

201600023971

25 JUL 2016

REGISTRO DE SALIDA



**Sra. Alcaldesa-Presidenta del  
Ayuntamiento de Córdoba**  
C/ Capitulares, s/n  
14071 - Córdoba

Sra. Alcaldesa:

Una vez más nos ponemos en contacto con usted en relación con la queja registrada en esta Institución bajo el número de referencia arriba indicado en la que la parte afectada exponía una serie de hechos que podrían tener la consideración de lesivos para determinados Derechos y Libertades reconocidos en el Título primero del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en particular para el derecho de participación en los asuntos públicos (art. 30) y para la garantía de protección al consumidor (art. 27).

En este sentido, habiendo realizado un exhaustivo análisis de la documentación e información obrante en el expediente, consideramos preciso formularle Resolución concretada en lo siguiente:

#### **ANTECEDENTES:**

I. Con fecha 28 de abril de 2016 fue registrada de entrada en este Comisionado del Parlamento de Andalucía comunicación remitida por el Presidente de la Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción -Facua Córdoba-, a través de la cual nos exponía su queja por la composición de la mesa de trabajo para la elaboración de las nuevas tarifas de EMACSA, en la que no estaría previsto que participen las asociaciones de consumidores y usuarios.

Por otro lado la queja se refería a la falta de respuesta a los escritos dirigidos a la Alcaldía, con fechas 25 de febrero y 1 de abril de 2016, solicitando la inclusión de la asociación en dicha comisión para dar voz y voto a los consumidores.

II. Reunidos cuantos requisitos formales resultan exigidos por el apartado primero del artículo 16 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, esta Institución acordó admitir a trámite la queja y, consiguientemente, solicitar a esa Administración el preceptivo informe así como interesar la necesidad de resolver expresamente la solicitud formulada.

III. Con fecha 20 de junio de 2016 se ha recibido la respuesta del Ayuntamiento de Córdoba acreditando la remisión de comunicación al Presidente de Facua Córdoba respondiendo a su petición en sentido negativo, de acuerdo con el informe técnico elaborado por EMACSA.

En el citado informe, cuya copia también se ha facilitado a esta Institución, se parte de que la creación de la comisión de trabajo como fase previa para la elaboración de tarifas del servicio de abastecimiento de agua es un acto de carácter voluntario aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Córdoba.

Se argumenta que la participación ciudadana en esta fase no está contemplada en el Decreto 365/2009, de de 3 de noviembre, por el que se regulan los procedimientos administrativos en materia de precios autorizados de ámbito local en Andalucía. Sí resulta obligatoria a través de la consulta que debe realizarse a los representantes de consumidores y usuarios, entre otros, según establece el artículo 7 de dicho Decreto.

En relación con las normas invocadas por Facua Córdoba para acreditar su derecho a participar en la comisión de trabajo señala el informe técnico que se trata de órganos colegiados de participación administrativa y social en los que se incluyen los representantes de las asociaciones que agrupan a consumidores y usuarios, cuya definición ha quedado regulada por Decreto 477/2015, de 17 de noviembre, sin que haya ninguna referencia a una comisión relacionada con la fijación de tarifas del ciclo integral del agua.

Por todo ello el Ayuntamiento no estaría en la obligación de admitir a Facua como parte de la comisión de trabajo creada para aprobación de las tarifas de EMACSA.

En base a los referidos antecedentes, conviene realizar a la Administración actuante las siguientes

#### **CONSIDERACIONES:**

##### **Primera.- Sobre la participación ciudadana.**

La participación ciudadana se configura como uno de los elementos esenciales de la vida democrática, teniendo su asiento en el bloque de constitucionalidad.

Así, ya el artículo 9.2 de la Constitución española encomienda a los poderes públicos que faciliten la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (EAA), estableciendo como uno de los objetivos básicos de la Comunidad: «La participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa» (art. 10.3.19º).

El artículo 23.1 de la Constitución consagra el derecho a participar en los asuntos públicos, no sólo a través de representantes elegidos por sufragio sino también directamente.

Asimismo, el artículo 30 EAA reconoce el derecho de participación política, siendo una de sus vertientes la del derecho a participar activamente en la vida pública andaluza a través de los mecanismos necesarios de información, comunicación y recepción de propuestas.

No debemos olvidar que el derecho a una buena administración (art. 31 EAA) también comprende el derecho de todos ante las Administraciones Públicas a participar plenamente en las decisiones que les afecten.

La Constitución también consagra la participación ciudadana en la la toma de decisiones administrativas como elemento necesario de la definición del Gobierno y la Administración (art. 105.a).

Desde estos principios se ha ido evolucionando en la concepción de la ciudadanía, que ha pasado de la visión tradicional de “administrado” o destinatario de las normas o decisiones administrativas a un papel activo, tanto en el control de la acción de gobierno y administración como en la toma de decisiones que les incumben.

La democracia participativa se configura así como un plus necesario a la democracia representativa que se limita a depositar el voto en las urnas cada cuatro años.

En esta línea se habla ya de un “gobierno abierto” cuyos principios inspiradores deben ser la transparencia y la participación.

Para reforzar este modelo de gobierno se han aprobado normas de carácter estatal y autonómico que regulan las obligaciones de transparencia y acceso a la información, así como buen gobierno, cuyo eje vertebrador es la idea de la necesaria participación ciudadana.

Resultan bastante clarificadores los términos empleados en la Exposición de Motivos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno:

«La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.»

En parecidos términos se pronuncia nuestra Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía:

«La transparencia es inherente a la democracia y constituye una pieza fundamental para el establecimiento de una sociedad democrática avanzada, que es uno de los objetivos proclamados en el preámbulo de nuestra carta magna.

Sin el conocimiento que proporciona el acceso de los ciudadanos a la información pública, difícilmente podría realizarse la formación de la opinión crítica y la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, un objetivo irrenunciable que los poderes públicos están obligados a fomentar (artículos 9.2 de la Constitución y 10.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía).

También la evaluación de programas y políticas públicas se reconoce como un instrumento operativo para cumplir objetivos de transparencia. Así, la Junta de Andalucía se marca como objetivo avanzar en el diseño de un sistema andaluz de evaluación de políticas públicas, conforme al artículo 138 del Estatuto de Autonomía y en orden a la mayor transparencia en la gestión pública.

La presente ley tiene por objeto profundizar en la transparencia de la actuación de los poderes públicos, entendida como uno de los instrumentos que permiten que la democracia sea más real y efectiva. Esta no debe quedar reducida al mero ejercicio periódico del derecho de sufragio activo. Nuestro ordenamiento jurídico exige que se profundice en la articulación de los mecanismos que posibiliten el conocimiento por la ciudadanía de la actuación de los poderes públicos, de los motivos de dicha actuación, del resultado del mismo y de la valoración que todo ello merezca.»

En el ámbito de la prestación de servicios locales, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, establece una serie de principios inspiradores, entre ellos, la transparencia en la actuación administrativa (art. 27).

Asimismo se hace eco del papel que juega la participación al reconocer que los municipios podrán desarrollar sus competencias propias en materia de establecimiento y desarrollo de estructuras de participación ciudadana (art.9.26).

### **Segunda.- Sobre la participación en materia de aguas.**

Antes de que se aprobaran las normas sobre transparencia pública ya existían previsiones normativas relacionadas con las obligaciones de transparencia en materia de medio ambiente.

Así, el convenio de Aarhus, sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que fue ratificado por España en diciembre de 2004, y la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Señalaba su Exposición de Motivos:

«(...) la Ley se limita a establecer aquellas garantías y principios que deben ser observados por todas las autoridades públicas ante las que pretendan ejercerse los derechos de acceso a la información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, sin entrar a regular el procedimiento para su ejercicio. Pues en la medida en que se reconocen derechos que contribuyen a hacer efectivos los derechos, pero también los deberes, proclamados en el artículo 45 de la Constitución, constituyen una herramienta decisiva para reforzar la participación de la sociedad civil en el proceso político de toma de decisiones, ya que la implantación de un modelo de desarrollo sostenible depende, en buena medida, de la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso político decisorio, de manera que durante el debate se hayan tenido en cuenta las informaciones y aportaciones que haya podido realizar cualquier persona interesada y en el resultado final sean palpables y tangibles las preocupaciones y consideraciones de carácter medioambiental.

Esta idea, expresamente recogida en la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, cuyo principio número 10 establece que la mejor manera de gestionar los asuntos ambientales es contar con la participación de todos los ciudadanos, encuentra su razón de ser última en la necesidad de avanzar hacia la transformación del modelo de desarrollo, basada en planteamientos democráticos que postulan la participación activa, real y efectiva de la sociedad civil como única vía para, en primer lugar, legitimar las decisiones que se hayan de adoptar y, en segundo lugar, garantizar su acierto y eficacia en el terreno práctico.»

En el ámbito de aplicación de esta Ley se incluían, a los efectos del derecho de participación pública, los planes, programas y disposiciones de carácter general relacionados con el medio ambiente y, entre éstos, los que afectan a la materia de aguas.

La Ley 27/2006, sin embargo, se remite a lo dispuesto por la legislación específica en lo relativo a la participación del público en planes y programas en materia de aguas.

El Texto refundido de la Ley de Aguas y la Ley de Aguas de Andalucía dejan plasmada la importancia de la participación social en los procesos de planificación hidrológica y crean órganos específicos para su canalización.

Si bien dichos procesos exceden del objeto de las disposiciones que puedan aprobarse en torno a las tarifas de agua, lo cierto es que éstas también llevan incorporadas decisiones que pueden afectar a la gestión sostenible y a la protección de los recursos hídricos.

En este sentido, ya en el Acuerdo andaluz por el agua quedó reflejado, como uno de los vectores de la política del agua, un sistema de tarificación adecuado para recuperar, en la medida de las capacidades económicas, los costes de la gestión del agua, incluidos los costes ambientales, y que al tiempo incentive un uso responsable.

También se hacía referencia a la gestión del agua basada en la calidad del servicio que se presta a la ciudadanía, con compromisos explícitos y la participación activa de los agentes sociales y económicos.

Esta Institución también ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el asunto de la participación ciudadana en los procesos de discusión y determinación de las políticas del agua.

Ya en el Informe Especial “Los servicios domiciliarios de agua en Andalucía” (2005) hacíamos referencia a que el carácter esencial del agua y la dimensión colectiva que tiene cualquier proceso de decisión sobre este elemento provoca la necesidad de contar con criterios nacidos desde las aportaciones más enriquecedoras de toda la sociedad afectada.

Señalábamos que resultaba necesario mejorar la definición del papel de las asociaciones de consumidores, usuarios y colectivos vecinales o de vocación medioambiental en los procesos de discusión sobre estas políticas.

En el más reciente Informe Especial “Servicios de suministro de agua. Garantías y derechos” (2015), hemos incluido expresamente entre las Recomendaciones formuladas que se mejoren los mecanismos y cauces de participación ciudadana en la regulación, organización y gestión de los servicios agua.

Finalmente, nos parece oportuno señalar que el propio Pleno del Ayuntamiento de Córdoba, en sesión celebrada el 13 de octubre de 2015, aprobaba una moción para su adhesión al Pacto Social por el Agua.

Precisamente la participación ciudadana es uno de los principios fundamentales del modelo de gestión que propugna, en la línea de la Convención de Aarhus y la Ley 27/2006.

Esta participación se traduce tanto en la rendición de cuentas y el acceso a la información como en la adopción de decisiones, señalando que *“es preciso promover nuevas formas de control social y de democracia participativa, que garanticen transparencia y participación ciudadana efectiva y proactiva”*.

### **Tercera.- Sobre el papel de las asociaciones de consumidores y usuarios.**

El artículo 51.2 de la Constitución atribuye a los poderes públicos el fomento de las organizaciones de consumidores y usuarios y dispone que deberán oírlos en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos.

Por su parte el artículo 27 EEA garantiza a los consumidores y usuarios el derecho a asociarse, así como a la información, formación y protección en los términos que establezca la ley. También remite a la ley la regulación de los mecanismos de participación y el catálogo de derechos del consumidor.

El legislador autonómico se hace eco de dichos mandatos a través de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía (LDPCUA).

En el catálogo de derechos de las personas consumidoras incluye la constitución de organizaciones y asociaciones de consumidores, a través de las cuales ejercerán la participación en las actividades de las instituciones públicas andaluzas que directamente les afecten, la audiencia en consulta para la elaboración de las disposiciones de carácter general que puedan interesarles o afectarles y la representación de los derechos e intereses reconocidos y protegidos en la propia LDPCUA (art. 4.4 LDPCUA).

Las asociaciones de consumidores y usuarios se configuran como cauce de participación en los asuntos públicos que les afecten, así como de representación, consulta y defensa de los derechos e intereses de los consumidores (art. 28 LDPCUA).

Se consideran organizaciones y asociaciones de personas consumidoras y usuarias aquellas cuyo objeto social sea la defensa, información, educación, formación, asistencia y representación de sus personas asociadas como consumidoras, así como la **defensa de los intereses colectivos de la ciudadanía** en cuanto a su condición de personas consumidoras en general (art. 29 LDPCUA).

Esta legitimación para actuar en nombre y representación de los intereses generales de las personas consumidoras y usuarias se atribuye exclusivamente a las asociaciones de personas consumidoras y usuarias constituidas conforme a lo previsto en el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras Leyes complementarias, en la LDPCUA y en el Decreto 121/2014, de 26 de agosto, por el que se regula el régimen jurídico y el Registro de Asociaciones y Organizaciones de personas consumidoras y usuarias de Andalucía.

Además, determinadas asociaciones de consumidores y usuarios que reúnan los requisitos establecidos reglamentariamente (art. 10 del citado Decreto 121/2014) acceden a la condición de más representativas de Andalucía. Actualmente serían Adicae-Andalucía, Al-Andalus, Facua Andalucía y UCA-UCE.

Entre los beneficios que supone dicha condición se encuentra el de su incorporación al Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía, que se configura como máximo órgano de consulta y representación en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En concreto, entre las funciones que se le asignan se incluyen las de formular cuantas propuestas deban ser consideradas de interés en materia de protección de los consumidores y la de asesorar a los órganos de las distintas Administraciones Públicas con competencias en materia de protección de los consumidores (art. 39.3 LDPCUA).

#### **Cuarta.- Conclusiones**

Debemos hacer notar que nos parece muy loable la creación de una comisión de trabajo para revisar la estructura tarifaria de las contraprestaciones económicas a percibir por los servicios que presta EMACSA.

Efectivamente la creación de una comisión de este tipo no se trata de una obligación que venga impuesta por norma expresa aunque sí creemos que responde a los principios que debe inspirar toda actuación pública y, en particular, la relacionada con las decisiones que afecten a la prestación del servicio de agua..

Según hemos podido conocer, fue el Consejo de Administración de EMACSA quien acordó la constitución de esta comisión de trabajo, integrada por un representante de cada grupo municipal, un representante de cada uno de los sindicatos CC.OO. y UGT, un representante del comité de empresa, el gerente y tres representantes del movimiento ciudadano.

Es muy posible que por criterios de agilidad y para facilitar la toma de decisiones se haya decidido limitar la participación ciudadana a estos tres representantes.

Aunque dicha participación también puede tener su voz a través de los grupos políticos y sindicatos, en principio parece que la participación ciudadana directa habría quedado muy limitada.

Por otra parte, desconocemos quienes son los sectores sociales que habrán sido llamados a participar en la comisión en representación del movimiento ciudadano y qué criterios se habrán empleado para la asignación de estas plazas.

Lo que nos parece un error es que no se haya incorporado a las asociaciones más representativas de los intereses de consumidores y usuarios, cuando son éstos los destinatarios de las tarifas de EMACSA.

Recordemos que la participación se configura como instrumento no sólo de control de la actuación administrativa sino también en la fase de toma de decisiones, por lo que una vez se adopta la decisión de dar cabida a la participación en el proceso previo a la presentación de unas tarifas lo que carece de sentido es excluir al sector que resulta directamente afectado.

En el caso concreto de Facua, además, tenemos conocimiento de su implicación en otros procesos de elaboración de tarifas del ciclo integral del agua.

Podemos destacar que recientemente ha participado activamente en la modificación de las tarifas de Málaga, por lo que su experiencia puede aportar muchos conocimientos en el debate que se plantea en el momento de repartir los costes del servicio para que tengan un reflejo justo en las tarifas que debe abonar la ciudadanía.



La transparencia y participación en dicho proceso resultan especialmente notables, habiéndose constituido una mesa de trabajo a la que se incorporaron grupos políticos, las tres Asociaciones de Consumidores con presencia en el Consejo de Consumidores y Usuarios de Andalucía. En el proceso también se contó con la participación de las Asociaciones de Vecinos, Asociaciones Ecologistas y representantes del Colegio de Administradores de Fincas. Asimismo se animó a todos los representantes de colectivos a que presentaran propuestas para que pudieran ser analizadas y consideradas. De todo ello se ofreció cumplida información a través de la web de Emasa y mediante notas de prensa.

A nuestro entender el proceso participativo llevado a cabo en Málaga para la aprobación de las nuevas tarifas de EMASA constituye un modelo a seguir para otras entidades y se configura como un ejemplo de buena práctica de participación ciudadana que debería servir de referente para la toma de decisiones por parte de otros municipios.


En este sentido, no podemos sino abogar porque se produzca una reconsideración de las decisiones adoptadas por el Ayuntamiento de Córdoba en relación con la participación de las asociaciones de consumidores en la comisión de trabajo creada para la determinación de las tarifas de EMACSA a fin de evitar que resulte desvirtuada una iniciativa que se presentaba como modélica en el ámbito de la promoción de los procesos participativos y del empoderamiento ciudadano en relación con la toma de decisiones en el ámbito público.

A la vista de las anteriores consideraciones y de conformidad con lo establecido en el apartado primero del artículo 29 de la Ley 9/1983, del Defensor del Pueblo Andaluz, se le formula la siguiente RESOLUCIÓN:

**RECOMENDACIÓN:** Que, de acuerdo con los principios de participación y gobierno abierto, se invite a las asociaciones de defensa de las personas consumidoras con mayor representación en la localidad a participar en la comisión de trabajo creada para la elaboración de las tarifas de EMACSA o, en todo caso, que se dirija solicitud de participación al Consejo de las Personas Consumidoras y Usuarias de Andalucía para que éste designe un representante.

Esperamos confiadamente que, de conformidad con lo dispuesto en el apartado primero del artículo 29 de la Ley 9/1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, en el plazo no superior a un mes nos facilite respuesta escrita a la presente Resolución donde ponga de manifiesto la aceptación de la Recomendación formulada o, en su caso, exponga las razones que estime oportunas para no aceptarla.

Muy atentamente,



Jesús Maeztu Gregorio de Tejada  
Defensor del Pueblo Andaluz

Le rogamos que en las sucesivas comunicaciones que nos dirija sobre el asunto planteado, **haga mención al número de expediente de queja** indicado en la parte superior de este escrito.