

4. EL PRECIO DEL SERVICIO

4.1. El dilema entre coste y precio

Si partimos de los principios de autofinanciación y recuperación de costes, es evidente que la tarifa del servicio de agua debe calcularse de forma que permita la obtención de ingresos suficientes para cubrir los costes, garantizando el equilibrio económico financiero del servicio. Esto implica que para determinar la tarifa a aplicar es necesario previamente calcular cuales son los costes del servicio que deben ser objeto de financiación.

A este respecto, el art. 24,2 del RDL 2/2004, que regula el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (en adelante TRLHL) establece lo siguiente:

«2. En general, y con arreglo a lo previsto en el párrafo siguiente, el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida.

Para la determinación de dicho importe se tomarán en consideración los costes directos e indirectos, inclusive los de carácter financiero, amortización del inmovilizado y, en su caso, los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa, todo ello con independencia del presupuesto u organismo que lo satisfaga. El mantenimiento y desarrollo razonable del servicio o actividad de que se trate se calculará con arreglo al presupuesto y proyecto aprobados por el órgano competente.»

La consecución del equilibrio financiero implica conseguir una efectiva recuperación de los costes del servicio, entre los que deben incluirse los costes operativos o de gestión, incluidos los financieros y los costes medioambientales, por así exigirlo expresamente la Directiva Marco de Agua.

Una vez efectuado el cálculo de costes del servicio y partiendo de que el principio de autofinanciación implica que los costes sean repercutidos en

los usuarios del servicio por la vía de las tarifas, podremos dar el siguiente paso que será determinar la cuantía de dicha tarifa y su reparto entre los usuarios del servicio. Es decir, una vez conocido el coste del servicio, podremos establecer el precio del mismo.

La adecuada relación entre los factores que conforman el binomio coste-precio es fundamental para valorar, no sólo la eficacia y eficiencia del servicio, sino sobre todo la equidad del mismo, ya que la tarifa que se repercute a los usuarios sólo se justifica en la medida en que es necesaria para cubrir los costes del servicio.

Por tanto, desde la perspectiva de las personas usuarias del servicio es importante que quede garantizado que se realiza una adecuada imputación de costes y que los cálculos se realizan conforme a lo legalmente estipulado.

En este sentido, uno de los debates principales que existe actualmente en el sector es acerca de la idoneidad de permitir que se añadan a los costes propios de la gestión del servicio, los derivados del denominado "canon concesional". Una cantidad que debe satisfacer la empresa concesionaria del servicio, en función de lo determinado en el contrato concesional, y cuyo destino, al no estar predeterminado normativamente, es en muchas ocasiones la financiación de los gastos corrientes de la entidad local titular del servicio.

La legalidad del canon concesional es indiscutible al estar contemplada su existencia como una posibilidad en la legislación reguladora de los contratos de gestión de servicios públicos. Lo que se pone realmente en cuestión es la oportunidad de dicho canon.

Y ello por cuanto resulta indiscutible que las cantidades aportadas por las empresas concesionarias en concepto de canon concesional van a ser repercutidas, de una u otra forma, como costes del servicio y van a terminar incrementando las tarifas que deben pagar los usuarios. Se produce así una transferencia de fondos desde los usuarios del servicio de aguas hacia las arcas municipales, sin que la misma tenga una naturaleza fiscal, ni esté sujeta a los principios propios del régimen tributario.

Las dificultades para justificar la imposición de un canon concesional ha llevado a algunas entidades locales a optar por la imposición de un canon

demanial vinculado al alquiler a las empresas suministradoras de las redes necesarias para la prestación del servicio, aduciendo que las mismas son propiedad de la entidad local.

Por más que esta justificación pueda parecer razonable, lo cierto es que la misma sólo se sostendría en aquellos casos en que la entidad local, además de prestar sus redes a la empresa concesionaria, asumiera las responsabilidades de un propietario en relación a su conservación, ampliación y mejora. Algo que normalmente no ocurre ya que lo usual es que en el propio contrato concesional se estipule que las empresas concesionarias asumen la obligación de mantener y conservar en debido estado las redes de distribución que se ponen a su disposición.

Por tanto, el canon concesional no es en la mayoría de los casos sino una fuente de financiación extra para la entidad local, cuyo coste no recae en realidad sobre las empresas concesionarias sino sobre las personas usuarias del servicio de agua.

Por otro lado, al no estar determinada normativamente la finalidad a que deben destinarse los fondos procedentes del canon concesional, los mismos pueden ser utilizados libremente por la entidad local para financiar cualquier tipo de gastos, tengan o no relación con el servicio de aguas. De hecho no ha sido infrecuente en estos años de crisis que algunos Ayuntamientos hayan utilizado el canon concesional para pagar nóminas, para atender el pago de proveedores o ejecutar obras públicas.

Si a esto le unimos el hecho de que exista la posibilidad legal para la entidad local de obtener de la empresa concesionaria, no solo el canon correspondiente al año en curso, sino también los correspondientes a varios años o incluso el importe previsto para todo el periodo concesional, a nadie se le escapa el efecto "perturbador" que el canon concesional puede llegar a tener sobre las decisiones que un Ayuntamiento debe adoptar en cuanto a la forma de gestión de su servicio de agua.

No es de extrañar que se cuestionen públicamente las decisiones adoptadas por algunos Ayuntamientos andaluces en los últimos años, que han conllevado el otorgamiento del servicio de agua a empresas concesionarias que estaban dispuestas, no sólo a abonar un generoso canon concesional, sino además a entregar el importe del mismo al Ayuntamiento de forma

anticipada. Especialmente cuestionadas son estas decisiones cuando se adoptan por Ayuntamientos muy endeudados y/o en épocas pre-electorales.

No creemos caer en ninguna extralimitación de nuestras funciones si aprovechamos la oportunidad que nos brinda este Informe para advertir del enorme potencial "*corruptor*" que presenta la actual regulación de los cánones concesionales y abogamos por una modificación drástica de dicha regulación en relación con el servicio de agua que implique la prohibición total de los mismos, o, de no ser esto posible, al menos que se prohíba el cobro anticipado del canon y se establezca la obligatoriedad de destinar el mismo a la financiación del servicio de agua.

4.2. Una aproximación comparativa a los precios del servicio en Andalucía

Sin pretender hacer un examen exhaustivo de los precios del servicio de agua en Andalucía, si hemos realizado una aproximación a esta realidad partiendo de los datos extraídos de los cuestionarios remitidos a esta Institución por parte de las empresas suministradoras seleccionadas en el estudio muestral realizado para el presente Informe.

De un somero estudio comparativo de estos datos se extraen conclusiones verdaderamente interesantes y en muchos casos sorprendentes. Así, hemos comprobado que existen grandes diferencias en cuanto a los precios del servicio entre unas empresas y otras, que muchas veces resultan difíciles de explicar atendiendo a factores intrínsecos y extrínsecos al propio servicio.

Resulta llamativo que existan varias empresas que tiene fijados unos precios para todos sus tramos de consumo, incluso para los tramos más caros destinados a castigar el despilfarro, que resultan ser notoriamente inferiores a los fijados por otras empresas incluso para sus tramos más baratos en los que pretenden bonificar el ahorro y el consumo responsable. Esto supone, que existen usuarios en Andalucía que, por más que despilfarren en su consumo de agua, siempre pagarán el metro cúbico del preciado elemento a un precio inferior al de otros usuarios, por más esfuerzos que los mismos realicen para ser responsables en su consumo.