

ano 24 – n. 96 | abril/junho – 2024  
Belo Horizonte | p. 1-282 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v24i96  
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional  
[www.revistaaec.com](http://www.revistaaec.com)

# A&C

**Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO  
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &  
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

**FORUM**

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

## FÓRUM

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Rua Paulo Ribeiro Bastos, 211 – Jardim Atlântico – CEP 31710-430 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: (31) 99412.0131  
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo &  
Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar.  
2003). – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral  
ISSN impresso 1516-3210  
ISSN digital 1984-4182

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada  
pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.  
I. Fórum.

CDD: 342  
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Aline Sobreira de Oliveira

Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico: Walter Santos  
Revisão: Maria Elizabete de Sousa  
Diagramação: Derval Braga

### Periódico classificado no Estrato A3 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

#### Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2022, a revista foi classificada no estrato A3 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

#### Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

#### Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

#### Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

#### Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

#### Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

#### Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

# El servicio público de abastecimiento de agua: el eterno debate sobre las formas de gestión local en el nuevo contexto de la emergencia climática

*The public service of supplying of water: the eternal debate on the forms of local management in the new context of the climatic emergency*

**Marina Rodríguez Beas\***

Universidad Rovira i Virgili (Tarragona, Espanha)  
marina.rodriguez@urv.cat  
<https://orcid.org/0000-0002-5491-580X>

**Recibido/Received:** 12.01.2024 / 12 January 2024

**Aprovado/Approved:** 13.06.2024 / 13 June 2024

---

**Resumen:** El trabajo tiene por objeto una reflexión sobre los modos de prestación del servicio de abastecimiento de agua en el actual contexto de emergencia hídrica. Se trata de hacer un balance de las dos tendencias contrapuestas que rigen el eterno debate. A tal objeto, en primer lugar, se analiza el marco jurídico que puede condicionar la elección del modo de gestión del servicio de abastecimiento de agua, en particular la regulación contenida en la LRSAL sobre la determinación del procedimiento legalmente establecido para la implantación y modificación de las formas de prestación de los servicios públicos. Seguidamente, se exponen las peculiaridades de cada manera de gestión del servicio desde una perspectiva jurídico administrativa teniendo en cuenta algunas actuaciones de diverso contenido que se han producido en los últimos años en España. Se trata, pues, de establecer los aspectos más

---

Como citar este artículo/*How to cite this article:* RODRÍGUEZ BEAS, Marina. El servicio público de abastecimiento de agua: el eterno debate sobre las formas de gestión local en el nuevo contexto de la emergencia climática. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 24, n. 96, p. 11-42, abr./jun. 2024. DOI: 10.21056/aec.v24i96.1962.

\* Personal Investigador de acceso al SECTI, adscrita al departamento de Derecho público de la Universidad Rovira i Virgili (Tarragona, España). Doctora en Derecho por la Universidad Rovira i Virgili desde el año 2013 y especialista en Derecho local, urbanístico y ambiental.

deficientes y problemáticos de cada modo de gestión, teniendo en cuenta la necesidad imperiosa de mejorar la resiliencia y sostenibilidad del suministro del agua, así como el papel que le corresponde a la Administración local en la gestión de la sequía.

**Palabras clave:** Servicio público. Modas de gestión. Cambio climático. Agua. Gestión directa. Gestión indirecta.

**Abstract:** The work has by object a reflection on the ways of provision of the service of supplying of water in the current context of water emergency. It treats to do a balance of the two opposing trends that govern the eternal debate. To such object, in the first place, analyses the juridical frame that it can condition the election of the way of management of the service of supplying of water, in particular the regulation contained in the LRSAL on the determination of the legally established procedure for the implantation and modification of the forms of provision of the public services. Next, they expose the peculiarities of each way of management of the service from an administrative juridical perspective take some performances of diverse content that have produced in the last years in Spain. It treats, then, to establish the more deficient and problematic appearances of each way of management, take the urgent need to improve resilience and sustainability of the supply of the water, as well as the paper that corresponds him to the local Administration in the management of the drought.

**Keywords:** Public service. Modes of management. Procedure. Climate change. Water.

**Sumario:** **1** Introducción – **2** La gestión del servicio de abastecimiento de agua en el ámbito local: de la discrecionalidad a los criterios de sostenibilidad y eficiencia de la LRSAL – **3** Valoraciones clave en el permanente debate sobre los modos de gestión del servicio de abastecimiento de agua – **4** Consideración del cambio climático en la gestión del servicio de abastecimiento de agua – **5** Reflexiones finales – Referencias

---

## 1 Introducción

E agua es un bien esencial y su acceso es reconocido como un derecho humano esencial para el pleno goce de la vida.<sup>1</sup> Al estar ante un bien demanial de carácter escaso y limitado, la Administración ostenta de amplias potestades regulatorias y de configuración.<sup>2</sup>

En relación con el modo de prestación del servicio de abastecimiento de agua, el debate continúa vivo y ha dado lugar en España a actuaciones de diverso contenido. Se aprecian dos tendencias contrapuestas. Por un lado, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) impone restricciones a la competencia, actividades, servicios y a la iniciativa económica local para reducir el déficit público, favorecer la estabilidad presupuestaria,

---

<sup>1</sup> Reconocido por Naciones Unidas en su Resolución 64/292, de 28 de julio de 2010 y recogido a la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, donde posiciona la disponibilidad del agua y su gestión sostenible como tema prioritario.

<sup>2</sup> Sobre el tema del derecho al agua en Brasil: SANTOS, Iana Pequeno dos; TASSIGNY, Monica Mota; SANTOS FILHO, Antônio Luis dos. O conflito entre o direito à água e o direito de greve: análise da operação carro-pipa do exército brasileiro. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 600-630, set./dez. 2021. DOI: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i3.26580.

la sostenibilidad financiera y la iniciativa privada. Por otro lado, como tendencia contraria aparece la llamada “remunicipalización”, es decir, la reinternalización de los servicios, la vuelta a la gestión directa del servicio por la propia Administración.

Pero este debate se incardina en un nuevo escenario en el cual se desarrolla la actual actuación de las administraciones públicas: el impacto de la crisis climática y su incidencia en las políticas de agua, así como el fenómeno disruptivo de la sequía. Esto pone de manifiesto el entorno incierto en que se desarrolla la acción de las administraciones públicas y los retos de la gestión pública.

El presente trabajo tiene por objeto una reflexión sobre los modos de prestación del servicio de abastecimiento de agua con los condicionantes que impone la LRSAL en la determinación del procedimiento legalmente establecido para la implantación y modificación de las modalidades de prestación de los servicios públicos. Se trata, pues, de situar el “viejo” debate de los modos de prestación del servicio de abastecimiento del agua potable ante el nuevo papel de la Administración local en la gestión de la sequía y la escasez, teniendo en cuenta la necesidad de mejorar la resiliencia del suministro de este recurso básico para la vida y para la actividad económica.

## 2 La gestión del servicio de abastecimiento de agua en el ámbito local: de la discrecionalidad a los criterios de sostenibilidad y eficiencia de la LRSAL

Los modos de asunción de la gestión de los servicios de abastecimiento de agua por parte de los municipios están en buena parte condicionada por la configuración de qué son objeto por parte de la legislación de régimen local,<sup>3</sup> en especial el suministro domiciliario de agua.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> FORNS I FERNÁNDEZ, María Victória. The management of local social services in Spain. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 87, p. 65-87, jan./mar. 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i87.1585.

<sup>4</sup> Sobre la configuración legal, *vid.*, entre otros, EZQUERRA HUERVA, Antonio. Sobre el procedimiento administrativo a seguir para la remunicipalización de servicio. *Diario La Ley*, núm. 8982. 2017. p. 283 y s. PERDIGÓ SOLÀ, Joan. El régimen transitorio de la Ley de Aguas y el Servicio de abastecimiento de agua potable. En: NAVARRO CABALLERO, Teresa M. (Dir.). *Los servicios urbanos del agua: derecho humano al agua, asequibilidad y recuperación de costes*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2019. p. 127-136. FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. El ámbito competencial de la Administración local en materia de aguas en Cataluña. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, año 16, n. 65, julio/septiembre. 2016. p. 61 y s.

## 2.1 Consideraciones generales

En el contexto de la gestión del agua, la potestad de autoorganización implica que las entidades locales tienen un cierto margen de discrecionalidad para decidir sobre cómo organizar y gestionar los servicios de abastecimiento de agua en su territorio. Como destaca Gamero (2019) esta potestad “venía siendo concebida tradicionalmente como la quintaesencia de la discrecionalidad administrativa”. Pero las últimas reformas legislativas evidencian un cambio de dirección, imponiendo límites que condicionan el ejercicio de esta potestad.

El primer límite es el mismo elenco de modos de gestión previstos legalmente en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). Esto significa que las autoridades locales no pueden crear nuevas formas de gestión de las previstas legalmente, ni regular nuevas maneras de gestión mediante ordenanzas municipales. En este sentido, el Tribunal Constitucional establece como exigencia principal la reserva de ley que impone el artículo 31.3 de la CE, “sin que corresponda a esta jurisdicción establecer, de antemano, cuál deba ser el modelo a seguir [...]”.<sup>5</sup>

La reforma de la LBRL por parte de la LRSAL ha sido significativa en el régimen de los servicios públicos locales y sus modos de gestión, desde la óptica de satisfacer los objetivos de estabilidad presupuestaria derivados del artículo 135 de la CE y concretados en la LO 2/2012, del 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.<sup>6</sup>

Según proclama la Exposición de motivos de la LRSAL, los objetivos perseguidos que afectan el régimen de prestación de actividades y servicios por los entes locales son: la clarificación de las competencias municipales para evitar duplicidades de forma que se haga valer el principio “una Administración una competencia” porque incide en el gasto; racionalización de la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera y en particular la revisión del conjunto de las entidades instrumentales del sector público local, sus órganos de gobierno y de las retribuciones del personal al servicio de las Corporaciones locales;<sup>7</sup> un control financiero y presupuestario más riguroso

<sup>5</sup> Sentencia del TC 20/2017, de 2 de febrero (ponente: Santiago Martínez-Vares García), FJ 5. *Vid.* también la Sentencia del TC 63/2019, de 9 de mayo (ponente: Juan José González Rivas), FJ 6.

<sup>6</sup> Sobre las consecuencias de la LRSAL en el régimen local, véase FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 101, p. 55-88. 2015.

<sup>7</sup> En relación con la limitación para los gastos de personal derivadas de la subrogación en el personal de las sociedades disueltas por ministerio de la Disposición adicional 9 de la LRSAL, *vid.* Sentencia del TS

y, finalmente, favorecer la iniciativa privada a través de la supresión de monopolios municipales heredados del pasado “y que recaen sobre sectores económicos pujantes en la actualidad” y de la reforma de la iniciativa pública económica local.

Después de diez años de la aprobación de la LRSAL, la doctrina destaca el fracaso completo de esta reforma, al menos en el objetivo de la reordenación de las competencias municipales y prohibir el ejercicio de actividades complementarias.<sup>8</sup> Esto se infiere de las diferentes versiones de la reforma, el ulterior desarrollo normativo autonómico<sup>9</sup> y la doctrina del TC dictada a partir de la Sentencia 41/2016, de 3 de marzo (poniente: Andrés Ollero Tassara). Con todo, el régimen jurídico de los servicios públicos locales y sus modos de gestión presenta importantes deficiencias como son: la ausencia de definición del concepto de competencia local; la imprecisión en la noción de servicio público<sup>10</sup> y la llamada “modulación” de la iniciativa económica local.<sup>11</sup> Esto provoca conflictos jurídicos sobre el procedimiento legalmente establecido para su implantación y para los cambios en los modos de gestión. Como destaca Ezquerro, en la clarificación conceptual entre la iniciativa económica y el servicio público reside gran parte de la controversia que se plantea en orden a la determinación del procedimiento a seguir en la llamada “remunicipalización”.<sup>12</sup>

---

de 8 de marzo del 2022 (sala contenciosa administrativa, sección 4ª, recurso núm. 2263/2020, ponente: María del Pilar Teso Gamella).

<sup>8</sup> Vid. ARENILLA SÁEZ, Manuel. Deseos y realidades después de 10 años de la reforma local. *Revista Galega de Administración Pública*, n. 66, p. 365-387, junio/diciembre. 2023. MONTROYA MARTÍN, Encarnación. Algunas reflexiones sobre los servicios públicos e iniciativa económica local: Balance tras diez años de aprobación de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 19, p. 29-58, 2023.

<sup>9</sup> Cómo señala Montoya ha jugado en favor de “dejar todo como esta o desactivar la reforma”. Vid. MONTROYA MARTÍN, Encarnación. Algunas reflexiones sobre los servicios públicos e iniciativa económica local: Balance tras diez años de aprobación de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 19, 2023. p. 33.

<sup>10</sup> MONTROYA afirma que el concepto que contempla el art. 85.1 LBRL prescinde de la fundamental distinción entre actividades sujetas siempre al régimen de libre concurrencia para ser manifestación de la libre iniciativa pública económica y actividades que pueden estar excluidas de la concurrencia, para estar reservadas. Vid. MONTROYA MARTÍN, Encarnación. Algunas reflexiones sobre los servicios públicos e iniciativa económica local: Balance tras diez años de aprobación de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 19, 2023. p. 35.

<sup>11</sup> GARCÍA RUBIO, Fernando. La iniciativa económica local tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 3, 2015. p. 33.

<sup>12</sup> EZQUERRA HUERVA, Antonio. Sobre el procedimiento administrativo a seguir para la remunicipalización de servicio. *Diario La Ley*, núm. 8982. 2017.

## 2.2 El ámbito de aplicación del procedimiento de municipalización

Una cuestión discutida por la doctrina que ha cobrado actualidad con ocasión de la remunicipalización<sup>13</sup> de servicios públicos, es el ámbito de aplicación del procedimiento de municipalización establecido en el artículo 97 Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el cual se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).<sup>14</sup>

La LRSAL mantiene la duda sobre la obligatoriedad de seguir o no el expediente de municipalización para los servicios públicos de contenido económico, reservados o no, tanto obligatorios como facultativos, en virtud del ejercicio de las competencias propias específicas del artículo 25 de la LBRL como genéricas del artículo 7.4 de la LBRL cuando se ejercen en régimen de concurrencia.<sup>15</sup>

Sobre esta cuestión, el TS se posiciona a favor de la exigencia de la tramitación del procedimiento tanto para actividades económicas empresariales en régimen de concurrencia como para las actividades reservadas.<sup>16</sup>

Sin embargo, el TSJ de Castilla y León, Valladolid, en la Sentencia 773/2019 (Sala de lo contencioso administrativo), de 21 de mayo de 2019 (Recurso 339/2018), mantiene otra postura al considerar que no se exige para los servicios reservados y obligatorios del artículo 26 de la LBRL por haberle atribuido la Ley la competencia para llevar a cabo la actividad prestacional.<sup>17</sup> El Tribunal justifica separarse del

<sup>13</sup> TORNOS pone de manifiesto que reinternalizar supone recuperar la gestión directa y no decidir qué actividades prestacionales de contenido económico son o no servicio público. *Vid.* TORNOS MAS, Joaquín. (2017). La llamada remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales. *Cuadernos de Derecho Local*, n. 43, 2017. p. 24.

<sup>14</sup> Sobre la distinción entre remunicipalización y municipalización, *vid.* Sentencias del TSJ de Catalunya 2686/2021 (Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera), de 1 de junio (Recurso 49/2019); 613/2021 (Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera), de 22 junio (219/2020).

<sup>15</sup> Para un análisis del posicionamiento doctrinal sobre esta cuestión, *vid.* LEÓN ACOSTA, Miguel. El procedimiento para la remunicipalización de los servicios públicos. A propósito de los artículos 85 y 86 LBRL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 12, p. 72-96. 2019. EZQUERRA HUERVA, Antonio. Sobre el procedimiento administrativo a seguir para la remunicipalización de servicio. *Diario La Ley*, núm. 8982. 2017. p. 283 y s. EZQUERRA HUERVA, Antonio. Una aproximación material (I): la asunción de la gestión directa de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento. En: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Ed.). *Externalización e interiorización de la gestión de los servicios públicos locales: entre público y privado*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022, p. 391-426.

<sup>16</sup> En la célebre Sentencia del TS (Sala de lo contencioso administrativo, Sección Cuarta), de 1 de febrero de 2002 (Recurso 6139/1996), se declara que, para la creación de empresas municipales para la gestión de servicios públicos esenciales, aunque se ejerzan en régimen de concurrencia, exige un expediente previo para acreditar la oportunidad y conveniencia de la medida. En el mismo sentido se ha pronunciado la Sentencia del TSJ de Castilla y León (Sala de lo contencioso administrativo, Sección Tercera), de 28 de diciembre de 2012 (Recurso 1435/2010) en la cual se analiza lo acuerda de Pleno del Ayuntamiento de León sobre el expediente para el cambio en la forma y modo de gestión del servicio municipal de abastecimiento de agua a través de la creación de una sociedad de economía mixta.

<sup>17</sup> Como representativa de este posicionamiento, *vid.* la Sentencia del TSJ de Castilla y León, Valladolid, 773/2019 (Sala de lo contencioso administrativo), de 21 de mayo de 2019 (Recurso 339/2018), dictada



criterio establecido por el TS por los condicionantes que se daban en la Sentencia de 1 de febrero de 2002 (creación de una sociedad municipal) y por el anacronismo de la legislación local. De este modo, se considera que para prestar un servicio público no se requiere justificación, puesto que viene autorizado, en el caso de los servicios obligatorios, por la misma ley. Esta postura también la sigue parte de la doctrina porque marcan la diferencia entre la iniciativa pública de interés económico local y los servicios públicos reservados o no.<sup>18</sup> En definitiva, ambas posiciones son seguidas por la jurisprudencia lo que provoca una gran inseguridad jurídica. Pero la solución, como indica Montoya no está en realizar una nueva interpretación de la LBRL, sino en aprobar una nueva regulación.<sup>19</sup>

### 2.3 El cambio en el modo de gestión

Los cambios en los modos de gestión suscitan conflicto, cuando la Administración decide la transformación de la gestión indirecta a la gestión directa por la misma entidad local (remunicipalización<sup>20</sup> o más precisamente reinternalización)<sup>21</sup> o bien cuando se opta por la gestión indirecta (externalización). Es precisamente, en los casos de los servicios públicos del ciclo del agua en los cuales más a menudo han surgido los problemas en relación con el procedimiento a seguir.<sup>22</sup>

---

en recurso de apelación interpuesto por Aguas de Valladolid S. A. que impugna el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Valladolid por el cual se decide asumir, una vez finalizado el contrato de concesión vigente, la gestión directa del ciclo integral del agua mediante la creación de una Entidad Pública Empresarial.

<sup>18</sup> ORTEGA BERNARDO, Julia; DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, María. El debate sobre la remunicipalización de los Servicios públicos: aspectos jurídicos, administrativos y laborales. *Anuario de Derecho Municipal*, 9, p. 63-96. 2015; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. On public service and service of general economic interest: a conceptual approach. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 12, n. 2, p. 237-261, maio/ago. 2021. DOI: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i2.28848.

<sup>19</sup> MONTOYA MARTÍN, Encarnación. Algunas reflexiones sobre los servicios públicos e iniciativa económica local: Balance tras diez años de aprobación de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, n. 19, p. 29-58, 2023. p. 38.

<sup>20</sup> Sobre este concepto, García apunta la necesidad, des de un punto de vista jurídico administrativo de “desterrar dicha denominación, puesto que remunicipalizar es volver algo al ámbito municipal, pero en los supuestos de los servicios públicos esto no es técnicamente posible puesto que dichos servicios públicos dejaron de ser municipales (...)”. *Vid.* GARCÍA RUBIO, Fernando. Una aproximación conceptual (I): las formas de gestión y la mal denominada “remunicipalización”: entre el servicio público y el servicio de interés general. En: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Ed.). *Externalización e interiorización de la gestión de los servicios públicos locales: entre público y privado*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022.

Bajo el concepto reinternalización se produce el abandono o renuncia a formas de gestión indirecta de los servicios. *Vid.* EZQUERRA HUERVA, Antonio. Una aproximación material (I): la asunción de la gestión directa de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento. En: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Ed.). *Externalización e interiorización de la gestión de los servicios públicos locales: entre público y privado*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022, p. 416.

<sup>21</sup> TORNOS MAS, Joaquín. (2017). La llamada remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales. *Cuadernos de Derecho Local*, n. 43, 2017, p. 24.

<sup>22</sup> *Vid.* MERINO ESTRADA, Valentín. Los procesos de remunicipalización. En: AVILA CANO, Eulalio (Coord.). *Manual de remunicipalización de los servicios públicos de agua*. Asociación Española de Operadores

Parte de la doctrina<sup>23</sup> y de la jurisprudencia consideran que para cualquier tipo de alteración del modo de gestión del servicio no se requiere volver a tramitar un procedimiento de municipalización del artículo 97 del TRRL porque se trata de un monopolio de hecho.<sup>24</sup> En consecuencia, sí que se requiere el procedimiento de municipalización cuando el servicio se había prestado de forma privada sin mediar ningún tipo de relación contractual con el ente local.<sup>25</sup> Esto, como afirma Montoya, se fundamenta en el artículo 284.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, el cual permite que, si ya está establecido el servicio, el cambio de gestión a indirecta a través del contrato de concesión de servicios, no requiere de nuevo tramitar el procedimiento del artículo 97 del TRRL.<sup>26</sup> Sin embargo, a través del artículo 85.2 de la LBRL, Montoya llega a la solución que, una vez establecida el servicio y tramitado el procedimiento del artículo 97 del TRRL, se exige elaborar la Memoria justificativa de la elección de la forma más sostenible y eficiente.<sup>27</sup> Pero para el cambio de gestión indirecta a una de las formas de gestión directa, se tiene que contar con el informe del órgano de defensa de la competencia.<sup>28</sup>

---

Públicos de Abastecimiento y Saneamiento. 2019, p. 57-107.

- <sup>23</sup> COLOMÉ I NIN, Anna i GRAU I ARNAU, Susanna. “Remunicipalización” de servicios locales y competencia. *Cuadernos de Derecho Local*, n. 43, 2017. p. 154 y s. ARANA GARCÍA, Estanislao. El procedimiento administrativo necesario para la prestación de servicios públicos esenciales y la iniciativa pública económica en el ámbito local. *Revista de Estudios de la Administración Local*, n. 291, 2003, p. 77 y s. ORTEGA BERNARDO, Julia; DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, María. El debate sobre la remunicipalización de los Servicios públicos: aspectos jurídicos, administrativos y laborales. *Anuario de Derecho Municipal*, 9, 2015, p. 76-79.
- <sup>24</sup> En este sentido, la Sentencia del TSJ de Cataluña 2686/2021 (Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera), de 1 de junio (Recurso 49/2019) declara que: “(...) estableciendo de facto un Monopolio, lo que constituye una opción, pero que requiere de un trámite específico con la intervención de la Generalitat de Cataluña, que no se ha producido (...). En el caso enjuiciado, el Ayuntamiento ha municipalizado el servicio que antes se prestaba de forma voluntaria por un tercero privado, la hoy recurrente, y para ello ha procedido a la expropiación de sus infraestructuras, en aplicación del art. 98 TRRL (...). Pues la licitud en abstracto de la elección de prestación del servicio en monopolio, con base en la reserva competencial de la propia LBRL, no la exime de la necesidad de obtener tal autorización en la constitución del servicio público municipal, que hasta la fecha era prestado de forma privada”.
- <sup>25</sup> La Sentencia del TS 11/2022 (Sala de lo contencioso administrativo, Sección Quinta), de 12 de enero de 2022 (Recurso 152/2019) concluye que las empresas recurrentes venían prestando el servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable en determinadas urbanizaciones del municipio de Vidreres sin ningún título habilitante, de manera provisional y en precario. Esta situación comportó que el Ayuntamiento tramitara el expediente de municipalización o establecimiento del servicio del art. 97 TRRL.
- <sup>26</sup> MONTOYA MARTÍN, Encarnación. Algunas reflexiones sobre los servicios públicos e iniciativa económica local: Balance tras diez años de aprobación de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, n. 19, 2023, p. 39.
- <sup>27</sup> Vid. MONTOYA MARTÍN, Encarnación. Algunas reflexiones sobre los servicios públicos e iniciativa económica local: Balance tras diez años de aprobación de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, n. 19, 2023, p. 40-41.
- <sup>28</sup> Montoya establece que se tendrá que seguir un expediente diferente al del art. 97 TRRL, pero en puridad análogo. MONTOYA MARTÍN, Encarnación. Algunas reflexiones sobre los servicios públicos e iniciativa económica local: Balance tras diez años de aprobación de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, n. 19, 2023, p. 40.

Aun así, otra parte de la doctrina<sup>29</sup> y de la jurisprudencia<sup>30</sup> consideran imprescindible tramitar el procedimiento del artículo 97 del TRRL en todo tipo de cambios de modalidad de gestión de los servicios públicos por sus consecuencias en la sostenibilidad financiera, la competencia y la participación.<sup>31</sup> En esta línea, Ezquerro reduce a dos los razonamientos que lo conducen a apoyar esta conclusión: la propia interpretación literal de los artículos 86.1 de la LBRL y el 97.1 de la TRRL hace que la forma de gestión se configure como el elemento central de la decisión administrativa; y por la regulación que se contempla de la municipalización en el RSCL.<sup>32</sup>

Este posicionamiento viene avalado por la Sentencia del TS de 1 de febrero de 2002 (recurso núm. 6139/1996), en la cual anula la creación de la asunción de la gestión directa del servicio de recogida de residuos mediante la creación de una sociedad mercantil por no haber seguido el procedimiento. El TS, en la Sentencia mencionada, determina que en la creación de una Sociedad mercantil local se exige sin excepción la tramitación del expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad previsto en el artículo 97 del TRRL.<sup>33</sup>

Por eso, sitúa la *ratio decidendi* en el carácter excepcional que supone la creación de una empresa con el consiguiente riesgo de no respetar los intereses generales. Para preservar los intereses generales, resulta imprescindible tramitar

<sup>29</sup> LEÓN ACOSTA, Miguel. El procedimiento para la remunicipalización de los servicios públicos. A propósito de los artículos 85 y 86 LBRL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 12, 2019, p. 88 y s. EZQUERRA HUERVA, Antonio. Sobre el procedimiento administrativo a seguir para la remunicipalización de servicio. *Diario La Ley*, núm. 8982. 2017. p. 283 y s. EZQUERRA HUERVA, Antonio. Una aproximación material (I): la asunción de la gestión directa de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento. En: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Ed.). *Externalización e interiorización de la gestión de los servicios públicos locales: entre público y privado*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022, p. 411-415.

<sup>30</sup> Hay que destacar la Sentencia del TSJ de las Islas Canarias, Santa Cruz de Tenerife 114/2009 (Sala de lo contencioso administrativo), de 15 de septiembre de 2009 (Recurso 96/2009) sobre el cambio en el modo de gestión de los servicios municipales relacionados con el ciclo integral del agua que prestaba de forma directa la sociedad de capital íntegramente municipal EMMSA.

<sup>31</sup> Esto se sustenta en la consideración que la calificación legal de una actividad como servicio público lleva implícita la habilitación en el municipio para su prestación sin ningún tipo de procedimiento que lo justifique. *Vid.* EZQUERRA HUERVA, Antonio. Una aproximación material (I): la asunción de la gestión directa de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento. En: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Ed.). *Externalización e interiorización de la gestión de los servicios públicos locales: entre público y privado*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022, p. 411.

<sup>32</sup> EZQUERRA HUERVA, Antonio. Una aproximación material (I): la asunción de la gestión directa de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento. En: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Ed.). *Externalización e interiorización de la gestión de los servicios públicos locales: entre público y privado*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022, p. 418-420.

<sup>33</sup> Esta doctrina ha sido reiterada en pronunciamientos posteriores, tanto en supuestos de gestión indirecta a directa como la inversa. *Vid.*, entre de otros, SSTS de 4 de julio de 2003 (recurso núm. 8954/1997); de 23 de febrero de 2015 (recurso núm. 595/2013) y 20 de noviembre de 2012 (recurso núm. 80/2009).

el expediente de municipalización.<sup>34</sup> Pero, como ya se ha destacado anteriormente, esta problemática está marcada por el casuismo.

## 2.4 Criterios de sostenibilidad y eficiencia

Uno de los cambios más relevantes introducidos por la LRSAL en relación con la gestión de servicios públicos es la promoción de fórmulas de gestión más eficientes y sostenibles,<sup>35</sup> llegando a reducir drásticamente la libertad de elección del ente local del modo de gestión.<sup>36</sup> Con la regulación anterior a la LRSAL, el ente local podía optar, de forma discrecional, por aquel modo de gestión que se considere más oportuno, reconociendo la doctrina la existencia de un principio de libre elección del modo de gestión del elenco previsto en el artículo 85.2 LBRL, con la única restricción de la reserva de gestión directa de los servicios que implicaran el ejercicio de autoridad.<sup>37</sup>

Así pues, la discrecionalidad en la elección del modo de gestión de los servicios estaba clara y solo era cuestionada, como pone de relieve Rodríguez cuando el ente aplicaba figuras contractuales erróneas, incurriría en vicios procedimentales o bien realizaba adjudicaciones directas que no cumplieran con los requisitos legales.<sup>38</sup>

Pero esta discrecionalidad se ha sustituido por la sujeción a los criterios de sostenibilidad y eficiencia. De este modo, el artículo 85.2 de la LBRL exige, de

<sup>34</sup> EZQUERRA HUERVA, Antonio. Una aproximación material (I): la asunción de la gestión directa de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento. En: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Ed.). *Externalización e interiorización de la gestión de los servicios públicos locales: entre público y privado*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022, p. 416-417.

<sup>35</sup> La Asociación de Municipios y Entidades para el agua elaboró un Informe con el objetivo de modular el principio constitucional de estabilidad presupuestaria del art. 135 CE y proponer la modificación de la LRSAL. Esta reforma pretende que las decisiones sobre la forma de gestión del servicio público de abastecimiento de agua garanticen la autonomía local y se flexibilice el procedimiento administrativo para favorecer la gestión directa. Se propone suprimir la referencia a que la gestión directa tenga que ser la forma más sostenible y eficiente en base a criterios de rentabilidad y estabilidad presupuestaria. Este Informe está en la base de una Proposición de ley presentada al Parlamento de Cataluña de modificación del Decreto Legislativo 2/2003, ley municipal y de régimen local de Cataluña. Vid. TORNOS MAS, Joaquín. España. En: TORNOS MAS, Joaquín (Dir.). *Observatorio del ciclo del agua 2021*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2022, p. 89-90.

<sup>36</sup> RODRÍGUEZ FLORIDO, Ivan. *Los servicios urbanos del agua y su organización administrativa: el debate sobre una autoridad reguladora*. Cizur Menor: Aranzadi, 2023, p. 136.

<sup>37</sup> Vid. MONTOYA MARÍN, Encarnación. *Los medios propios o servicios técnicos en la Ley de contratos del sector público: su incidencia en la gestión de los servicios públicos locales*. Barcelona: Fundación Democracia i Gobierno Local, 2009, p. 157. SOSA WAGNER, Francisco. *La gestión de los servicios públicos locales*. Madrid: Civitas, 2008, p. 60. MESTRE DELGADO, Juan Francisco. Las formas de prestación de los Servicios públicos locales, en particular, la concesión. En: MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.). *Tratado de Derecho Municipal*. Madrid: Iustel, 2011, p. 2070.

<sup>38</sup> RODRÍGUEZ FLORIDO, Ivan. *Los servicios urbanos del agua y su organización administrativa: el debate sobre una autoridad reguladora*. Cizur Menor: Aranzadi, 2023, p. 136-137.

forma imperativa, la elección entre el elenco de modos de gestión de servicios públicos locales, de la “forma más sostenible y eficiente”.<sup>39</sup> Esta limitación de la discrecionalidad de la Administración de elegir entre gestión directa e indirecta o dentro de la directa entre sus diversas modalidades, se ha denominado “círculo de la racionalidad organizativa”.<sup>40</sup>

Estos dos conceptos jurídicos indeterminados se tienen que apreciar en cada caso concreto y nos conducen a una única solución válida en cuanto al modo de gestión.<sup>41</sup>

Este cambio comporta, necesariamente, un control judicial diferente y más exhaustivo sobre las decisiones municipales en que se decida por un modo de gestión, puesto que se tiene que determinar el más sostenible y eficiente posible. Pero esto no supone que haya ninguna preferencia por una manera u otra de gestión, sino que se tiene que atender a cada servicio público y a sus circunstancias para determinar el modo de gestión que tiene que prevalecer. Por eso, como determina Gamero, se tiene que atender a una serie de criterios determinantes de la forma de gestión de los servicios públicos: la medida del municipio, la situación financiera del ente local, la complejidad técnica del servicio o el nivel de inversiones requerido, los cuales reducen a cero la libertad de la Administración.<sup>42</sup>

Por lo tanto, tenemos que entender que la forma de gestión del servicio que se elija tiene que responder a criterios económicos de no incremento de la deuda y con el menor número de recursos posibles –eficiencia–.<sup>43</sup> Pero todo esto se tiene

<sup>39</sup> La doctrina ha discutido la naturaleza de estos conceptos considerándolos normas de principio, (vid. VELASCO CABALLERO, Francisco, Títulos competenciales y garantía constitucional de la autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. En: SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Coord.). *La reforma de 2013 del Régimen Local Español*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 105), directrices (VILLAR ROJAS, Francisco José. Implicaciones de los principios de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria en la gestión de los servicios públicos locales. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 58-59, febrero/marzo. 2016, p. 103) o vinculantes (MONTROYA MARTÍN, Encarnación. Reestructuración de la administración instrumental y de estructuras asociativas: lecciones y estrategias. En: CASTILLO BLANCO, Federico (Dir.). *La reforma del sector público*. Sevilla: Instituto García Oviedo, 2014, p. 136).

<sup>40</sup> MONTROYA MARTÍN, Encarnación. Algunas reflexiones sobre los servicios públicos e iniciativa económica local: Balance tras diez años de aprobación de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 19, 2023. p. 46.

<sup>41</sup> Sobre la distinción entre la discrecionalidad y los conceptos jurídicos indeterminados, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de Gobierno, poderes normativos). *Revista de Administración Pública*, n. 38, 1962, p. 172.

<sup>42</sup> GAMERO CASADO, Eduardo. Criterios determinantes de la forma de gestión de los servicios públicos; especial referencia a la remunicipalización de servicios locales. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 52, 2019, p. 1-26.

<sup>43</sup> RODRÍGUEZ FLORIDO, Ivan. *Los servicios urbanos del agua y su organización administrativa: el debate sobre una autoridad reguladora*. Cizur Menor: Aranzadi, 2023, p. 140.

que acreditar caso por caso, en base a datos objetivos incorporados en la memoria justificativa, analizando en cada supuesto qué es la mejor manera de gestión.<sup>44</sup>

Pero el TSJ de Cataluña a la Sentencia 613/2021 (Sala de lo contencioso administrativo, Sección Tercera), de 22 de junio sobre la decisión de la manera de gestionar el servicio municipal del suministro de agua, reconoce una amplia capacidad de opción en el municipio, afirmando que el que se tiene que demostrar no es que la gestión directa sea más sostenible que la indirecta, sino que la gestión directa es sostenible y eficiente.<sup>45</sup>

En cualquier caso, lo que importa destacar es que hay un mandato legal de optimización –la modalidad de gestión más sostenible y eficiente–.<sup>46</sup> Se pasa de una decisión discrecional sobre los modos de gestión a una decisión presidida por los dos conceptos jurídicos indeterminados de sostenibilidad y eficiencia.

### 3 Valoraciones clave en el permanente debate sobre los modos de gestión del servicio de abastecimiento de agua

El debate sobre los modos de gestión del servicio de abastecimiento de agua se ha mantenido vivo en España durante los últimos años.

A continuación, destacamos una serie de valoraciones clave, desde un punto de vista jurídico administrativo dejando al margen otros de carácter político ideológico, en el método de gestión directa e indirecta, teniendo en cuenta algunas actuaciones de diverso contenido que se han dado en los últimos años.

#### 3.1 La defensa de la gestión directa y los procesos de remunicipalización

Sobre los métodos de gestión directa,<sup>47</sup> y en cuanto al abastecimiento de agua,<sup>48</sup> hay que tener en cuenta una serie de consideraciones clave en su defensa y en los procesos de remunicipalización.<sup>49</sup>

<sup>44</sup> TORNOS MAS, Joaquín. La remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 58-59, p. 32-49, febrero/marzo. 2016.

<sup>45</sup> Esto también se concluye en la Sentencia TS 11/2022 (Sala de lo contencioso administrativo, Sección Quinta), de 12 enero de 2022 (Recurso 152/2019).

<sup>46</sup> ESTEVE PARDO, José. Perspectivas y cauces procedimentales de la remunicipalización de servicios. *Revista de Administración Pública*, n. 202, 2017, p. 332.

<sup>47</sup> Vid. sobre esta modalidad de gestión, entre otros, GARCÍA RUBIO, Fernando. *La organización administrativa de las fórmulas de gestión directa de los servicios públicos locales*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2011.

<sup>48</sup> En cuanto a este sector, vid. TORNOS MAS, Joaquín. Introducción. En: TORNOS MAS Joaquín (Coord.). *El servicio de abastecimiento de agua en España, Francia e Italia*. Madrid: Iustel, 2018, p. 57-58.

<sup>49</sup> Tornos a favor de la gestión directa destaca el informe de la Universidad de Greenwich de 2012 y los estudios relativos a la gestión del agua en varios municipios y países como el de Pigeow-Mc Donald,

En primer lugar, la gestión directa implica que el servicio de abastecimiento de agua sea operado y administrado directamente por la autoridad local o una entidad pública designada. Esto proporciona un mayor control sobre la prestación del servicio y permite una supervisión más próxima de las operaciones y decisiones relacionadas con el agua. En consecuencia, esto se puede traducir en una mayor transparencia en la toma de decisiones y en la rendición de cuentas en la prestación del servicio.

En segundo lugar, la gestión directa puede facilitar una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones relacionadas con el abastecimiento de agua. Esto puede incluir la participación en la planificación del servicio, la fijación de tarifas y la resolución de problemas locales relacionados con el agua.

En tercer lugar, la gestión directa tiende a estar más orientada hacia el interés general y no en la maximización de beneficios económicos. Las entidades públicas tienen la responsabilidad de garantizar un acceso equitativo al agua potable y de calidad para todos los ciudadanos, independientemente de su capacidad de pago.

En cuarto lugar, la gestión directa puede permitir una mayor protección de los recursos hídricos y del medio ambiente, puesto que las autoridades públicas tienen un mayor incentivo para implementar prácticas sostenibles de gestión del agua y para tomar decisiones que prioricen la conservación de los ecosistemas acuáticos. Así mismo, la gestión directa puede ofrecer una mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a las necesidades y circunstancias locales. Esto permite a la autoridad local ajustar rápidamente las políticas y prácticas en función de los cambios en la demanda, la disponibilidad de recursos y los desafíos ambientales o sociales.

Finalmente, la gestión directa puede ser más eficiente y económica que la gestión indirecta a través de contratos con empresas privadas. Al eliminar los costes asociados con los márgenes de beneficio de las empresas privadas y los gastos de transacción relacionados con la contratación externa, las entidades públicas pueden lograr ahorros significativos a largo plazo.

Aun así, la gestión directa puede enfrentar desafíos en términos de financiación y capacidad técnica y operativa. La autoridad local tiene que contar con recursos suficientes y personal capacitado para operar y mantener eficazmente el sistema de abastecimiento de agua, así para cumplir con las regulaciones y estándares aplicables.

En los casos que se han llevado a cabo procesos de recuperación de la gestión directa, se han realizado unas primeras valoraciones de las experiencias. En el caso de Valladolid, seguramente el más importante por razón de la población

---

Haedemon y Kishimoto y el Informe del Tribunal de Cuentas de 2011 sobre las condiciones de prestación de los servicios públicos municipales en municipios de población inferior a 20.000 habitantes. *Vid.* TORNOS MAS, Joaquín. La remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 58-59, p. 32-49, febrero/marzo. 2016.

del municipio, se destacan las inversiones realizadas, que supera en más de 25 millones en los veinte años del periodo concesional.<sup>50</sup>

Aun así, uno de los aspectos críticos de algunos procesos de remunicipalización es que después de la creación de una empresa municipal para la gestión del servicio se contrata de nuevo la prestación de este.<sup>51</sup> Sobre esto la Autoridad Catalana de Competencia, al suyo el Informe OB 49/2020 — INF art. 97.2 RDL 781/1986 Maçanet de la Selva, determina que en la Memoria del procedimiento para recuperar la gestión directa se tiene que justificar el cambio de modo de gestión porque al tratar de un sistema que impide la competencia por el mercado se tienen que destacar las ventajas económicas de este cambio teniendo en cuenta otros posibles alternativas (p. 6-8).

Otro de los supuestos conflictivos ha sido el recurso a medios propios como forma de gestión directa. Cómo es sabido, la creación de un consorcio por varios entes locales se puede considerar de medio propio, *in house*, cuando los entes locales realizan sobre el consorcio de forma conjunta un control análogo al que realizaba sobre los suyos los dependientes. Pero esta situación se complica cuando el consorcio crea a su vez una entidad mercantil dependiente del mismo a la cual atribuye la prestación de servicios municipales. La discusión recae sobre si el consorcio puede ser considerado medio propio y si la atribución de la prestación de los servicios de abastecimiento del agua a una entidad mercantil dependiente de este podría ser excluida de la licitación pública.<sup>52</sup> El TSJ de Cataluña en sus Sentencias de 3661/2020 (Sala de lo contencioso administrativo, Sección Quinta), de 21 de septiembre de 2020 (Recurso 107/2018) y 1774/2021 (Sala de lo contencioso administrativo, Sección Quinta), de 22 de abril de 2021 (Recurso 50/2020) declaró la nulidad de la atribución de los servicios de suministro de agua al entramado CONGIAC-GIACSA en los municipios de Collbató y Olost. El Tribunal entiende que no existe un verdadero medio propio por parte de los ayuntamientos porque quienes prestan el servicio a la empresa GIACSA, entidad no controlada por los ayuntamientos de Collbató y Olost. El TS ha confirmado estos pronunciamientos del TSJ de Cataluña en su Sentencia de 25 de octubre de 2021.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Tornos (2021, p. 95) destaca el Informe de 27 de julio de 2020 de la Presidenta de la empresa pública gestora del servicio Aquavall.

<sup>51</sup> Este es el caso de Ateixo, la empresa municipal del cual actúa a través de varios subcontratos con elevados precios de contratación o el caso de Don Benito, en la provincia de Badajoz. *Vid.* TORNOS MAS, Joaquín. España. En: TORNOS MAS Joaquín (Dir.). *Observatorio del ciclo del agua 2020*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2021, p. 95-96.

<sup>52</sup> Este es el caso del Consorcio CONGIAC, que agrupa 25 ayuntamientos catalanes, el cual creó a la vez la mercantil GIACSA, de la cual forman parte los ayuntamientos consorciados de más población.

<sup>53</sup> Sobre este caso, *vid.* PERDIGÓ SOLÀ, Joan. Los servicios de agua en régimen de cooperación: el caso fallido del Consorcio para la Gestión de Ciclo Integral del Agua de Catalunya-CONGIAC- a la vista de las



Otro supuesto conflictivo es la atribución del servicio mediante un convenio. El TS en la Interlocutoria de 15 de abril de 2021 admitió que la cuestión tiene interés casacional objetivo cuándo:

(i) si la competencia o la gestión de la prestación del servicio público de abastecimiento y distribución de agua de un municipio, definido como ciclo integral del agua de un municipio, puede ser cedida o delegada por convenio en un Consorcio provincial constituido al amparo de los artículos 26.2 y 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, 118 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y 30 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local; (ii) si ese Consorcio puede integrar o no una forma de cooperación vertical u horizontal entre entidades del sector público; y, (iii) si la adjudicación de ese servicio público, realizada por el citado Consorcio, está sujeta o no a la legislación de contratos.

Por lo tanto, el TS tendrá que determinar si es posible este recurso a un medio propio o si se tenía que licitar la adjudicación de la prestación del servicio.

Por todo esto, al considerar la gestión directa para el abastecimiento de agua, es importante evaluar cuidadosamente estas consideraciones y determinar si este enfoque es adecuado para satisfacer las necesidades y prioridades locales en términos de calidad, acceso, eficiencia y sostenibilidad del servicio de agua. Cómo destaca García esta decisión se tiene que encuadrar “al margen de las legítimas opciones políticas y de los márgenes presupuestarios bajo un prisma estrictamente jurídico dada la vinculación completa con la ley y al derecho [...]”.<sup>54</sup>

### 3.2 La gestión indirecta y la participación del sector privado

En relación con la gestión indirecta de servicios públicos, la normativa de régimen local remite al contrato de concesión de servicios que prevé la vigente LCSP.<sup>55</sup> Así mismo, pero de forma adicional, se prevé la posibilidad de constituir una

sentencias del TSJC 3661/2020 y 1774/2021. En: TORNOS MAS Joaquín (Dir.). *Observatorio del ciclo del agua 2021*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2022, p. 483-503.

<sup>54</sup> GARCÍA RUBIO, Fernando. Una aproximación conceptual (I): las formas de gestión y la mal denominada “remunicipalización”: entre el servicio público y el servicio de interés general. En: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Ed.). *Externalización e interiorización de la gestión de los servicios públicos locales: entre público y privado*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022, p. 99.

<sup>55</sup> *Vid. in totum* FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. *La concesión y el procedimiento administrativo: Dos instituciones administrativas en simbiosis*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.

sociedad de economía mixta a quién adjudicarle esta manera de gestión.<sup>56</sup> Estas modalidades se encuadran en los instrumentos de colaboración público privada.

También hay otros mecanismos de participación del sector privado en los servicios de agua, entre los cuales se destacan: la concesión de obra pública mediante la construcción y explotación de alguna obra o instalación hidráulica y el contrato de servicios mediante la realización de funciones auxiliares.<sup>57</sup>

En todo caso, es importante destacar que, en la gestión indirecta del servicio de abastecimiento de agua, como en otros servicios públicos, no se produce una privatización total. En lugar de esto, se externaliza la operación y la administración del servicio a entidades privadas, mientras que la titularidad y la responsabilidad de garantizar el acceso universal y la calidad del servicio continúan siendo responsabilidad de la entidad pública local. Esto significa que, a pesar de que la gestión del servicio puede ser llevada a cabo por una empresa privada, la entidad pública retiene la responsabilidad de establecer políticas y regulaciones, supervisar la calidad del servicio y asegurar que se cumplan los estándares establecidos.

Algunas características importantes de la gestión indirecta del servicio de abastecimiento de agua son las siguientes: la transferencia de riesgos operativos y financieros asociados con la prestación del servicio se transfieren a la empresa privada;<sup>58</sup> y los incentivos de rendimiento para motivar a la empresa privada a cumplir con los objetivos de calidad del servicio, eficiencia operativa y satisfacción del cliente. Aun así, a pesar de la transferencia de la operación del servicio a una entidad privada, las autoridades públicas mantienen un papel regulador y de supervisión para garantizar que se cumplan los estándares de calidad y servicio, así como para proteger los intereses de los usuarios y la comunidad en general.

La gestión indirecta del servicio de abastecimiento de agua implica la externalización de la operación y administración del sistema a entidades privadas y

<sup>56</sup> La creación de una empresa mixta para la prestación de los servicios de suministro y saneamiento de agua en el Área Metropolitana de Barcelona, seleccionando el socio privado de forma directa fue avalado por el TS en las Sentencias 1611, 1612, 1613, 1614/2019, de 20 de noviembre. Sobre este caso, *vid.*, entre otros, PERDIGÓ SOLÀ, Joan. Las sentencias sobre aguas de Barcelona y de Mina pública de Terrassa de 2019. En: TORNOS MAS Joaquín (Dir.). *Observatorio del ciclo del agua 2019*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2020, p. 243-256; y PEÑALVER CABRÉ, Alexandre. El conflicto de l'aigua a l'Àrea Metropolitana de Barcelona arran dels pronunciaments del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i del Tribunal Suprem. *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 8 de julio, 2020.

<sup>57</sup> Sobre los cambios en los tipos contractuales en la LCSP, *vid.* FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. La pervivencia de la gestión indirecta de los servicios públicos locales tras la nueva Ley de Contratos del Sector Público: las sociedades de economía mixta. *Cuadernos de derecho local*, n. 50, 2019, p. 21-51.

<sup>58</sup> Esto puede incluir riesgos relacionados con la inversión en infraestructura, fluctuaciones en la demanda de agua, variaciones en los costes operativos y riesgos ambientales o de cumplimiento. *Vid.* FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. El contrato de concesión de servicios. Un instrumento público prestacional en evolución. *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 64, 2022, p. 125-128.

puede ofrecer ventajas en términos de eficiencia,<sup>59</sup> mejora de la situación financiera del municipio,<sup>60</sup> innovación y transferencia de riesgos.

A menudo también se toma el precio del agua como prueba de la eficiencia en la gestión. Pero como destaca Serrano dos problemas pueden invalidar estos cálculos.<sup>61</sup> Por un lado, los costes de aprovisionamiento del recurso porque pueden ser muy diferentes según la zona geográfica. De la otra, la contabilidad de estos costes puede ser diferente.<sup>62</sup>

En definitiva, el posicionamiento sobre la eficiencia más grande de la gestión privada recae sobre tres argumentos: la experiencia en el sector de las empresas privadas; el aprovechamiento de las economías de escala; y la capacidad flexible de gestionar el factor trabajo.<sup>63</sup>

Pero también plantea desafíos en términos de supervisión y control público para garantizar que se cumplan los estándares de calidad y servicio.<sup>64</sup>

<sup>59</sup> Se reducen los costes de prestación del servicio. Esto se relaciona con la rigidez del marco de relaciones laborales a la administración. En general, las investigaciones sugieren que la empresa privada en el sector del agua es más eficiente que la pública en el uso del factor trabajo. *Vid.*, entre otros, MARTÍNEZ-ESPIÑEIRA, Roberto; GARCÍA-VALIÑAS, María A., GONZÁLEZ GÓMEZ, Francisco. Does private management of water supply services really increase prices? An empirical analysis in Spain. *Urban Studies*, n. 46 (4), p. 923-945, 2009; PICAZO-TADEO, Andrés; RUIZ- VILLAVERDER, Alberto; GONZÁLEZ-GÓMEZ, Francisco; GUARDIOLA WANDEN-BERGHE, Jorge. Do Ideological and Political Motives Really Matter in the Public Choice of Local Services Management? Evidence from Urban Water Services in Spain. *Public Choice*, n. 151, p. 215-228, 2010. ALBALATE, Daniel; BEL Germà; GEDDES R. Richard. Recovery risk and labor costs in public-private partnerships: contractual choice in the US water industry. *Local Government Studies*, n. 39 (3), p. 332-351, 2013; VALERO, Vanessa. Les écarts de prix de l'eau en France entre les secteurs privé et public. *Revue économique*, n. 66 (6), p. 1045-1066, 2015; SERRANO SANZ, José María. El debate sobre la gestión pública o privada del servicio urbano de aguas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 69, p. 36-43, 2017; SUÁREZ-VARELA, Marta; GARCÍA-VALIÑAS, de los Ángeles María; GONZÁLEZ-GÓMEZ, Francisco; PICAZO-TADEO, Andrés J. Ownership and Performance in Water Services Revisited: Does Private Management Really Outperform Public? *Water Resourcer Managemen*, n. 31, p. 2355-2373, 2016.

<sup>60</sup> Como destacan Bakker y Soler Manuel, la privatización puede acontecer una vía fácil de obtención de recursos para el municipio. *Vid.* BAKKER, Karen. From State to Market? Water Mercantilización in Spain. *Environment and Planning A*, n. 34 (5), p. 767-790, 2002; y SOLER MANUEL, Manuel A. Water privatization in Spain. *International Journal of Public Administration*, n. 26 (3), p. 213-246. 2003. Aun así, Serrano destaca diferentes estudios que concluyen que una menor solvencia financiera del municipio y una reducción en las transferencias otras administraciones incrementan la probabilidad de privatizar el servicio. *Vid.* SERRANO SANZ, José María. El debate sobre la gestión pública o privada del servicio urbano de aguas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 69, p. 36-43, 2017; y entre otros, ZAFRA-GÓMEZ, Jose Luis; LÓPEZ-HERNÁNDEZ, Antonio Manuel; PLATA-DÍAZ, Ana María; GARRIDO-RODRÍGUEZ, Juan Carlos. Financial and Political Factors Motivating the Privatisation of Municipal Water Services. *Local Government Studies*, n. 42 (2), p. 287-308. 2015.

<sup>61</sup> SERRANO SANZ, José María. El debate sobre la gestión pública o privada del servicio urbano de aguas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 69, p. 36-43. 2017.

<sup>62</sup> En este sentido, el trabajo de Arbués et al. concluye que la gestión pública privada no es el determinante principal del precio, sino el acceso y la disponibilidad del recurso, así como la estructura urbana. *Vid.* ARBUÉS GRACIA, Fernando; SANAÚ VILLARROYA, Jaime Jesús; SERRANO SANZ, José María. El precio del agua en las ciudades. *Papeles de economía española*, n. 153, p. 48-64. 2017.

<sup>63</sup> Pero según el estudio de Sanaú, la atención a personas en riesgo de exclusión también es superior en las empresas privadas. *Vid.* SANAÚ VILLARROYA, Jaime Jesús. Los aspectos sociales en la gestión pública y privada del agua en España. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 69, p. 50-59, 2017.

<sup>64</sup> Aun así, autores como Serrano pose en entredicho que el ayuntamiento pueda ser un gestor más eficaz si previamente no ha estado capaz de vigilar la empresa privada. Véase, SERRANO SANZ, José María. El

### 3.3 El contexto del actual debate sobre los modos de gestión

La sociedad interpreta las crisis económicas de gran envergadura como fracaso de las políticas públicas e instituciones vigentes en aquel momento. Como destaca Serrano se acostumbra a producir un movimiento pendular en la percepción colectiva de las mejores políticas públicas, y en particular, sobre el papel que debe tener la iniciativa privada y el sector público en el mercado y en la prestación de servicios.<sup>65</sup> De este modo, si al inicio de una crisis dominaba la intervención del sector público, aparece la idea que era un error confiar en este sistema y tiene que primar el privado y viceversa.<sup>66</sup>

Es precisamente la crisis que desde octubre de 2007 se produjo después de la caída de Lehmann Brothers y después de la leve etapa de recuperación –del 2014 al 2019–, con la pandemia del COVID, el que ha vuelto a reabrir el debate, puesto que se ha extendido la idea que un exceso de desregulación en la economía financiera fue el origen de la crisis, aumentando las desigualdades sociales y las externalidades negativas sobre el medio ambiente.<sup>67</sup> En consecuencia, reaparece la creencia que la solución de los problemas recae a dar más pes al público en la economía. De este modo se ha vuelto a producir un impulso a un movimiento pendular de sentido contrario al que se inició después de la crisis económica de los años setenta del siglo pasado.<sup>68</sup>

Entre la iniciativa privada y la acción pública se tiene que calcular el punto de equilibrio en cada sector. Varios estudios señalan que la gestión indirecta alcanza más del 50% de la población.<sup>69</sup> Se observa una tendencia a favor que cuanto más

---

debate sobre la gestión pública o privada del servicio urbano de aguas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 69, p. 36-43, 2017.

<sup>65</sup> SERRANO SANZ, José María. El debate sobre la gestión pública o privada del servicio urbano de aguas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 69, p. 36-43, 2017.

<sup>66</sup> Serrano describe estos cambios pendulares desde la economía liberal de finales del siglo diecinueve y comienzos del veinte hasta la crisis internacional más reciente. *Vid.* SERRANO SANZ, José María. El debate sobre la gestión pública o privada del servicio urbano de aguas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 69, p. 36-43, 2017.

<sup>67</sup> A nivel municipal, el cambio político que las elecciones de mayo de 2015 introdujeron en gran parte de los entes locales, supuso la recuperación de la gestión directa de los servicios públicos gestionados por las corporaciones locales. En aquel momento se extiende el término de remunicipalización en los medios de comunicación y los discursos políticos. *Vid.* García (2022, p. 89) y (2016, p. 173-188).

<sup>68</sup> SERRANO SANZ, José María. El debate sobre la gestión pública o privada del servicio urbano de aguas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 69, p. 36-43, 2017.

<sup>69</sup> *Vid.* el Estudio Nacional de 2022, de la Asociación Española de Abastecimiento de Agua y Saneamiento y la Asociación Española de Empresas Gestoras de Servicio de Agua Urbana; el Estudio de la Autoridad Catalana de la Competencia, Análisis de competencia en el suministro de agua en el ámbito urbano, de abril de 2022 y los cálculos expuestos por SERRANO SANZ, José María. El debate sobre la gestión pública o privada del servicio urbano de aguas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 69, p. 36-43, 2017.

grandes son los municipios en número de población, más elevado es el porcentaje que recurre a la gestión indirecta. De hecho, a medida que se incrementa la cantidad de población de municipio, aumenta la presencia.<sup>70</sup> Además, se identifica un patrón en el tipo de gestión, el cual recae que en las áreas urbanas próximas a la costa se opta todavía más, por la gestión indirecta así con una correlación espacial, puesto que los municipios con gestión directa se rodean de municipios con gestión directa y viceversa.<sup>71</sup> El motivo de esta tendencia es la relación con los costes.<sup>72</sup>

Por lo tanto, para los municipios de mayor población, se indica que la fórmula más eficiente es a través de la contratación pública, puesto que es precisamente el incremento de la medida de la población a proveer el que hace que las licitaciones públicas sean atractivas para las empresas suministradoras y propicien una mayor concurrencia, con los correspondientes beneficios asociados a un mayor grado de competencia.<sup>73</sup> Pero en los municipios de una dimensión reducida, se ha señalado que se consigue una gestión más eficiente a través de la prestación del servicio de forma conjunta<sup>74</sup> –mancomunidades o consorcios–.<sup>75</sup>

También se observan diferencias considerables con la forma jurídica de la entidad suministradora. Según los datos del 2022 de la Autoridad Catalana de la Competencia, entre los municipios con gestión directa en el 90,7% de los casos la prestación del servicio la realiza el Ayuntamiento mientras que el 9,3% restante lo presta la empresa pública. Sin embargo, en los municipios con gestión indirecta, el 75,8% de los casos lo presta una empresa privada, el 24% una empresa mixta y solo un 0,2% una cooperativa (p. 3).

<sup>70</sup> Así se comprueba en el Estudio del Consejo General de Economistas, La gestión del agua en las ciudades, de octubre de 2017; en el Estudio de PWC de 2018 que refleja la taxonomía de las empresas del agua en baja según el modelo de gestión; los datos extraídos de la muestra objeto de estudio por SANAÚ VILLARROY, Jaime Jesús. Los aspectos sociales en la gestión pública y privada del agua en España. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 69, 2017, p. 50; en los datos de la Agencia Catalana del Agua del año 2017 y en el Informe de la Autoridad Catalana de la Competencia de 2022 donde se concluye que, en los municipios con una población superior a 50.000 habitantes, predomina la gestión indirecta a través de una empresa mixta.

<sup>71</sup> MIRALLES, Antonia. A duration model analysis of privatization of municipal water services. *Revista de Economía Aplicada*, n. 17 (50), p. 47-75. 2009.

<sup>72</sup> Varios estudios determinan que cuanto más grande es el municipio más elevado es el coste de la gestión directa. *Vid.* entre otros, GONZÁLEZ-GÓMEZ, Francisco; GUARDIOLA, Jorge. A duration model for the estimation of the contracting out of urban water management in southern Spain. *Urban Affairs Review*, n. 44 (6), p. 886-906. 2009; GARCÍA-VALIÑAS, María A; GONZÁLEZ-GÓMEZ, Francisco; PICAZO-TADEO, Andrés J. Is the price of water for residential use related to provider ownership? Empirical evidence from Spain. *Utilities Policy*, n. 24, p. 59-69. 2013; y el Informe 1010 del Tribunal de Cuentas de Fiscalización del Sector Público Local, 2011.

<sup>73</sup> Así se concluye al Informe de la Autoridad Catalana de la Competencia, 2022, p. 4.

<sup>74</sup> RODRÍGUEZ FLORIDO, Ivan. *Los servicios urbanos del agua y su organización administrativa: el debate sobre una autoridad reguladora*. Cizur Menor: Aranzadi, 2023, p. 162.

<sup>75</sup> *Vid.* Informe 1010 del Tribunal de Cuentas de Fiscalización del Sector Público Local 2011, p. 96.

Analizadas estos datos de la situación actual, consideramos que resulta imprescindible analizar cada caso en que se plantea desplazar la iniciativa privada en beneficio del ente público sin estar previamente justificado.

#### 4 Consideración del cambio climático en la gestión del servicio de abastecimiento de agua

Cómo es sabido, los principales riesgos a escala mundial a que se enfrenta la humanidad son los derivados del cambio climático.<sup>76</sup> El calentamiento global afecta el ciclo del agua, intensificando su variabilidad a causa de precipitaciones más irregulares y episodios climáticos cada vez más extremos.<sup>77</sup>

Esto da lugar a una situación de emergencia hídrica en el ámbito global, lo cual ya está teniendo un efecto medible en el ciclo urbano del agua.<sup>78</sup> En el caso de Cataluña,<sup>79</sup> las sequías cíclicas por la climatología mediterránea y su significativa heterogeneidad demográfica, compuesta una gestión de los recursos hídricos compleja. Esto, unido a un contexto de emergencia climática que ya tiene un impacto directo en la crisis económica, constituye un desafío para los entes locales la gestión de los recursos hídricos, así como accionar las medidas de lucha contra la sequía.<sup>80</sup>

Desde que en el Acuerdo de París se introdujo el enfoque *bottom-up* como fórmula de implicación de los sujetos públicos respecto de la lucha frente al cambio climático, los entes locales se encuentran legitimados para la acción contra el cambio climático atendiendo sus especialidades físicas y sociales.<sup>81</sup>

Así los entes locales tienen atribuida un importante protagonismo en la consecución de los objetivos climáticos<sup>82</sup> marcados por su función de corrección de

<sup>76</sup> Así lo ratifica el World Economic Forum en su informe anual de *Riesgos Globales de 2022*.

<sup>77</sup> Así lo posa de manifiesto el 6.º Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), de 2021.

<sup>78</sup> Fontana afirma que el 50% de los recursos hídricos a Europa estará en situación de estrés el 2030. *Vid.* FONTANA USO, Jordi. Agua resiliente y sostenible: Un reto necesario para el equilibrio territorial en Cataluña. En TORNOS MAS Joaquín (Dir.). *Observatorio del ciclo del agua 2021*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2022, p. 377.

<sup>79</sup> En este sentido, la Agencia Catalana del Agua estima en una disminución del 22% la disponibilidad de agua al litoral catalán el 2050 y a nivel local aprecia que el 92% de los recursos de agua que emplea el área metropolitana de Barcelona proviene de fuentes de baja resiliencia, expuestas a la climatología.

<sup>80</sup> BURGOS GARRIDO, Belén. El papel de la Administración local en la gestión del riesgo la sequía y escasez. En: TORNOS MAS, Joaquín (Dir.). *Observatorio del ciclo del agua 2021*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2022, p. 337.

<sup>81</sup> MORA RUIZ, Manuela. Los planes municipales de cambio climático: los objetivos globales se realizan desde lo local. *Acento Local. Blog de actualidad jurídica local*, (2023). <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/los-planes-municipales-de-cambio-climatico-los-objetivos-globales-se-realizan-desde-lo-local/>

<sup>82</sup> Un repaso general al acontecido en materia de medio ambiente durante los últimos años posa de manifiesto la relevancia del peldaño local en la protección ambiental (Fuentes, 2017, p. 607-646; Casado; Fuentes, 2015, p. 583-634.).

las vulnerabilidades climáticas, especialmente de las ciudades,<sup>83</sup> tanto en acciones de reducción como de adaptación.<sup>84</sup> Aun así, el marco jurídico vigente no refleja esta realidad de los entes locales.<sup>85</sup>

Cómo destaca gran parte de la doctrina, con la reforma local introducida por la LRSAL se produjo un retroceso en el ámbito competencial.<sup>86</sup> Es importante destacar que, ante la anterior redacción que se refería a la “protección del medio ambiente”, ahora el artículo 25.2 de la LBRL solo se refiere al “medio ambiente urbano”, contenido que, de entrada, es más reducido. A pesar del reconocimiento del medio ambiente urbano, como competencia propia de los municipios, la LBRL no atribuye directamente competencias en los municipios, sino que será la legislación sectorial la que tendrá que concretarlas. Así se deriva del mismo artículo 25.2 de la LBRL al prever que los municipios ejercerán estas competencias “en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas”. En consecuencia, no se atribuye un título competencial a los entes locales sino más bien un mandato dirigido al legislador, estatal y autonómico, porque determine, en este marco declarado de interés local, las competencias en que efectivamente se concretará.<sup>87</sup>

Aun así, esta interpretación restrictiva de las competencias fue acertadamente corregido por el Tribunal Constitucional. Así, en la Sentencia 41/2016 considera que la nueva redacción del artículo 25.2 de la LBRL identifica las materias en las cuales

<sup>83</sup> GIFREU I FONT, Judith. Ciudades adaptativas y resilientes ante el cambio climático: estrategias locales para contribuir a la sostenibilidad urbana. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 52, p. 102-158. 2018; SEGOVIA, Belén Andrés. Las Administraciones públicas en la promoción de las ciudades sostenibles en Portugal. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 14, n. 2, e239, maio/ago. 2023. DOI: 10.7213/revdireconsoc.v14i2.31076; CASIMIRO, Lúcia Maria Silva Melo de; JEREISSATI, Lucas Campos. Smart cities e mudanças climáticas no Brasil: debates e tensões no âmbito da gestão urbana contemporânea. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 88, p. 201-232, abr./jun. 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i88.1609.

<sup>84</sup> SORO MATEO, Blanca. Cambio climático y transformaciones del derecho local. *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 17, p. 123-138. 2022.

<sup>85</sup> TOLIVAR ALAS, Leopoldo; MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María. (2009). El cambio climático y los municipios. En: RODRÍGUEZ CASTAÑO, Antonio Ramón; SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Zulima (Coords.); ALMONACID LAMELAS, Víctor (Dir.). *Estudios sobre la modernización de la administración local: teoría y práctica*. Madrid: La Ley, 2009, p. 1143-1159.

<sup>86</sup> SORO MATEO, Blanca. Cambio climático y transformaciones del derecho local. *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 17, p. 123-138. 2022.

<sup>87</sup> Vid. FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. Las competencias locales en materia ambiental tras la frustrada reforma local en España: la consolidación de los criterios fijados en la jurisprudencia constitucional. *Revista de direito econômico e socioambiental*, v. 10, n. 3, 2019, p. 14. CASADO CASADO, Lucía. *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*. Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern, Generalitat de Catalunya, 2018, p. 5; CASADO, Lucía Casado. Gobiernos locales y protección del medio ambiente en España. La protección de la calidad del aire como uno de los principales desafíos de las ciudades. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 14, n. 1, e231, jan./abr. 2023. DOI: 10.7213/revdireconsoc.v14i1.30797.

el municipio debe tener “en todo caso” competencias propias,<sup>88</sup> aunque no atribuye competencias, sino que “La atribución en sentido estricto sigue correspondiendo a la legislación sectorial estatal y a las Comunidades Autónomas, cada cual en el marco de sus competencias. El art. 25.2 LBRL sigue funcionando, por tanto, como una garantía legal (básica) de autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) a través de la cual el legislador básico identifica materias de interés local para que dentro de ellas las leyes atribuyan en todo caso competencias propias en función de ese interés local [STC 214/1989, FJ 3 a) y b)]” (FJ 10).

Pero señala que la novedad “es la relativa constricción de esa garantía legal como consecuencia de la reducción o supresión de algunas materias incluidas en el listado de la redacción anterior del art. 25.2” (FJ 10).<sup>89</sup>

En consecuencia, el Tribunal Constitucional excluye la interpretación que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el artículo 25.2 de la LBRL. Es más, considera que: “[...] en los ámbitos excluidos del listado del art. 25.2 LBRL, las Comunidades Autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL; además de a las garantías de autonomía local previstas en la Constitución y, en su caso, en los Estatutos de Autonomía” (FJ 10). No obstante, el Tribunal Constitucional precisa que la atribución de todas las competencias propias –también las relativas a otras materias no recogidas en el artículo 25.2 LBRL– se tiene que ajustar a las condiciones que recogen los apartados 3 y 4 del artículo 25.

De este modo, el Tribunal Constitucional considera que la exclusión de algunas materias solo supone que el legislador básico ha reducido la esfera mínima de autonomía local garantizada por la CE y que dentro de él la comunidad autónoma o el legislador sectorial estatal podrán atribuir otras competencias propias en los municipios, pero sin estar obligados a hacerlo “en todo caso”.<sup>90</sup>

Pero en materia de cambio climático, a esta interpretación del régimen local se le une la escasa atención por parte del legislador en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (LCCTE). Por eso, el marco normativo

<sup>88</sup> VELASCO CABALLERO, Francisco, Títulos competenciales y garantía constitucional de la autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. En: SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Coord.). *La reforma de 2013 del Régimen Local Español*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 25-30.

<sup>89</sup> VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia. Las competencias municipales propias en el vigente régimen local. *Revista da Asesoría Jurídica Xeral*, n. 7, 2017, p. 171.

<sup>90</sup> CASADO CASADO, Lucía. *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*. Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern, Generalitat de Catalunya, 2018, p. 6.



se tiene que buscar en las normas autonómicas de cambio climático o en normas sectoriales que atribuyan competencia a favor de aquellos. Sin embargo, algunos entes locales han ido más allá de aprobar estrategias o planes y han apostado para aprobar Ordenanzas climáticas.<sup>91</sup>

Por lo tanto, resulta insuficiente el espacio que el legislador estatal y sectorial le atribuye a los entes locales para la consecución de los objetivos climáticos. La acción climática resulta crucial tanto para la mitigación como para la adaptación al cambio climático, puesto que, actualmente, más de la mitad de la población mundial vive en las ciudades y se localiza una parte importante del crecimiento económico, del consumo energético y de las emisiones de gases de efecto invernadero.<sup>92</sup> Estos factores, unidos a los desafíos que comporta la problemática del cambio climático, hacen del todo necesaria la corresponsabilización de los entes locales y su implicación activa en el conjunto de la acción climática, motivo por el cual se vuelve imprescindible reforzar la autonomía local.

Así, el cambio climático que va más allá del título competencial del medio ambiente urbano del artículo 25.2 a de la LRBRL nos obliga a llevar a colación otras competencias municipales relevantes, como especialmente sucede con el abastecimiento de agua potable por qué se una de las competencias esenciales en que se fundamenta una política municipal de adaptación al cambio climático.

Ante esta situación, en el debate sobre la manera de prestar el servicio de abastecimiento de agua, los aspectos importantes a considerar son: la sostenibilidad y conservación del agua; la resiliencia y adaptación al cambio climático; la participación ciudadana y la gobernanza del agua; y la eficiencia en la gestión del agua.

La emergencia hídrica destaca la importancia de adoptar prácticas de gestión del agua que promuevan la sostenibilidad y la conservación de los recursos hídricos. Esto puede incluir medidas como la reducción del consumo de agua, la reutilización de aguas residuales tratadas, la gestión eficiente de los recursos hídricos y la protección de cuencas hidrográficas.<sup>93</sup>

Ante los fenómenos meteorológicos extremos, como sequías e inundaciones, que afectan la disponibilidad y la calidad del agua, es fundamental desarrollar

<sup>91</sup> Sobre la legalidad de las Ordenanzas sobre cambio climático, *vid.* SORO MATEO, Blanca. Cambio climático y transformaciones del derecho local. *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 17, p. 123-138. 2022.

<sup>92</sup> PRESICCE, Laura. *Los entes locales en la acción climática global. Responsabilidades, retos y perspectivas jurídicas*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2023.

<sup>93</sup> Para conseguir una gestión sostenible del agua, como destaca Burgos (2022, p. 339) "(...) el Derecho no sólo habrá de ocuparse de su presencia sino también de su ausencia, es decir, qué medidas jurídicas debemos acordar cuando acaezcan escenarios de sequía y escasez".

estrategias de gestión del agua que mejoren la resiliencia de los sistemas de abastecimiento de agua y promuevan la adaptación al cambio climático.<sup>94</sup> La sequía y sus consecuencias suponen ya un riesgo consustancial a nuestro sistema hídrico, motivo por el cual es clave integrar la ordenación ordinaria del agua.<sup>95</sup>

Así mismo, es importante involucrar la sociedad civil y las comunidades locales en la toma de decisiones sobre la gestión del agua. La participación ciudadana y una gobernanza del agua transparente y participativa pueden contribuir a identificar soluciones efectivas y promover la sostenibilidad y la equidad en el acceso al agua.

La emergencia hídrica resalta la necesidad de mejorar la eficiencia en la gestión del agua, tanto en términos de reducción de pérdidas en la distribución como de optimización de los procesos de tratamiento y distribución. Esto puede implicar la modernización de infraestructuras, la adopción de tecnologías más eficientes y la implementación de prácticas de gestión del agua basadas en datos y análisis.<sup>96</sup>

En definitiva, en el contexto de la emergencia hídrica, el debate sobre la manera de prestar el servicio de abastecimiento de agua se tiene que centrar a promover prácticas de gestión del agua sostenibles, resilientes y eficientes, así como a garantizar la participación ciudadana y una gobernanza del agua transparente y participativa. Esto es fundamental para abordar los desafíos actuales y futuros relacionados con la disponibilidad y la calidad del agua en todo el mundo.

## 5 Reflexiones finales

En los últimos años se ha intensificado en España el movimiento en defensa de la gestión directa de los servicios públicos en general, y del abastecimiento del agua en particular. Se trata, de un debate exclusivamente ideológico, en la medida que su fundamentación se nutre de la contraposición de las ventajas de la gestión directa ante los supuestos inconvenientes de las formas de gestión indirecta.<sup>97</sup>

Cómo hemos destacado en este trabajo, no estamos ante una tendencia nueva, sino que la misma se encuentra presente en cada momento de crisis económica.

<sup>94</sup> Esto también se puede realizar desde el ámbito local mediante medidas de planificación. Véase los planes de Emergencia de los entes locales. *Vid.* Burgos (2022, p. 346 y s).

<sup>95</sup> SETUÁIN MENDÍA, Beatriz. Respuestas jurídicas a la reciente situación de sequía en España. En EMBID IRUJO, Antonio (Dir.). *Sequía e inundación como fenómenos hidrológicos extremos*. Cizur Menor: Aranzadi, 2018, p. 159.

<sup>96</sup> Cómo señala Burgos (2022, p. 337) las respuestas que el Derecho puede dar al problema de la escasez pueden venir desde un posicionamiento más proactivo como medidas preventivas *ex ante*.

<sup>97</sup> EZQUERRA HUERVA, Antonio. Una aproximación material (I): la asunción de la gestión directa de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento. En: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Ed.). *Externalización e interiorización de la gestión de los servicios públicos locales: entre público y privado*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022, p. 392.

Analizado el marco jurídico del servicio de abastecimiento de agua, bien es verdad que las normas internas del Estado español no imponen la forma de prestación de los servicios de abastecimiento de agua ni la materialización del derecho humano al agua depende de la forma, directa o indirecta, de este servicio, pero si queda condicionada a criterios de sostenibilidad y eficiencia.

Expuestas las grandes líneas clave del debate y del fenómeno de la “remunicipalización” de los servicios públicos, hay que destacar unas consideraciones. Este proceso de reinternalización de servicio cuenta con serios problemas porque requiere un rescate indemnizatorio, justificar por razones de mayor eficacia y que no incide en mayor déficit.<sup>98</sup> Por eso, consideramos que solo será posible cuando la concesión se extingue, a pesar de que continúa permaneciendo la obligación de demostrar la eficacia más grande de este modo de gestión.

Por lo tanto, el debate entre gestión directa e indirecta de los servicios se tiene que plantear en clave jurídica que equilibre los intereses en juego al margen de las posiciones ideológicas y políticas.<sup>99</sup> En cualquier caso, las administraciones públicas tienen que ponderar todos los intereses afectados, el régimen jurídico diferente de cada situación y la materia. Ahora bien, lejos de apostar por la gestión directa como herramienta para evitar los riesgos que la privatización del servicio puede tener, nos decantamos por la necesidad de mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas por parte de la empresa prestamista y una mayor articulación de la potestad administrativa de supervisión. Pero todo esto, teniendo en cuenta que es imprescindible mejorar la resiliencia y sostenibilidad del suministro del agua para poder hacer frente a uno de los mayores retos de la gestión pública, la emergencia hídrica.

La necesidad de hacer frente al cambio climático constituye un desafío para todas las administraciones. Los contundentes impactos que ya tiene el cambio climático obligan a poner en marcha una protección hídrica de lucha contra fenómenos meteorológicos. Así, resulta imprescindible que las Administraciones locales incorporen medidas de prevención y mitigación en la gestión de los servicios de

<sup>98</sup> GARCÍA RUBIO, Fernando. Una aproximación conceptual (I): las formas de gestión y la mal denominada “remunicipalización”: entre el servicio público y el servicio de interés general. En: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Ed.). *Externalización e interiorización de la gestión de los servicios públicos locales: entre público y privado*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022, p. 104.

<sup>99</sup> Vid. GIMENO FELIÚ, José María. La remunicipalización de servicios públicos locales: la necesaria depuración de conceptos y los condicionantes jurídicos desde la óptica del derecho europeo. *Cuadernos de derecho local*, n. 43, 2017, p. 78. GARCÍA RUBIO, Fernando. Una aproximación conceptual (I): las formas de gestión y la mal denominada “remunicipalización”: entre el servicio público y el servicio de interés general. En: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Ed.). *Externalización e interiorización de la gestión de los servicios públicos locales: entre público y privado*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022, p. 105.

abastecimiento del agua. Pero como hemos visto, la escasa atención a la normativa básica sobre los objetivos climáticos nos lleva a reivindicar una interpretación amplia de las normas adicionales de protección, así como de la adicionalidad por parte de los entes locales. Así, hay que incentivar la potestad normativa de los entes locales, aprobando ordenanzas que den respuesta a los efectos del cambio climático en sus territorio con medidas de ahorro de agua, control de los consumos de agua, reutilización de las aguas depuradas, medidas contra la sequía, entre otras. Este tratamiento del agua se tiene que realizar de forma holística para dar respuesta a la escasez del agua en un contexto de crisis hídrica.

Pero desde una perspectiva competencial, aunque el cambio climático no se ha tratado, se importando que todas las competencias locales se interpreten en clave climática, es decir, teniendo en cuenta su vulnerabilidad y resiliencia, sus objetivos de mitigación y adaptación como mejora en la calidad de vida en las ciudades.

## Referencias

ALBALATE, Daniel; BEL Germà; GEDDES R. Richard. Recovery risk and labor costs in public-private partnerships: contractual choice in the US water industry. *Local Government Studies*, n. 39 (3), p. 332-351, 2013.

ALEMANY GARCÍAS, Juan. Los modos de gestión del servicio público en el ámbito local. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 53. 2020.

ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, Mónica. El papel de los pliegos de condiciones en el control de la gestión indirecta de los servicios urbanos del agua. En: ARANA GARCÍA, Estanislao (Dir.). *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua. Hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.

ARANA GARCÍA, Estanislao. El procedimiento administrativo necesario para la prestación de servicios públicos esenciales y la iniciativa pública económica en el ámbito local. *Revista de Estudios de la Administración Local*, n. 291, p. 77-86. 2003.

ARBUÉS GRACIA, Fernando; SANAÚ VILLARROYA, Jaime Jesús; SERRANO SANZ, José María. El precio del agua en las ciudades. *Papeles de economía española*, n. 153, p. 48-64. 2017.

ARENILLA SÁEZ, Manuel. Deseos y realidades después de 10 años de la reforma local. *Revista Galega de Administración Pública*, n. 66, p. 365-387, junio/diciembre. 2023.

BAKKER, Karen. From State to Market? Water Mercantilización in Spain. *Environment and Planning A*, n. 34 (5), p. 767-790, 2002.

BURGOS GARRIDO, Belén. El papel de la Administración local en la gestión del riesgo la sequía y escasez. En: TORNOS MAS, Joaquín (Dir.). *Observatorio del ciclo del agua 2021*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2022, p. 335-374.

CASADO CASADO, Lucía. Administración Local: Los Gobiernos Locales ante la nueva Agenda Urbana de la Unión Europea. En LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.). *Observatorio de Políticas ambientales*. Madrid: CIEMAT, 2018, p. 543-585.

CASADO CASADO, Lucía. Gobiernos locales y protección del medio ambiente en España. La protección de la calidad del aire como uno de los principales desafíos de las ciudades. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 14, n. 1, e231, jan./abr. 2023. DOI: 10.7213/revdireconsoc.v14i1.30797.

CASADO CASADO, Lucía. *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*. Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern, Generalitat de Catalunya, 2018.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; JEREISSATI, Lucas Campos. Smart cities e mudanças climáticas no Brasil: debates e tensões no âmbito da gestão urbana contemporânea. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 88, p. 201-232, abr./jun. 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i88.1609.

COLOMÉ I NIN, Anna; GRAU I ARNAU, Susanna. “Remunicipalización” de servicios locales y competencia. *Cuadernos de Derecho Local*, n. 43, p. 124-157. 2017.

CONDE ANTEQUERA, Jesús. Las consultas populares para la elección de la forma de gestión de los servicios municipales del agua. En: Arana García, Estanislao (Dir.). *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua. Hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020, p. 467-485.

ESTEVE PARDO, José. Perspectivas y cauces procedimentales de la remunicipalización de servicios. *Revista de Administración Pública*, n. 202, p. 305-336. 2017.

ESTEVE PARDO, José. El movimiento remunicipalizador. Experiencias y expectativas. *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, n. 69, p. 4-11, 2017.

ESTEVE PARDO, José. Los servicios urbanos del agua: ¿Administración garante o Administración prestacional? En: NAVARRO CABALLERO, Teresa M. (Dir.). *Los servicios urbanos del agua. Derecho humano al agua, asequibilidad y recuperación de costes*. Cizur Menor: Thomson-Reuters Aranzadi, 2019.

ESTEVE PARDO, José. El municipio como garante de los servicios urbanos del agua”. En: ARANA GARCÍA, Estanislao (Dir.). *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua. Hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020, p. 25-47.

EZQUERRA HUERVA, Antonio. Sobre el procedimiento administrativo a seguir para la remunicipalización de servicio. *Diario La Ley*, núm. 8982. 2017.

EZQUERRA HUERVA, Antonio. Una aproximación material (I): la asunción de la gestión directa de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento. En: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Ed.). *Externalización e interiorización de la gestión de los servicios públicos locales: entre público y privado*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022, p. 391-426.

FONTANA USO, Jordi. Agua resiliente y sostenible: Un reto necesario para el equilibrio territorial en Cataluña. En TORNOS MAS Joaquín (Dir.). *Observatorio del ciclo del agua 2021*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2022, p. 375-406.

FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria. The management of local social services in Spain. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 87, p. 65-87, jan./mar. 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i87.1585.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña. *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 101, p. 55-88. 2015.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. El ámbito competencial de la Administración local en materia de aguas en Cataluña. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, año 16, n. 65, p. 53-90, julio/septiembre. 2016.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. La pervivencia de la gestión indirecta de los servicios públicos locales tras la nueva Ley de Contratos del Sector Público: las sociedades de economía mixta. *Cuadernos de derecho local*, n. 50, p. 14-51. 2019.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. Las competencias locales en materia ambiental tras la frustrada reforma local en España: la consolidación de los criterios fijados en la jurisprudencia constitucional. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 10, n. 3, p. 3-49, septiembre/diciembre. 2019.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. *La concesión y el procedimiento administrativo: Dos instituciones administrativas en simbiosis*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. El contrato de concesión de servicios. Un instrumento público prestacional en evolución. *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 64, p. 122-139. 2022.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. *Externalización e interiorización de la gestión de los servicios públicos locales: entre público y privado*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022.

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. On public service and service of general economic interest: a conceptual approach. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 12, n. 2, p. 237-261, maio/ago. 2021. DOI: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i2.28848.

GAMERO CASADO, Eduardo. Criterios determinantes de la forma de gestión de los servicios públicos; especial referencia a la remunicipalización de servicios locales. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 52, 2019.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de Gobierno, poderes normativos). *Revista de Administración Pública*, n. 38, p. 159-205. 1962.

GARCÍA RUBIO, Fernando. *La organización administrativa de las fórmulas de gestión directa de los servicios públicos locales*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2011.

GARCÍA RUBIO, Fernando. La iniciativa económica local tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 3, p. 9-34. 2015.

GARCÍA RUBIO, Fernando. Pros y contras jurídico-administrativos de la “reinternalización” (“remunicipalización”) de servicios locales”. En: FONT I LLOVET, Tomás; DIEZ SÁNCHEZ, Juan José (Coord.). Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión. *Actas del XXI Congreso de la Asociación Italo-Española de profesores de derecho administrativo*. Benidorm-Alicante, 26 a 28 de mayo de 2016. Madrid: lustel, 2017, p. 173-188.

GARCÍA RUBIO, Fernando. Una aproximación conceptual (I): las formas de gestión y la mal denominada “remunicipalización”: entre el servicio público y el servicio de interés general. En: FUENTES I GASÓ, Josep Ramon (Ed.). *Externalización e interiorización de la gestión de los servicios públicos locales: entre público y privado*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022, p. 61-112.

GARCÍA-VALIÑAS, María A.; GONZÁLEZ-GÓMEZ, Francisco; PICAZO-TADEO, Andrés J. Is the price of water for residential use related to provider ownership? Empirical evidence from Spain. *Utilities Policy*, n. 24, p. 59-69. 2013.

GIFREU I FONT, Judith. Ciudades adaptativas y resilientes ante el cambio climático: estrategias locales para contribuir a la sostenibilidad urbana. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 52, p. 102-158. 2018.

GIMENO FELIÚ, José María. La remunicipalización de servicios públicos locales: la necesaria depuración de conceptos y los condicionantes jurídicos desde la óptica del derecho europeo. *Cuadernos de derecho local*, n. 43, p. 31-78. 2017.

GONZÁLEZ-GOMEZ, Francisco; GUARDIOLA, Jorge. A duration model for the estimation of the contracting out of urban water management in southern Spain. *Urban Affairs Review*, n. 44 (6), p. 886-906. 2009.

LEÓN ACOSTA, Miguel. El procedimiento para la remunicipalización de los servicios públicos. A propósito de los artículos 85 y 86 LRBRL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 12, p. 72-96. 2019.

MARTÍNEZ-ESPIÑEIRA, Roberto; GARCÍA-VALIÑAS, María A., GONZÁLEZ GÓMEZ, Francisco. Does private management of water supply services really increase prices? An empirical analysis in Spain. *Urban Studies*, n. 46 (4), p. 923-945, 2009.

MESTRE DELGADO, Juan Francisco. Las formas de prestación de los Servicios públicos locales, en particular, la concesión. En: MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.). *Tratado de Derecho Municipal*. Madrid: lustel, 2011, p. 2063-2175.

MERINO ESTRADA, Valentín. Los procesos de remunicipalización. En: AVILA CANO, Eulalio (Coord.). *Manual de remunicipalización de los servicios públicos de agua*. Asociación Española de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento. 2019, p. 27-107.

MIRALLES, Antonia. A duration model analysis of privatization of municipal water services. *Revista de economía aplicada*, 17 (50), p. 47-75. 2009.

MONTOYA MARÍN, Encarnación. *Los medios propios o servicios técnicos en la Ley de contratos del sector público: su incidencia en la gestión de los servicios públicos locales*. Barcelona: Fundación Democracia i Gobierno Local, 2009.

MONTOYA MARTÍN, Encarnación. Reestructuración de la administración instrumental y de estructuras asociativas: lecciones y estrategias. En: CASTILLO BLANCO, Federico (Dir.). *La reforma del sector público*. Sevilla: Instituto García Oviedo, 2014, p. 107-144.

MONTOYA MARTÍN, Encarnación. Algunas reflexiones sobre los servicios públicos e iniciativa económica local: Balance tras diez años de aprobación de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 19, p. 29-58, 2023.

MORA RUIZ, Manuela. Los planes municipales de cambio climático: los objetivos globales se realizan desde lo local. *Acento Local. Blog de actualidad jurídica local*, (2023). Disponible en: <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/los-planes-municipales-de-cambio-climatico-los-objetivos-globales-se-realizan-desde-lo-local/>.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. El agua en la ciudad. *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 76, p. 4-15, septiembre. 2018.

NAVARRO CABALLERO, Teresa M. *Los servicios urbanos del agua: derecho humano al agua, asequibilidad y recuperación de costes*. Cizur Menor: Thomson-Reuters Aranzadi, 2019.

ORTEGA BERNARDO, Julia; DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, María. El debate sobre la remunicipalización de los Servicios públicos: aspectos jurídicos, administrativos y laborales. *Anuario de Derecho Municipal*, 9, p. 63-96. 2015.

ORTEGA BERNARDO, Julia. Servicios públicos y actividad económica privada y pública en el ámbito municipal. *Anuario de Derecho Municipal*, n. 15, p. 379-396, 2021.

PARICIO RALLO, Eduardo. (2013). El concepto europeo de servicio de interés general y los servicios municipales. *Cuadernos de Derecho Local*, n. 32, p. 103-116, 2013.

PEÑALVER CABRÉ, Alexandre. El conflicte de l'aigua a l'Àrea Metropolitana de Barcelona arran dels pronunciaments del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i del Tribunal Suprem. *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 8 de julio, 2020.

PERDIGÓ SOLÀ, Joan. El régimen transitorio de la Ley de Aguas y el Servicio de abastecimiento de agua potable. En: NAVARRO CABALLERO, Teresa M. (Dir.). *Los servicios urbanos del agua: derecho humano al agua, asequibilidad y recuperación de costes*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2019, p. 125-150.

PERDIGÓ SOLÀ, Joan. Las sentencias sobre aguas de Barcelona y de Mina pública de Terrassa de 2019. En: TORNOS MAS, Joaquín (Dir.). *Observatorio del ciclo del agua 2019*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2020, p. 243-256.

PERDIGÓ SOLÀ, Joan. Los servicios de agua en régimen de cooperación: el caso fallido del Consorcio para la Gestión de Ciclo Integral del Agua de Catalunya -CONGIAC- a la vista de las sentencias del TSJC 3661/2020 y 1774/2021. En: TORNOS MAS Joaquín (Dir.). *Observatorio del ciclo del agua 2021*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2022, p. 483-503.



PRESICCE, Laura. *Los entes locales en la acción climática global. Responsabilidades, retos y perspectivas jurídicas*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2023.

PICAZO-TADEO, Andrés; RUIZ- VILLAVERDER, Alberto; GONZÁLEZ-GÓMEZ, Francisco; GUARDIOLA WANDEN-BERGHE, Jorge. Do Ideological and Political Motives Really Matter in the Public Choice of Local Services Management? Evidence from Urban Water Services in Spain. *Public Choice*, n. 151, p. 215-228. 2010.

RODRÍGUEZ FLORIDO, Ivan. *Los servicios urbanos del agua y su organización administrativa: el debate sobre una autoridad reguladora*. Cizur Menor: Aranzadi, 2023.

SANAÚ VILLARROY, Jaime Jesús. Los aspectos sociales en la gestión pública y privada del agua en España. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 69, p. 50-59. 2017.

SANTOS, Iana Pequeno dos; TASSIGNY, Monica Mota; SANTOS FILHO, Antônio Luis dos. O conflito entre o direito à água e o direito de greve: análise da operação carro-pipa do exército brasileiro. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 600-630, set./dez. 2021. DOI: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i3.26580.

SEGOVIA, Belén Andrés. Las Administraciones públicas en la promoción de las ciudades sostenibles en Portugal. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 14, n. 2, e239, maio/ago. 2023. DOI: 10.7213/revdireconsoc.v14i2.31076.

SERRANO SANZ, José María. El debate sobre la gestión pública o privada del servicio urbano de aguas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 69, p. 36-43, 2017.

SETUÁIN MENDÍA, Beatriz. Respuestas jurídicas a la reciente situación de sequía en España. En EMBID IRUJO, Antonio (Dir.). *Sequía e inundación como fenómenos hidrológicos extremos*. Cizur Menor: Aranzadi, 2018, p. 149-193.

SOLER MANUEL, Manuel A. Water privatization in Spain. *International Journal of Public Administration*, n. 26 (3), p. 213-246. 2003.

SORO MATEO, Blanca. Cambio climático y transformaciones del derecho local. *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 17, p. 123-138. 2022.

SOSA WAGNER, Francisco. *La gestión de los servicios públicos locales*. Madrid: Civitas, 2008.

SUÁREZ-VARELA, Marta; GARCÍA-VALIÑAS, de los Ángeles María; GONZÁLEZ-GÓMEZ, Francisco; PICAZO-TADEO, Andrés J. Ownership and Performance in Water Services Revisited: Does Private Management Really Outperform Public? *Water Resourcer Managemen*, n. 31, p. 2355-2373, 2016.

TOLIVAR ALAS, Leopoldo; MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Eva María. (2009). El cambio climático y los municipios. En: RODRÍGUEZ CASTAÑO, Antonio Ramón; SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Zulima (Coords.); ALMONACID LAMELAS, Víctor (Dir.). *Estudios sobre la modernización de la administración local: teoría y práctica*. Madrid: La Ley, 2009, p. 1143-1159.

TORNOS MAS, Joaquín. La remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 58-59, p. 32-49, febrero/marzo. 2016.

- TORNOS MAS, Joaquín. (2017). La llamada remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales. *Cuadernos de Derecho Local*, n. 43, p. 12-30. 2017
- TORNOS MAS, Joaquín; PERDIGÓ I SOLÀ, Joan; NÉMERY JEAN, Claude; FRACCHIA, Frabrizio (Dirs.). *El servicio de suministro de agua en España, Francia e Italia*. Madrid: lustel, 2018.
- TORNOS MAS, Joaquín. Introducción. En: TORNOS MAS Joaquín (Coord.). *El servicio de abastecimiento de agua en España, Francia e Italia*. Madrid: lustel, 2018, p. 23-58.
- TORNOS MAS, Joaquín. España. En: TORNOS MAS Joaquín (Dir.). *Observatorio del ciclo del agua 2020*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2021, p. 79-112.
- TORNOS MAS, Joaquín. España. En: TORNOS MAS, Joaquín (Dir.). *Observatorio del ciclo del agua 2021*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2022, p. 79-104.
- VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, Patricia. Las competencias municipales propias en el vigente régimen local. *Revista da Asesoria Jurídica Xeral*, n. 7, 2017.
- VALERO, Vanessa. Les écarts de prix de l'eau en France entre les secteurs privé et public. *Revue économique*, n. 66 (6), p. 1045-1066, 2015.
- VELASCO CABALLERO, Francisco, Títulos competenciales y garantía constitucional de la autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. En: SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (Coord.). *La reforma de 2013 del Régimen Local Español*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 75-136.
- VILLAR ROJAS, Francisco José. Implicaciones de los principios de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria en la gestión de los servicios públicos locales. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n. 58-59, p. 96-106, febrero/marzo. 2016.
- ZAFRA-GÓMEZ, Jose Luis; LÓPEZ-HERNÁNDEZ, Antonio Manuel; PLATA-DÍAZ, Ana María; GARRIDO-RODRÍGUEZ, Juan Carlos. Financial and Political Factors Motivating the Privatisation of Municipal Water Services. *Local Government Studies*, n. 42 (2), p. 287-308. 2015.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

RODRÍGUEZ BEAS, Marina. El servicio público de abastecimiento de agua: el eterno debate sobre las formas de gestión local en el nuevo contexto de la emergencia climática. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 24, n. 96, p. 11-42, abr./jun. 2024. DOI: 10.21056/aec.v24i96.1962.

---