS ponía el énfasis en la transmisión de la actividad productiva y el TJCE en la transmisión de los activos patrimoniales.

Cuando la sucesión se produce entre una empresa privada y la administración, D. Ballina³³ extrae diferentes consideraciones de las sentencias del TS.

- “Cuando un Ayuntamiento que tiene adjudicado un servicio a una empresa del sector, rescinde esta adjudicación y asume directamente la ejecución del servicio público, no

³² Federico A. Castillo. *Remunicipalización de servicios locales y situación del personal de los servicios rescatados*. 2016. <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1506064>

³³ D. Ballina. *La sucesión de empresas en las Administraciones locales*. Cuadernos de Derecho Local (QDL), núm. 30, octubre de 2012.



actúa como otro contratista del sector que obtiene una nueva adjudicación ni que sucede en la contrata a otro contratista anterior”.

- “De la doctrina contenida en las sentencias de estas dos instituciones se desprende que en aquellos sectores en los cuales la actividad descansa fundamentalmente en la mano de obra, un conjunto de trabajadores que ejerce de forma duradera una actividad común puede constituir una entidad económica, que puede mantener su identidad, cuando se produce una transmisión, y el nuevo empresario no solamente continua con la actividad que se trata, sino que también se hace cargo de una banda esencial del personal del anterior empresario. Por contra, si la actividad de que se trata no descansa fundamentalmente en la mano de obra, sino que exige material y instalaciones importantes, aunque se produzca la continuidad de la actividad por un nuevo empresario y este asuma un número importante de trabajadores del anterior, no se considera que hay sucesión de empresa si no se transmiten los elementos materiales necesarios para el ejercicio de la actividad”.
- “El TS establece que un convenio colectivo no puede, en su contenido normativo, establecer condiciones de trabajo que hayan de asumir empresas que no estuvieran incluidas en su ámbito de aplicación. En relación al apartado 44.4 del ET”.
- “En aquellos supuestos en los cuales la Administración asume la subrogación de personal, vía artículo 44 de l’ET, resulta complejo determinar en qué condiciones ingresa este personal en la Administración, en tanto que el acceso a la ocupación pública ha de cumplir con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, que aquí no se dan. A nuestro juicio, su situación debería ser la de personal indefinido, en caso de ostentar esta relación laboral con la anterior empresa, pero no de personal fijo, debiendo la Administración proceder a proveer estas plazas a través de procedimientos de pública concurrencia”.

A esta última observación F. Castillo aporta una sentencia del TSJ de Castilla y León STSJ (rec.1693/2011) que apela a este concepto de contratos indefinidos, “sin que a tales efectos tenga ninguna relevancia que dicha empresa sea una Administración Pública y ello con independencia de que los trabajadores así integrados en la misma, al no haber pasado por un proceso selectivo destinado a garantizar los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público, solamente puedan ser considerados en el seno de la misma como “indefinidos no fijos””.

A esta definición el mismo F. Castillo apela diciendo que “si aceptamos que, en estos supuestos, los trabajadores pasen a ser considerados indefinidos no fijos al servicio del ente público en cuestión, aun cuando con anterioridad fueran trabajadores fijos de la empresa anterior, estaremos, desde mi punto de vista, cometiendo un notorio desacierto en la búsqueda del equilibrio entre las normas laborales y los principios que rigen el acceso al empleo público.

No es tan solo el desconcierto que ha provocado, y sigue provocando, el régimen jurídico de tal figura en las entidades públicas sin perjuicio de la constitucionalidad de la misma y de que dicha figura de creación jurisprudencial no parezca contraria a la Directivas europeas que se



ocupan del fraude en la contratación laboral, sino que seguiremos propiciando que ésta se convierta en un verdadero cajón de sastre al que van a parar todos aquellos supuestos en que se produce un conflicto entre las previsiones del Derecho laboral y los principios de acceso al empleo público”.

7. LA PROPUESTA DE MODELO DE GESTIÓN

7.1 Sobre la gestión directa del servicio público de abastecimiento del agua

Teniendo en cuenta las motivaciones expuestas en el apartado “motivos para una gestión directa” sobre el proceso de privatización de los servicios públicos como asalto de los intereses privados a los bienes comunes, sobre la falacia de la mejora de la eficiencia en los procesos de privatización, y de la superioridad en este sentido de la gestión privada, sobre las limitaciones de la gestión privada en la integración y desarrollo de los principios de participación ciudadana y transparencia, sobre las dificultades que hacen prácticamente imposible una fiscalización efectiva de las empresas multinacionales, sobre la necesidad y el coste de enfrentar el chantaje a que el sector privado está sometiendo a los poderes públicos y la importancia de no ceder en este conflicto, y por la carencia de ética y respeto hacia el bien común puesto de manifestó.

Considerando que la gestión directa no es una anomalía, sino, bien al contrario, una normalidad que es más importante y se afirma a medida que se incrementa el tamaño de las ciudades y su capacidad de gestión.

Y considerando la remunicipalización como una opción posible y viable en la mejora del servicio en sus dimensiones económicas, sociales y ambientales. Y una opción para la transparencia, la corresponsabilidad y la profundización democrática en la gestión del servicio.

En este sentido, proponemos:

Que el Ayuntamiento opte de manera definitiva por un modelo de gestión directa del servicio público de abastecimiento y saneamiento del agua, y de la gestión integral de todo el ciclo del agua en la ciudad.

7.2 Sobre el modelo específico de gestión directa

Considerando que los modelos de gestión utilizados con más frecuencia por los municipios de tamaño similar a Terrassa, son los organismos autónomos, con una preferencia del 41,3 %, las sociedades mercantiles 100 % públicas con un 46,7 %, y un 10,3 % las sociedades mixtas.

Considerando que los organismos autónomos conservan la personalidad jurídica pública, pero con un grado de autonomía y especialización que da garantías de una gestión profesional, eficiente y efectiva.

Considerando que los temas relacionados con la participación, con la presencia de personas representantes de la ciudadanía y de los trabajadores y trabajadoras, y con los mecanismos de transparencia de la información, tienen mejor encaje en una entidad regulada en base y derecho público que con una regulada según derecho privado.



Considerando que la gestión del servicio a través del presupuesto propio, pero dentro del presupuesto municipal, el cobro de los créditos y la recaudación por parte de los propios servicios del ayuntamiento, y la inscripción de los bienes inmuebles ligados a la corporación local, da garantías de una mejor fiscalización, más transparente y efectiva de la actividad y las finanzas.

Y teniendo en cuenta que la propia legislación, mediante la ley LRSAL establece una preferencia por los organismos autónomos en relación a las sociedades mercantiles, afirmando que nada más podrá hacerse uso de las sociedades mercantiles cuando queda acreditado mediante memoria justificativa elaborada a tal efecto que resulten más sostenibles y eficientes que, en este caso, los organismos autónomos.

Es por todo esto que manifestamos nuestra apuesta por los organismos autónomos como la mejor forma de organización de la gestión del servicio público del agua.

No obstante, somos conscientes de las limitaciones de este modelo en relación al aspecto más complejo de este proceso de remunicipalización, nos referimos a la subrogación de los trabajadores y trabajadoras de la empresa Mina-Agbar. La respuesta a la pregunta de cómo hacer compatible el principio de estabilidad en la ocupación de estas personas, con los principios que regulen el acceso a la ocupación pública, y que están constitucionalmente protegidos, no es un trabajo trivial.

En este sentido, somos conscientes que el modelo de gestión mediante una sociedad mercantil con capital totalmente público, regulada por el derecho privado, puede facilitar el encuentro de una solución al dilema planteado. Manifestamos la confianza en que los servicios jurídicos y técnicos del Ayuntamiento sabrán encontrar la forma idónea para solucionarlo.

7.3 Sobre la estructura del modelo de gestión

Tal como se ha indicado en otros apartados, entendemos que la gestión del agua pública en la ciudad ha de hacer posible que el Ayuntamiento se dote de un instrumento de gestión, de fiscalización, control, participación y transparencia, y también de las capacidades necesarias para desarrollar un servicio de acuerdo a los principios mencionados en el apartado 3. El modelo de gestión ha de facilitar la participación de todas las personas y actores involucrados en el servicio, grupos políticos, personal técnico, trabajadores, trabajadoras, personas usuarias, y también es necesario que estos instrumentos hagan posible la participación efectiva y eficaz de la ciudadanía en los procesos de definición de objetivos y estrategias, en la fiscalización y el control del servicio.

Para que sea posible esta participación efectiva y eficaz, más allá de la sanción y el asentimiento de la ciudadanía delante de las decisiones municipales, es necesaria la voluntad política de los grupos políticos, la capacidad de innovación en los mecanismos de participación, el reconocimiento de los procesos de auto organización de la ciudadanía mediante entidades y plataformas, y la capacidad de esta de empoderarse de instrumentos de participación, formación, creación de cultura y conocimiento, y también de control.

Es esencial que la política se aleje de su dinámica miope, competitiva, de corto plazo, maniquea y de menosprecio hacia el trabajo social, y que entienda que la modernización de la



ciudad, la construcción de caminos que hacen posible un avance en el sentido de la sostenibilidad, la democracia, los derechos, la equidad y el trabajo, pasa por la construcción de redes de complicidad entre los diferentes actores sociales y, especialmente, con la ciudadanía, que permiten sumar esfuerzos y establecer complicidades, sobre la base de un proyecto social y de ciudad elaborado de forma compartida.

Es en este sentido que afirmamos que no se puede avanzar en la solución de ninguno de los problemas importantes de la sociedad o de la ciudad, sin empoderamiento ciudadano, sin ciudadanía activa y sin una participación efectiva de ésta en la comprensión de los problemas, en el diseño de soluciones o vías de actuación, y sin una participación activa de ésta en el desarrollo de estas soluciones. No entender la importancia, o menospreciar el papel de la participación, nos lleva al estancamiento social, y a la incapacidad para actuar.

Es con este espíritu que abordamos la propuesta de algunas ideas, en relación a la participación en la gestión de los servicios públicos del agua.

Según la legislación de referencia, las organizaciones autónomas han de estar gobernadas por un presidente, una junta de gobierno y un gerente, y en el caso de una sociedad mercantil de capital público, por la junta general, asumida por el pleno del ente local, por el consejo de administración y por la gerencia. Y, en todo caso, el funcionamiento de estas entidades ha de regularse por sus estatutos y por el contrato programa del servicio.

Proponemos que este modelo de gestión del agua en la ciudad se dote también de un instrumento de participación, fiscalización y control ciudadano al que llamamos Consejo Ciudadano del Agua.

En caso de organismo autónomo.

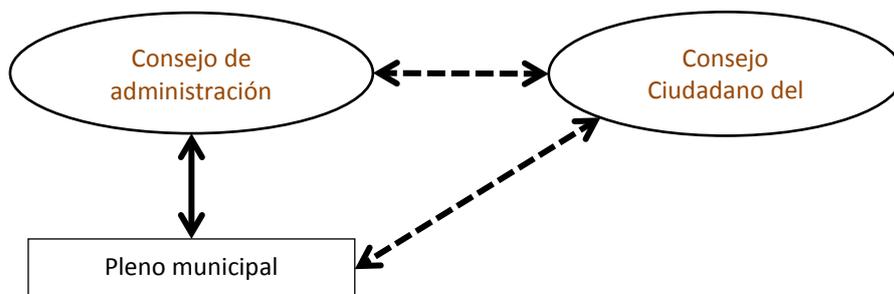


Figura 6.1 Esquema de gobierno, gestión y control ciudadano en caso de organismo autónomo. Elaboración propia.

En caso de sociedad mercantil de capital público.

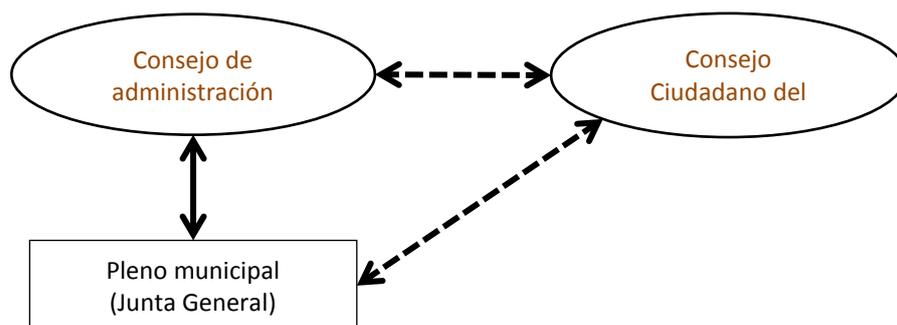


Figura 6.2 Esquema de gobierno, gestión y control ciudadano en caso de sociedad mercantil de capital público. Elaboración propia.

7.4 Sobre el reglamento del servicio y los estatutos de la entidad pública de gestión (EPG), encargada de la gestión del servicio público de agua.

En este apartado no se pretende una redacción completa del reglamento ni de los estatutos de la entidad encargada de la gestión del servicio, nada más se aportan algunas consideraciones para su definición. De hecho, el propio marco legal define bastantes aspectos sobre el régimen jurídico de estas posibles entidades, sobre sus funciones y potestades en el ámbito administrativo, técnico, económico o financiero, sobre la organización, los órganos de gobierno, la composición, el nombramiento y el cese de estas.

Pero, sí que queremos definir algunos aspectos que nos parecen relevantes en esta definición del modelo de gestión, relacionados con los diferentes apartados enumerados que definen las funciones, la composición, las competencias y la supervisión de la Entidad pública de gestión del servicio del agua (EPG). (Adoptamos la definición de la EPG, ante la falta de concreción respecto su definición como un organismo autónomo o como una sociedad mercantil de capital público. Se trata, por tanto, de una definición provisional).

Sobre principios y objetivos

Los estatutos han de contemplar el compromiso del servicio y de la EPG con los principios definidos en la Moción 1, que han de estar recogidos en el Reglamento del servicio.

- 1) Principio de derecho de acceso
- 2) Principio de precio justo
- 3) Principio de gestión pública
- 4) Principio de calidad del agua
- 5) Principio de sostenibilidad del ciclo integral del agua
- 6) Principio de nueva cultura del agua
- 7) Principio de trabajo en red
- 8) Principio de participación ciudadana
- 9) Principio de transparencia
- 10) Principio de fiscalización y auditoria externa
- 11) Principio de sostenibilidad financiera
- 12) Principio de gestión sostenible, eficaz y eficiente del servicio
- 13) Principio de plena recuperación e internalización de costes



Sobre la aplicación del principio de gestión pública.

La gestión del ciclo integral del agua se ha de llevar a término en base a los principios orientadores del derecho público. Como mínimo, ha de existir:

- Fiscalización previa y posterior de los gastos.
- Primer nivel de sujeción a la ley de contratos del sector público.
- Vigencia plena de la ley de incompatibilidad de altos cargos.
- Sujeción al EBEP, en caso de ser una reivindicación colectiva de las trabajadoras.

Demasiado a menudo se ha utilizado este instrumento no porque sea más práctico sino para eludir estos 4 puntos, que son los puntos concretos que diferencian un ente autónomo de una sociedad mercantil. La no aplicación de estos 4 puntos han llevado a puertas giratorias, opacidad.

Sobre la aplicación del principio de sostenibilidad del ciclo integral del agua

En la definición de la misión y los objetivos de la EPG, ha de quedar claro que estos son muchos más amplios que el abastecimiento del agua potable. En aplicación del principio de sostenibilidad del ciclo integral del agua, se ha de garantizar la mejora y la conservación de los recursos hídricos, de los acuíferos, de los ecosistemas y de las aguas superficiales y subterráneas, minimizando la utilización de estos recursos, evitando la contaminación, reutilizando las aguas depuradas, adecuando la calidad a los usos y mejorando la captación y el uso de aguas pluviales, optimizando los sistemas de riego, evitando las pérdidas y el derroche de este recurso, y utilizando las mejores tecnologías disponibles en su captación, distribución, utilización y tratamiento.

Sobre la aplicación del principio de derecho de acceso

Los estatutos han de recoger que el acceso al agua potable y al servicio de saneamiento básico lo han de tener todas las personas, al margen de cuál sea su situación de ocupación de la vivienda, ya que es un derecho humano fundamental y, como tal, ha de estar garantizado a toda la ciudadanía. Cada persona se ha de ver privada de su derecho de acceso al agua por motivos económicos, garantizando un mínimo vital. Esto significa que el corte del agua a las casas que sean de primera residencia ha de ser descartada como una práctica y, por tanto, el cobro de las facturas, cuando este acreditada la solvencia económica, se ha de realizar por otra vía.

Sobre la aplicación de los principios de participación y transparencia

En el consejo de administración de la EPG participaran cuatro personas en representación del Consejo Ciudadano del Agua. Estas personas participaran con voz y voto. Las personas representantes del Consejo Ciudadano del Agua serán escogidas de acuerdo al reglamento de este Consejo.

Sobre la aplicación de los principios de transparencia, y de fiscalización y auditoría externa

Les memorias y los balances de cuentas de resultados revisados por una auditoría independiente, forman parte de los instrumentos básicos de fiscalización. No obstante,



también se ha de garantizar el acceso a la información sobre la gestión del agua en la ciudad y la correcta comunicación y difusión de la información. Se publicaran los acuerdos y resoluciones municipales y, en su caso, del órgano gestor, relacionados con el servicio. Y también de los acuerdos del Consejo Ciudadano del Agua.

Se informará, mediante el establecimiento de una batería de indicadores significativos y comprensibles, relacionados con todo el ciclo del agua, los cuales deberán permitir evaluar la situación y la evolución del servicio. Elaborando materiales informativos sobre todos los aspectos relacionados con la gestión del servicio y del ciclo del agua en la ciudad. Facilitando la organización de la información, las vías de acceso y consulta, el tratamiento, la comprensión y, en su caso, la formación necesaria para hacer efectivos los procesos de participación y control social del servicio.

La legislación otorga a la Intervención General del Ayuntamiento la potestad irrenunciable de fiscalizar el servicio público del agua en cualquier régimen de gestión y la dota de la posibilidad de pedir informes y dictámenes externos al Ayuntamiento cuando sea necesario. No obstante, el Consejo Ciudadano del Agua también tiene encargadas funciones relacionadas con el control ciudadano del funcionamiento del servicio del agua. En aplicación del principio de fiscalización y auditoría externa, el Ayuntamiento encargará, al inicio de cada legislatura, una auditoría independiente del funcionamiento del servicio del agua potable durante la legislatura anterior, y del cumplimiento de los objetivos, principios, planes de acción y presupuestos.

Sobre los tributos del agua

Pedimos a los grupos políticos y al gobierno municipal una revisión en profundidad de la legalidad vigente, y una reflexión crítica sobre el modelo de tributación del agua en la ciudad.

Que se cumpla con los principios constitucionales de universalidad presupuestaria y reserva de ley, y por tanto, pedimos que el nuevo modelo de gestión del agua derive en un cambio en el sistema de recaudación, en el sentido de aplicación de la tasa como la forma de satisfacer el coste del servicio por parte de los ciudadanos.

Lo que significa que la fijación del coste del servicio se haga en base a un estudio técnico-jurídico que asegure que el precio a pagar por las personas usuarias no es superior al coste del servicio; que este estudio sea sancionado por el Pleno municipal; que las personas usuarias puedan participar y proponer modificaciones mediante alegaciones, y que sean informadas; que los impagados se solucionan por vía de constreñimiento y que, en todo caso, se garantice siempre el suministro de agua como un derecho humano y universal. Significa también la inclusión en el presupuesto municipal de los ingresos, gastos y las inversiones del servicio reforzando los principios de transparencia y fiscalización.

7.5 Sobre los estatutos del Consejo Ciudadano del Agua

No pretendemos una redacción acabada de los estatutos de este importante instrumento de participación ciudadana, pero sí una descripción de sus aspectos fundamentales, con tal que se entienda su función esencial en la gestión del servicio del agua en la ciudad.

Sobre los objetivos y la misión del Consejo



El Consejo Ciudadano del Agua es el instrumento de participación de la ciudadanía de Terrassa en las decisiones sobre la gestión del agua pública en la ciudad. Su misión es garantizar un uso sostenible del agua en todo su ciclo, mejorando la calidad de los acuíferos y ecosistemas, reduciendo el uso y reutilizando los recursos disponibles, minimizando los impactos ambientales, y garantizando el derecho de acceso y equidad en su utilización. Asegurando, también, una gestión eficiente y eficaz, transparente, con participación ciudadana y garantizando la transición hacia una nueva cultura del agua.

Sobre su definición

El Consejo tiene un funcionamiento autónomo y define su propio plan de trabajo de acuerdo a sus funciones, a sus objetivos y su misión. Es un órgano consultivo encargado de hacer propuestas al Pleno y a la EPG con la intención de mejorar permanentemente la gestión del servicio y la política del agua en la ciudad.

Sobre las funciones

Las funciones básicas del Consejo Ciudadano del Agua son:

- a) La supervisión de la gestión del servicio del agua.
- b) Emitir dictámenes sobre las memorias, los presupuestos y las auditorias de la EPG, y sobre aquellos temas por los cuales sea requerido por el Ayuntamiento.
- c) La participación en la definición de la política en relación al agua, los objetivos, las líneas estratégicas y los planes de acción.
- d) El desarrollo y ejecución de objetivos y planes de acción para la transición hacia una nueva cultura del agua.
- e) Recoger las observaciones y las quejas de las personas usuarias del servicio y de la ciudadanía, y garantizar espacios y vías de participación para todas las personas que quieran trabajar voluntariamente en este tema.
- f) El desarrollo de estudios y propuestas sobre la mejora del servicio del agua y del ciclo integral del agua, y sobre el desarrollo y aplicación de los objetivos y principios.

Sobre la composición

El Consejo estará formado por todas las personas y entidades interesadas en contribuir al desarrollo de sus actividades, objetivos y funciones.

En concreto, estará formado por una representación de las entidades y colectivos sociales, asociaciones de comerciantes y del mundo empresarial, personas propietarias y usuarios agrícolas, asociaciones de consumidoras y consumidores, grupos políticos y sindicatos, representantes del gobierno municipal, regidores y regidoras o personas en les cuales deleguen, mundo académico y educativo, mundo vecinal, (la FAVT y les AAVV), personal técnico de las diferentes áreas del ayuntamiento, y trabajadores y trabajadoras del servicio del agua.



Sobre la estructura

El Consejo estará formado por el plenario, los grupos de trabajo, la presidencia, la vicepresidencia y la secretaria. Los grupos de trabajo serán creados por el plenario en función de las necesidades. La presidencia será un cargo rotativo, nombrado para una legislatura por el Pleno municipal, y a propuesta del plenario del Consejo. La vicepresidencia será escogida por el plenario, y la secretaria nombrada por el ayuntamiento, será el único cargo remunerado del Consejo, a parte de los trabajos que puedan ser encargados o subcontratados.

Sobre presupuesto

El desarrollo de las funciones del Consejo requiere de un financiamiento que quedará recogido en el presupuesto municipal mediante una partida específica. La cuantía de esta partida se fijará en base a un plan de trabajo concreto presentado por el Consejo para el año siguiente en el cual definirán, los objetivos y las tareas a desarrollar.

Sobre el nombramiento de las personas representantes del Consejo Ciudadano del Agua en el Consejo de administración del EPG

El Consejo Ciudadano del Agua tendrá cuatro representantes en el Consejo de Administración de la entidad Pública de Gestión del Agua. Estas personas serán nombradas por el Plenario del CCA, a propuesta de los siguientes colectivos.

- a) Una persona en representación de los movimientos sociales, a propuesta de las entidades y grupos inscritos en el Consejo Ciudadano del Agua.
- b) Una persona a propuesta de las trabajadoras y trabajadores del servicio de gestión del agua.
- c) Una persona a propuesta de la FAVT.
- d) Una persona en representación de los colectivos de usuarios/as domésticas, comerciales, industriales y agrícolas, a propuesta de las entidades y grupos inscritos en el Consejo Ciudadano del Agua.

8. MODELO DE RECAUDACIÓN DE LOS TRIBUTOS DEL AGUA

8.1 El debate entre tasa y tarifa

El debate sobre si el cobro de los tributos del agua ha de ser en forma de tarifa o de tasa es fundamental. La cuestión no se limita solamente a la gestión del agua, sino que se puede hacer extensivo a otros servicios públicos. Indagar en este asunto permite comenzar a entender cómo se configura el sistema jurídico, que papel tienen los diferentes actores, políticos, judiciales y académicos y cuanto de alerta ha de estar la ciudadanía para velar por sus derechos. Los intereses privados del agua han trabajado durante décadas influyendo en los grupos políticos, y también en la propia justicia para que las leyes y la interpretación de estas les sean beneficiosas.



La reiterada judicialización de los procesos de remunicipalización del agua se deriva de que gigantes económicos, como las empresas del agua, esperan obtener réditos económicos de las sentencias judiciales utilizando sus ejércitos de abogados, muchas veces frente a administraciones locales poco preparadas, que normalmente han depositado su confianza en las empresas privadas, y amparándose en la ambigüedad de la ley, en su extraordinario complejidad y también, en la confianza de estos despachos en la “buena intención” que la justicia pone en la interpretación de la ley de forma interesada.

Los intereses empresariales que actúan en las concesiones de los servicios públicos, a veces en legítima defensa de sus intereses, aunque que esta no sea siempre honesta, y otras en contra del interés general, tratan de crear una cultura favorable a sus intereses haciendo una interpretación interesada de la legalidad vigente, y lo que es más grave, tratando de influir para que esta legalidad evolucione de forma positiva en su beneficio. En este, sentido recomendamos más que la lectura, el estudio del documento del Observatorio Ciudadano Municipal de Terrassa (OCM), *Auditoria ciudadana municipal de Terrassa: del servicio municipal de distribución de agua potable de Terrassa y la concesión a Mina Pública d'Aigües de Terrassa SA.*³⁴.

Existen algunas líneas argumentales que se repiten de forma insistente en la defensa de la situación actual y de los intereses privados que conviene tener en cuenta para entender los conflictos que se han suscitado en la definición de esta legalidad y de los intereses que concurren. Estas son³⁵:

- La primera línea argumental del interés privado es que cuando el servicio es prestado por una empresa, a través de una concesión, los tributos que se pagan por este servicio no son en forma de tasa, sino de tarifa.
- Estos pagos, en forma de tarifa, son ingresos privados, regulados por el derecho privado y, por tanto, no han de figurar en los presupuestos del ente público titular del servicio.
- Por tanto, son pagos que no estarían sujetos al principio de reserva de ley³⁶ establecido para las prestaciones patrimoniales de carácter público.

Muchas veces detrás de estos argumentos lo que se pretende es huir del límite máximo que las tasas fijan para el precio de un servicio, constituidos por el coste del mismo. Esto hace que

³⁴ Observatorio Ciudadano Municipal de Terrassa (OCM). *Auditoria ciudadana municipal de Terrassa: del servicio municipal de distribución de agua potable de Terrassa y la concesión a Mina Pública d'Aigües de Terrassa SA.* Mayo 2016

<http://www.ocmterrassa.org/files/SitePage/docsauditoriaagua/TAXES%20%20TARIFES,%20ESBORRANY%20INFORME%20PARCIAL%20DE%20LA%20ACM%20v07.1.pdf>

³⁵ Pagès y Galtés, Joan. *El régimen jurídico público del servicio como criterio delimitador de las tasas tras la Ley de Economía Sostenible de 2011.* TRIBUTOS LOCALES; nº 100. 2011

³⁶ El principio de reserva de ley es un principio constitucional que establece que “la potestad originaria para establecer los tributos corresponden exclusivamente al Estado, mediante ley”, es decir que cualquier tributo por un servicio público ha de estar amparado por la ley, ha de resultar de un acuerdo legislativo y en ningún caso de la arbitrariedad del mercado o de intereses corporativos. Este principio es esencial a la hora de establecer los costos y los procedimientos de cobro de los tributos por servicios. Está estrechamente asociado al concepto de tasa.



los precios sean fijados como tarifas, lo que permite a las empresas concesionarias del agua obtener grandes beneficios de un servicio básico explotado sin competencia y en régimen de monopolio, esencial para la vida, y que en ningún caso debería ser objeto de lucro.

Las tasas también limitan el procedimiento de corte del suministro protegiéndolo mejor que la tarifa, mediante el régimen de notificación y de recursos previsto por los tributos, y obligan, sobre todo en caso de la gestión privada, a un control riguroso en los presupuestos municipales de los ingresos y los costes de la prestación del servicio del agua.

8.2 Los tributos del agua como tasa

Introducimos aquí las referencias fundamentales que determinan la legalidad de la Tasa como instrumento tributario para el cobro de los costes del servicio del agua. Para una reflexión más amplia sobre el tema, ver el informe del OCM de Terrassa.

Primera referencia. Es la propia Constitución Española³⁷ que en su artículo 31.3, establece que “sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley”. Que deriva en los principios constitucionales de “universalidad presupuestaria” y de “reserva de ley”. Por tanto, cualquier prestación de carácter público ha de estar emparada en la ley y ha de aparecer en los presupuestos del ente público que presta el servicio.

Segunda referencia. El artículo 26.1 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local³⁸, establece la competencia local en la prestación del servicio del agua. Artículo 26.1 “Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas”.

Tercera referencia. Artículo 6 de la Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos³⁹. Indica que las “Tasas son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado”. Indica que se tramitaran como tasas los tributos que no tengan carácter voluntario, el abastecimiento de agua no es un servicio prescindible para las personas usuarias. Definición recogida también en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Cuarta referencia. El Tribunal Constitucional define, en su Sentencia STC 185/1995 que “deberán considerarse coactivamente impuestas no sólo aquellas prestaciones en las que la realización del supuesto de hecho o la constitución de la obligación es obligatoria, sino

³⁷ Constitución Española. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1978/BOE-A-1978-31229-consolidado.pdf>

³⁸ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-5392>

³⁹ Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1989/BOE-A-1989-8508-consolidado.pdf>



también aquellas en las que el bien, la actividad o el servicio requerido es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar o, dicho, con otras palabras, cuando la renuncia a estos bienes, servicios o actividades priva al particular de aspectos esenciales de su vida privada o social". El TC indica la amplitud del concepto "no voluntario" que define la prestación de los servicios en régimen de derecho público.

Quinta referencia. La Ley 58/2003, General Tributaria⁴⁰, en la su redacción original, amplía la definición de tasa de la Ley 8/1989 incorporando un segundo párrafo, "Se entenderá que los servicios se prestan o las actividades se realizan en régimen de derecho público cuando se lleven a cabo mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación administrativa para la gestión del servicio público y su titularidad corresponda a un ente público". Lo que indica que los servicios que se presten en régimen de concesión por entidades privadas también se realizan en régimen de derecho público.

Sexta referencia. Real Decreto Legislativo 2/2004, Ley Reguladora de las Haciendas Locales⁴¹. En la cual se concede la potestad a las haciendas locales de regular vía tasa el servicio del agua. "Las entidades locales, en los términos previstos en esta ley, podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.... podrán establecer tasas por cualquier supuesto de prestación de servicios o de realización de actividades administrativas de competencia local, y en particular por los siguientes: t) Distribución de agua, gas, electricidad y otros abastecimientos públicos incluidos los derechos de enganche de líneas y colocación y utilización de contadores e instalaciones análogas, cuando tales servicios o suministros sean prestados por entidades locales".

Séptima referencia. Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. A petición de CiU y con la aprobación del PSOE se introduce un párrafo a la disposición adicional 58 que dice: "Se suprime el segundo párrafo de la letra a) del apartado 2 del artículo 2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria", (ver en 5ª referencia). Con esto, la política cede a los intereses privados de las grandes compañías del agua y es produce de nuevo la confusión jurídica sobre el tributo del agua.

Octava referencia. Sentencia 5037/2015 Tribunal Supremo⁴², en la cual se ratifica, sin lugar a dudas, que el servicio de subministro y distribución de agua potable ha de ser objeto de una tasa. "Poco importa que el servicio público de suministro de agua potable sea prestado mediante concesión administrativa. Las contra prestaciones que satisface el usuario del servicio de suministro de agua potable prestado mediante concesión deben ser calificadas como tasas, con independencia de la modalidad de gestión empleada. Incluso en los casos en

⁴⁰ Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-23186&b=5&tn=1&p=20031218>

⁴¹ Real Decreto Legislativo 2/2004, Ley Reguladora de las Haciendas Locales. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214&b=40&tn=1&p=20150703>

⁴² Sentencia 5037/2015 Tribunal Supremo. <http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&database=TS&reference=7551594&links=&optimize=20151211&publicinterface=true>



que el servicio es gestionado por un ente público que actúa en régimen de Derecho privado - las entidades públicas empresariales-, a través de sociedades municipales o por un concesionario, lo exigido a los ciudadanos tiene la calificación de tasa, no de precio privado o tarifa. La forma de gestión del servicio no afecta a la naturaleza de la prestación, siempre que su titularidad siga siendo pública, como sucede en los supuestos de concesión”.

8.3 La declaración de la Taula del agua en relación a la tasa como tributo del agua

Delante de esta sucesión de hechos, declaramos:

1. Que a la vista de las referencias expuestas, entendemos que el modelo de gestión que corresponde a los tributos del agua, el régimen tributario, es necesariamente la tasa.
2. Que deducimos que desde la Sentencia 185/1995 del tribunal constitucional y la Ley 58/2003 General Tributaria, el régimen tributario por el cual se gestiona el pago del servicio del agua potable a la ciudad, es básicamente ilegal.
3. Que entendemos que el Ayuntamiento tiene el deber de aplicar la legalidad en favor de la ciudadanía, de forma activa. Las leyes que benefician el interés general y el interés público son para aplicarlas, no para esperar pasivamente que la ciudadanía exija su aplicación como está pasando en Terrassa con el caso de los ingresos por el servicio del agua.
4. Que creemos que la política municipal y la interpretación de la legalidad que se ha hecho por parte del Ayuntamiento durante los largos años de concesión ha estado fuertemente influenciada por los intereses privados de Mina d'Aigües de Terrassa.
5. Que la cobertura legal que aportan las declaraciones de la Dirección General de Tributos, en el sentido de liberar de responsabilidad tributaria a gestores y al funcionariado en el cumplimiento de la ley, así como los sujetos tributarios en el seguimiento de sus interpretaciones, no debería justificar la inacción que ha existido en este tema durante tantos años.
6. Que entendemos que más allá de la responsabilidad jurídica por el incumplimiento de la ley, la política municipal en la gestión del agua podría ser impugnable, como también lo podría ser el propio presupuesto municipal.
7. Que a pesar de la gravedad de los hechos expuestos, creemos que la vía para avanzar en la mejora del servicio del agua; para adecuar a la ley al régimen tributario del servicio; para mejorar la comprensión de una legalidad extraordinariamente compleja, y para garantizar una mejor política al servicio de la ciudadanía, consideramos que todo el argumentario expuesto aquí, está abierto a la discusión y a la reflexión colaborativa, en el sentido más positivo posible.

Y en este sentido pedimos:

- a) A todos los grupos políticos y al gobierno municipal, una revisión en profundidad de la legalidad vigente, y una reflexión crítica sobre el modelo de tributación del agua en la



ciudad. Pedimos que el fin de la concesión actual de la gestión del agua, derive en un cambio de modelo en la gestión del servicio en el sentido de una gestión pública directa, y un cambio en el modelo de régimen tributario en el sentido de la tasa como forma de tributo.

- b) Que se cumpla con los principios constitucionales de universalidad presupuestaria y reserva de ley. Lo que significa que la fijación del coste del servicio se realice en base a un estudio técnico-jurídico que asegure que el precio a pagar por las personas usuarias no sea superior al coste del servicio; que este estudio esté sancionado por el Pleno municipal; que las personas usuarias puedan participar y proponer modificaciones mediante alegaciones, y que estén informadas; que los impagos se solucionen por vía de constreñimiento y que, en todo caso, se garantice siempre el suministro del agua como un derecho humano y universal.
- c) y también pedimos al gobierno municipal y a los grupos políticos que, en el actual proceso de liquidación de la concesión, sean valientes y no se plieguen al chantaje que se puede derivar de la falta de información, y falta de conocimiento, resultado de muchos años de despreocupación y de la opacidad ejercida por el gestor del servicio. La fuerza para hacer posible la remunicipalización de la gestión pública del agua necesita del compromiso de la ciudadanía; de la voluntad del gobierno municipal, y del conocimiento y la experiencia de los propios trabajadores y trabajadoras del servicio.

Entendemos que ante esta situación necesitamos de una acción de gobierno decidida para hacerlo posible. Les ambigüedades y las dilaciones nada más sirven para llevar el agua al molino de los de siempre. La oportunidad que supone el momento que vivimos, requiere de unos grupos políticos y de un gobierno municipal a la altura del reto. No esperamos menos. Entre tanto, la ciudadanía y las organizaciones sociales defenderemos lo que nos corresponde.

9. TRANSPARENCIA

9.1 La información y la propaganda

“La propaganda es una forma de comunicación que tiene como objetivo influir en la actitud de una comunidad respecto a alguna causa o posición, presentando solamente una parte o aspecto de un argumento. La propaganda, normalmente, se repite y se difunde a través de una amplia variedad de medios con la finalidad de obtener el resultado deseado en la actitud de la audiencia.”⁴³

Es importante señalar que hemos de estar atentos, y saber distinguir, y proteger la información para que esta no se convierta en un simple reclamo propagandístico. La información realizada de una manera corta y sesgada sirve como legitimador de las decisiones que “desde arriba” se toman y que a través de la desinformación, nos conducen a la alabanza o justificación de la actuación, del que la emite.

⁴³ <https://es.wikipedia.org/wiki/Propaganda>



Un ejemplo palpable es la que practica la empresa concesionaria Mina-Agbar. Esta, suele aparecer en los medios de comunicación intentando convertir sus eslóganes de propaganda en información. Eficacia! Un buen servicio! o con comparativas al uso, “Somos la tercera más económica!”. Todo esto, lo hacen manipulando datos, jugando con los elementos que les favorecen, pasando por alto datos que se deberían poner en la ecuación y que cambiarían el resultado de lo que están manifestando. Sería un grave error que la nueva gestora pública utilizara este modelo y que justificara determinadas medidas que siguieran favoreciendo intereses particulares, y que no respondieran a los intereses colectivos. No podemos caer en el trampa de la información para la complacencia y utilizar los datos como un medio para legitimar y/o esconder actuaciones generalmente equivocadas.

Hay que tener presente y distinguir cual es el objetivo que se pretende. Hay que dar los elementos que permitan a la ciudadanía realizar su propia construcción. Tener especial cuidado en dar todos los datos precisos y en código abierto. Facilitar a la ciudadanía que esta pueda hacerse su propia composición de la situación, esta es la finalidad. En el momento que los datos conducen a medias conclusiones, la información se convierte en un elemento manipulador. Para que la información cumpla su función ha de ser elaborada de forma consciente, con una intencionalidad clara: la participación consciente. La información no es el fin en sí mismo, responde y ha de dar soporte a la elaboración de propuestas y, por tanto, esta se ha de facilitar de forma completa, inteligible y comprensible, que se pueda trabajar, con voluntad colaborativa para lo cual, ha de ser también, transparente.

El primer requisito para que la información sea transparente es que ha de tener la voluntad de serlo, la intención de ponerla a disposición, y a través de diferentes canales a la población. A no esconder nada y facilitar que sea comprendida por todas las personas. Por tanto, no puede ser elaborada ni tratada de forma uniforme, sino que ésta ha de poder llegar a todos los niveles de conocimiento e interés y estar al alcance de todas.

9.2 El marco normativo actual

Los primeros marcos normativos significativos llegaron desde la vertiente más ambientalista, (Declaración de Río, 1992 y el Convenio de Aarhus, 1998). No ha sido hasta hace poco (Ley de transparencia del 2013), y es al amparo de la legislación europea, donde los colectivos sociales exigen que se aborde la elaboración de las leyes de información y transparencia adecuados. Las leyes que recogen el tema son muy recientes y todavía, falta mucho para su desarrollo normativo integro. Algunos ejemplos de este proceso.

Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro 1992.

“La mejor manera de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de toda la ciudadanía interesada, al nivel correspondiente. En el plano nacional, toda persona debería tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que suponen peligro a sus comunidades, y también la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público, poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionar



acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, de entre los cuales el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”⁴⁴.

El Convenio de Aarhus 1998⁴⁵.

Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (1998). Se estructura en base a pilares de los cuales destacamos el derecho a la información, a la participación y derecho a la justicia. Si bien también el convenio responde en primer término a principios fundamentales ligados al medio ambiente, no debemos perder nunca de vista, que siempre hablamos del ciclo integral del agua.

Ley catalana de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, 2014⁴⁶.

Consideramos que la ley de transparencia tan reivindicada por la ciudadanía aparece aquí como un avance muy importante hacia la regeneración democrática del poder, impulsada por la sociedad civil. Dependerá de esta sociedad civil el hecho de romper con la dinámica dominante de construir compartimentos separados y estancos entre los poderes políticos y económicos de una banda, y políticos y ciudadanos de la otra. De acuerdo con los tiempos, estamos en una nueva etapa de trabajo en red que rompe con la dinámica de opacidad, poder y corrupción, que han marcado el signo de estas décadas. Corresponde a la ciudadanía impulsar que el nuevo marco normativo que desarrolle los 95 artículos y disposiciones que contempla la ley responda, sin más dilaciones y trabas, a los deseos sociales que impulsaron la elaboración de las leyes de información, transparencia y derecho a la participación.

58

Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (Aprobación inicial de 24/11/2016 del Ayuntamiento de Terrassa).

Hace pocos meses, nuestra administración local comenzó a tratar el tema, pero parece ser que continua con una metodología de interpretación lejana en aquello que la ley de transparencia catalana 19/2014, y otras, exponen en torno a la participación desde el primer momento, en el proceso de elaboración y, desde la primera propuesta. Así, podemos comprobar cómo se dejó fuera a la ciudadanía de la comisión técnica que elaboró la ordenanza y que se sometió a la aprobación inicial del Pleno. “No hay bastante con ser transparente se ha de tener la voluntad de serlo”.

También hemos de hacer mención a la extendida costumbre, por parte de legisladores de cualquier ámbito, de redactar antes las prohibiciones en aquello que los cuestiona, que en legislar contra la opacidad. (La ley de protección de datos es de 1999, la ley de transparencia de 2013).

⁴⁴ <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

⁴⁵ 2005/370/CE: Decisión del Consejo sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005D0370&from=ES>

⁴⁶ LLEI 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. https://www.boe.es/boe_catalan/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887-C.pdf



Si a un servicio público que gestiona un bien común como el agua, donde interviene el interés privado, le queremos dar las máximas garantías, nos encontraremos como ahora, con la información y la transparencia secuestradas. Se hace imposible llegar a una plena participación y control ciudadano con garantías. Podemos afirmar que las posibilidades de fiscalización de un servicio público concesionado, aunque recoja condicionantes específicos, se verá limitado siempre, por las disposiciones que la propia ley de transparencia y buen gobierno ya recoge.

9.3 Como hemos de practicar en la empresa pública la información y la transparencia.

Las dos palabras, información y transparencia, para el nuevo modelo de gestión, no se pueden separar, la una no existe sin la otra. De la fusión de las dos surge y se realimenta la participación. En el camino hacia la codecisión y la corresponsabilidad necesarias, debemos garantizar el buen funcionamiento del servicio público del agua. Su integridad, su función ecológica, así como nuestra autoprotección social.

El objetivo de la transparencia es hacernos conscientes, a través del conocimiento y el dialogo, de la corresponsabilidad que todas tenemos en la gestión integral de este bien. Tanto es así que no podemos dejar ningún aspecto del ciclo integral del agua en el cajón. Para facilitar que la propuesta sea integral, cada parte del ciclo ha de contar con su espacio de información y debate que nos permita obtener una visión particular y a la vez una visión global en la toma de decisiones, en la elaboración de la política común.

Política del agua	VIEJA	NUEVA
Concepción	Antropocéntrica Productivista Gestión de recurso	Ecocéntrica Ecosistémica Gestión de ecosistema
Al servicio de	Crecimiento económico Ampliar oferta: Obra pública	Sostenibilidad Control de la demanda
Protección	Parcial, ineficaz, ineficiente e aparente	Integrada, eficaz, eficiente y efectiva
Participación	Reactiva Oligarquía de usuarios	Pro - activa Público e Interesados
Economía	Ausencia de análisis y opacidad Subvención pública generalizada	Análisis y transparencia Recuperación de costes
Planificación	Fragmentada e incoherente Subjetividad y ciencia obsoleta	Integración y suficiencia DH Objetividad y ciencia actualizada
Seguimiento Evaluación	Insuficiente Inexistente	Continuo Previa, simultánea y posterior

Figura 8.1 El cambio de modelo. Fuente: Abel La Calle Marcos, *Derecho de aguas*, 2013



La transparencia como medio de conocimiento.

Uno de los aspectos que suscita controversia es el grado de participación ciudadana en las cuestiones cotidianas o de gestión diaria del servicio, en todas aquellas que podríamos llamar de carácter técnico. Es necesario apuntar aquí que, si bien partimos de no contemplar la participación en todos los ámbitos de la gestión técnica, entendemos que (exceptuando los motivos de seguridad), en el derecho a la información no hay ningún ámbito que quede exento. Por tanto, el camino a recorrer comienza por hacer una ciudadanía instruida también, en los procesos de gestión técnicos, como también caminar en el sentido inverso, facilitando que el personal técnico tenga espacio, en los instrumentos de participación ciudadana.

Las decisiones técnicas han de ser expresadas de manera inteligible para la ciudadanía en el sentido de abrir en los procesos que así lo requieran el mayor grado posible de comprensión para facilitar la codecisión. Una ciudadanía que conoce, comprende y comparte lo que se realiza por parte de su personal técnico se convierte en su aliada, en un elemento capaz de valorar y defender conscientemente el trabajo elaborado. Trabajar mediante la colaboración, la codecisión y la corresponsabilidad con los ciudadanos y las ciudadanas, legitima y refuerza socialmente las medidas adoptadas. Queremos caminar juntos, unidas y unidos, eliminando las zonas oscuras y las críticas vacías.

La transparencia como medida de participación.

Entendemos la información como un instrumento de legitimación del servicio. En las contradicciones entre el sistema privado y público destaca la opacidad intrínseca y necesaria del sistema privado, frente a la necesaria transparencia del sistema público. Mientras uno ha de ser opaco y piramidal para obtener cada vez más ganancias para los accionistas, el otro se legitima en la medida que más información da a conocer, más amplía es la participación social, y más se invierte en beneficio de toda la sociedad.

La opacidad en la gestión es norma de trabajo de la empresa privada donde rige el principio de “se da si se pide y si llega el caso, se mira si se ha de dar”. Los informes de la empresa son privados, el control de lo que se hace, las cuentas de la empresa, los nombramientos, los salarios, los concursos, los contratos, todo es privado. La pérdida de información vital, conduce a la pérdida del conocimiento, de aquí a la pérdida del poder de decisión, de aquí a la impotencia y pérdida definitiva de la gestión y del gobierno del servicio.

El sistema que proponemos quiere aprender de la experiencia histórica de los modelos públicos de gestión y también de los privados. Estamos totalmente de acuerdo con los críticos de la gestión pública cuando señalan que el modelo de gestión pública no es ninguna garantía de buen funcionamiento. Pero, estamos en total desacuerdo en que la solución sea privatizar. La solución es democratizar. “Se escribe agua y se lee democracia”.

El reto, dotar la gestión pública de los elementos que permitan alcanzar aquellas garantías y elementos que han demostrado en otras ciudades que son posibles, que hacen funcionar muchísimo mejor la gestión pública y que abren la porta a nuevas fórmulas. Está demostrado que la opacidad conduce a la corrupción, que la toma de decisiones sin participación genera desconfianza y abre las puertas a la malversación de fondos públicos. La ciudadanía debemos



elaborar el antídoto contra esta plaga de la cual se aprovechan los detractores de lo público para justificar el desmantelamiento metódico del común, como paso previo a su mercantilización.

9.4 Los instrumentos de intervención.

Algunos de los aspectos a considerar, fueron definidos en el taller internacional celebrado en nuestra ciudad, bajo el título “Ciudadanía y Gestión”, y han estado expuestos en el apartado núm. 4.

La implementación de nuevas tecnologías nos facilita la construcción de la casa de cristal, transparente como el agua. El portal web de la entidad gestora del servicio es uno de los medios fundamentales en la información y la comunicación. Un canal de información entre todas las partes, administración, gestor y ciudadanía.

Un canal con toda la información al alcance de la ciudadanía en formato abierto y libre, con una adecuada organización de los datos. Con la intención de facilitar los procesos participativos, la información también se podrá consultar en formato papel y digital ya que estará disponible una copia en las bibliotecas de la ciudad bajo el mismo formato de préstamo, como cualquier libro o material.

La factura, primer nivel de información y transparencia. La factura fue diseñada nada más para responder al objetivo de dar la información personal de consumo y del resultado a pagar. En la nueva gestión, esta información queda muy corta. La factura es la puerta de entrada al conocimiento del agua. Concienciar de sus valores y elevar el nivel de corresponsabilidad en la gestión. Por tanto, tenemos la tarea de elaborar una factura que dé respuesta a esta finalidad, y a la vez que sea fácilmente interpretable y educativa. Consideramos que hoy día este medio permite poner orden y conocimiento de lo que pasa ya que establece un contacto directo con la ciudadanía. Una factura que deje de ser un elemento de publicidad y propaganda de intereses privados y ponga luz en los conceptos que intervienen en el coste del servicio, con aproximaciones a las actuaciones programadas más importantes y la explicación de motivos. Y por último, sin olvidar de dar las indicaciones de dónde encontrar los elementos necesarios para profundizar en las cuestiones, participar en la elaboración de los proyectos y en sus niveles de decisión. Alcanzar la información necesaria para el mantenimiento periódico de los aspectos más relevantes del estado del servicio y de las futuras medidas a implementar.

Toma de decisiones. La información y la transparencia exigen por parte de todas la máxima amplitud de miras. Queremos ser transparentes en todo aquello que tenga naturaleza pública. Para caminar en esta línea, entendemos que todos los órganos y/o comisiones elaboraran y harán públicas su orden del día de la reunión, como el acta con los correspondientes acuerdos de la reunión celebrada. Estos datos estarán al alcance de la ciudadanía el primero, días antes de celebrar la reunión y los acuerdos días después de celebrada la misma. Además de los temas tratados y acuerdos de las reuniones, se pondrán a disposición pública los documentos consultados para tal fin.

Sobre comunicación. Medios locales impresos públicos, folletos, revistas, dípticos, etc. Emisoras locales de radio y televisión. Programación estable de cultura alimentaría y



protección ecosistémica. Programa anual de trabajo en las escuelas. Colaboraciones universitarias. Red de comunicación para la relación entre todos los medios informativos, para elevar y profundizar en el conocimiento del sistema y en la gestión del ciclo integral del agua.

Sobre documentación. Se ha de disponer de información sobre: Estructura y gestión administrativa de la empresa; mecanismos de toma de decisiones y forma de participar; gestión técnica del servicio (consumos, calidad, infraestructuras...); información sobre el seguimiento, la evaluación y rendición de cuentas.

Evaluaciones y rendición de cuentas. Evaluaciones abiertas a la ciudadanía donde se rindan cuentas de los objetivos establecidos y alcanzados cada año. Donde se haga un análisis cuidadoso de cómo estamos llevando a término los objetivos, la implicación ciudadana en relación al bien común del agua. Programar talleres donde la crítica constructiva abra paso a nuevas formas de trabajar la información, la transparencia, la participación y aquello de nuevo, que el hecho de avanzar nos ponga a la vista.

Sistemas para informar, debatir y empoderar. Encuestas (calidad del agua, del servicio, de atención, de la comunicación...), debates (explicación de situaciones, alternativas y recogida de alternativas). Talleres participativos, encuestas por barrios o distritos. Exposiciones "in situ", traslado de los debates lo más cerca posible, a la población afectada, informando de los estudios y alternativas elaboradas con la finalidad de recoger opiniones y legitimar las decisiones que se toman.