

# La gestió pública dels serveis d'aigua

Congrés per a la Gestió Pública de l'Aigua

Joan Gaya

Enginyer consultor

Terrassa, 24 de novembre de 2021

# Per què cal parlar de gestió pública?

- x Aquest Congrés és el resultat necessari d'una anomalia històrica derivada de la confusió de papers (intencionada o no, segons els casos) entre les empreses privades del sector i molts ajuntaments.
- x L'anomalia ha portat a situacions difícils de corregir i ha fet necessària una reflexió de fons sobre la gestió pública dels serveis d'abastament d'aigua.
- x Aquesta situació té aspectes específics en el món de l'aigua, que amb prou feines s'observen en l'àmbit d'altres serveis públics locals.

# Unes precisions semàntiques

- Governar: Exercir la direcció, l'administració i el control d'una col·lectivitat
- Gestionar: Ocupar-se de l'administració, organització i funcionament d'una activitat u organisme. Portar o dirigir els afers d'una societat.
  - A mi m'agrada interpretar el concepte com el conjunt d'actuacions orientades a la consecució d'un determinat fi: **la gestió, al servei del govern.**
- Operar: realitzar, actuar, treballar, executar diverses ocupacions o tasques acomplint les funcions encomanades: l'operador no pren decisions fora de l'àmbit de treball que té encomanat.
- Municipalitzar: Convertir en municipal un servei públic que estava a càrrec del mercat.
- Remunicipalitzar: no és al diccionari. Com veurem, té significat polític

# La transició, les prioritats i la cultura democràtica (1)

La nostra història posterior a la Dictadura, com totes, ha tingut els seus ritmes.

- En la primera fase de la democràcia municipal, es tractava de que els carrers estiguessin asfaltats, amb llum, clavegueres i altres infraestructures de serveis urbans. Les organitzacions veïnals asseguraven la permeabilitat entre els programes polítics i les necessitats sentides pels ciutadans.
- Molts pobles i barris, el que volien és aigua



## La transició, les prioritats i la cultura democràtica (2)

- Som a la segona fase de la democràcia municipal.
- La realitat urbana i les estructures de relació entre el poder municipal i els ciutadans han evolucionat i les necessitats són unes altres.
- Alguns serveis essencials com ho és l'aigua, en alguns municipis han evidenciat la necessitat de ser més ben governats.

# Les dinàmiques encreuades en el sector de l'aigua

- Els orígens de la privatització del mercat:
  - Externalització i finançament de les inversions en un context urbanístic expansiu
  - Manca de prou control públic sobre el servei, molt generalitzada
- Avui, els municipis reben la fiscalització i judicialització de les seves decisions per part d'algun membre del sector privat. Una sola multinacional ha impulsat litigis judicials contra 42 ens locals catalans que intenten recuperar el control del servei. (Crític, 10/05/2021)
- Els costos d'aquestes operacions són fàcilment suportats per la potència econòmica d'aquests operadors (que es financen gràcies a les tarifes) i obliguen a grans esforços que la majoria de municipis no poden suportar (i que es paguen amb diner públic)
- El sector de l'aigua, és de segona divisió en relació als grans oligopolis mundials (energia, tecnològiques, finances, salut). Però participa del seu pols amb els poders públics en relació a la regulació del sector.
- Avui, els ajuntaments fan nosa a les grans empreses de l'aigua que reclamen un mercat sense fragmentació i un regulador únic a nivell espanyol.

# Remunicipalització: què i per a què

- Com s'ha arribat fins aquí? Els operadors es van saber guanyar la confiança de les autoritats locals: han operat el servei i han finançat moltes inversions. A canvi, molts ajuntaments han deixat de fer el control tècnic i econòmic del servei i no n'han pogut donar comptes als ciutadans.
- Què s'ha fet malament? La meva opinió:
  - no es una història de bons i dolents, sinó de circumstàncies històriques en les que les prioritats eren unes altres.
  - els errors i descuits, han estat abundants. Altres circumstàncies, segurament no tant.
- Remunicipalitzar es refereix a la recuperació del govern i la gestió del servei per part dels ajuntaments i eventualment, l'operació.





# La crisi del model de les darreres dècades

- En general, els serveis públics d'abastament d'aigua han estat poc governats. El darrer quart del segle XX, les prioritats, aquí, van ser altres.
- Els assessoraments a les administracions públiques, sovint han estat parcials, interessats i han prioritzat qüestions financeres.
- La crisi urbanística del segle XXI ha posat en evidència la feblesa financera d'un model basat en el creixement indefinit.
- La crisi de disponibilitat i les necessitats financeres del sanejament de l'aigua han posat en evidència la feblesa del cost explícit del servei d'aigua
- La crisi social ha posat en evidència la necessitat de finançar el dret d'accés universal a l'aigua.
- El marc legal s'ha esbiaixat i afavoreix el sector privat.
- La crisi política ha creat una atmosfera de desconfiança cap als actors públics i privats del període anterior. Han aparegut nous moviments i nous conceptes.



# Un model de prestació dels serveis públics

- Les potes del model: **govern, gestió i participació**
- La tria de la forma de govern, la fan els ciutadans en els processos electorals en funció de les ofertes que fan les candidatures. Però els períodes concessionals de l'aigua són molt més llargs que els electorals
- La gestió, sempre ha de ser pública i radica en els aparells tècnics i administratius del municipi.
- La participació és el dret a intervenir en la política del servei i rebre respostes raonades de l'autoritat responsable del servei.
- La tria del model d'operació: en funció de les circumstàncies (dimensió, experiència històrica, entorn institucional, situació financera, etc). La tria ha de ser possible a partir d'alternatives viables:
  - Possibilitat d'un operador públic solvent i respectat.
  - Supressió de les traves legals a la gestió pública.

# La transició de model

- Del model no governat al model governat
- De la gestió privada a la gestió pública
- En aquestes condicions, els criteris d'operació del servei han de ser la viabilitat tècnica i econòmica. De forma genèrica,
  - els municipis grans tenen dimensió per operar el servei directament
  - els municipis petits necessiten formes agrupades que els donin capacitat tècnica i financera.
- Les dificultats legals sobrevingudes:
- L'Associació de Municipis per l'Aigua Pública (AMAP) ha presentat propostes per impulsar modificacions legislatives a Catalunya per reduir les dificultats als processos de recuperació de la gestió directa de l'abastament d'aigua.
- Les esmenes proposades tendeixen a clarificar i simplificar el procediment administratiu, i a posar en peu d'igualtat l'opció de tria entre gestió pública o privada.
- Això reduiria les dificultats procedimentals i judicials d'una transició ordenada de la gestió privada a la pública.

# Les dificultats legals a superar

- x Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya
  - Suprimir l'aprovació de l'Agència Catalana de la Competència i de la Comissió Jurídico-Assessora per a l'efectiva execució del servei en règim de monopoli.
  - Suprimir la referència a que l'operació directa del servei hagi de ser la forma més sostenible i eficient, sota criteris de rendibilitat econòmica i estabilitat pressupostària.
  - Suprimir les limitacions a l'operació directa del servei a través de societat mercantil pública o entitat pública empresarial local.
- x Reglament d'Obres, Activitats i Serveis del ens locals
  - Eliminar la necessitat de l'establiment del servei, ja que es tracta d'una competència reservada als municipis, i centrar-se només en l'establiment del model d'operació.
  - Eliminar el requeriment de que l'acord de l'establiment del model d'operació s'adopti per majoria absoluta del ple municipal.
  - Suprimir l'aprovació de l'Agència Catalana de la Competència i de la Comissió Jurídico-Assessora per a l'efectiva execució del servei en règim de monopoli.
  - Al rescat de concessions, clarificar el valor indemnizatori segons amortització de bens i beneficis determinats.

# Un model relacional fort entre govern i operador

Les claus de volta:

- Definició estratègica del servei. Què es vol, quins condicionants cal considerar, instruments, terminis. Pla estratègic i Reglament del servei
- El marc econòmic i financer, atès que el servei requereix inversions que s'han de finançar a mig o llarg termini.
- La participació pública: és un instrument polític proactiu, complementari de la representativitat democràtica de l'administració local.
- Plecs de condicions i/o Contracte Programa, on es diferencia entre els objectius i àmbits de decisió polítics i de gestió, i els operatius. Si l'operador és públic, el Contracte Programa és l'instrument on s'autolimiten els poders polític i administratiu que deleguen de funcions a l'operador públic, i on es fixen els objectius tècnics i la seva relació amb els instruments econòmics,

# El paper de les diputacions

- x Els problemes dels petits municipis, -capacitat tècnica i economies d'escala- estan previstos i recollits a l'article 26 de la Llei de Règim Local:
- x *Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:*
  - x *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.*
  - x *Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas*
- x La Llei es refereix especialment als serveis essencials en municipis de menys de 5.000 habitants.
- x La realitat d'algunes diputacions espanyoles com la de Badajoz
- x El camí desitjable a recórrer per les diputacions catalanes: més suport a la gestió de serveis bàsics. El camí està per encetar.

# Avantatges i riscos del model públic

- x Convé analitzar i aprendre de les errades comeses per encarar el futur de forma experta i realista.
- x La relació amb els ciutadans i l'operador.
  - Per què hi ha coses que funcionen en un lloc i no en un altre?
  - La dificultat d'adequar els hàbits de l'administració a la nova situació
- x Els canvis, ja n'hem parlat, són difícils. Però el més difícil és el que ve després, **adequar la cultura de govern i de gestió**. No hi ha receptes universals ni permanents:
  - La gestió pública és desitjable, però no és cap garantia: cal lideratge, capacitat, esperit d'equip al si del municipi, expertesa, agilitat i prudència.
  - Els actors interiors, polítics, tècnics o administratius, per ignorància o manca de sintonia amb el model, poden ser més determinants que els actors exteriors en l'èxit o el fracàs del model.
- x El temps, és el gran escultor (Marguerite Yourcenar)

Moltes gràcies per l'atenció