

la media y gravar aquellos que superen la ratio de consumo que se estime razonable y aceptable, social y medioambientalmente.

Esta regulación podría establecerse en virtud de norma aprobada por la Comunidad Autónoma haciendo uso de la habilitación que le confiere a la Administración de la Junta de Andalucía el artículo 8 de la Ley 9/2010 de 30 de julio, de Aguas de Andalucía:

«m) La regulación de los criterios básicos de tarificación del ciclo integral del agua de uso urbano, tales como el número de tramos de facturación y los consumos correspondientes a cada uno de ellos, los períodos de facturación, conceptos repercutibles, fijos y variables, y cualesquiera otros que permitan una facturación homogénea en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio de la facultad de los entes locales para la fijación del precio de las tarifas.»

No debemos olvidar tampoco que en el Acuerdo Andaluz por el Agua de 2009 se incluía entre los objetivos a conseguir el siguiente:

«Establecer unos bloques tarifarios homogéneos de nivel regional, que genere igualdad de trato a los usuarios del agua»

Atribuyendo esta función al Observatorio Andaluz del Agua en el punto 91 del Acuerdo:

«El Observatorio del Agua propondrá la adopción de medidas tendentes a la homogeneización del sistema tarifario del ciclo urbano en el conjunto de municipios andaluces, al objeto de propiciar sistemas de bloques progresivos acordes con los previstos en el canon de infraestructura urbana del agua, determinando los tramos o bloques de consumo básico, ordinario y excesivo»

4.3.1. LA TARIFICACIÓN POR HABITANTE. UNA APUESTA DE FUTURO PARA UN SISTEMA MÁS JUSTO

Esta Institución viene desde hace ya bastantes años promoviendo el establecimiento de estructuras tarifarias en el servicio de abastecimiento de agua que contemplen el número de personas que habitan en la vivienda objeto del suministro. La razón de ser de este empeño no es otro que nuestro total convencimiento de que es un sistema más justo y más acorde con el principio de que quien contamina paga que se recoge en la Directiva Marco del Agua y con los objetivos de fomento del consumo responsable

y eficiente que contempla la legislación en materia de aguas vigente en nuestra Comunidad Autónoma.

Asimismo, creemos que es el sistema que mejor respuesta ofrece al objetivo fijado en el Acuerdo Andaluz por el Agua de 2009 que postulaba lo siguiente:

«Incentivar a través de las tarifas y cánones del agua la eficiencia y el uso racional y desincentivar el mal uso y el despilfarro»

Esta Institución considera razonable y justo ponderar la tarifa de aguas en función del número de personas que hacen uso de la misma, especialmente cuando grava el exceso de consumo, con objeto de que aquellas que ajusten su consumo a los términos que se consideren óptimos puedan verse beneficiadas por la aplicación de los tramos tarifarios más económicos y, por contra, se penalice con la aplicación de los tramos más caros cuando se produzca un consumo excesivo o poco razonable de agua.

No entendemos que pueda resultar aceptable un sistema tarifario que sitúa a muchas familias numerosas o a hogares donde residen varias personas ante el reto imposible de tratar de ajustar sus hábitos de consumo a unos niveles que no le supongan ser penalizados económicamente por consumo excesivo. Del mismo modo, que entendemos injusto que una persona que reside sola en su vivienda pueda hacer un consumo suntuario de agua sin que ello le reporte el tener que pagar el agua derrochada a un precio más elevado que la media.

Nuestro empeño no ha alcanzado el éxito esperado hasta la fecha, ya que, como es conocido, sólo tres empresas aplican en Andalucía un sistema tarifario por habitante -Emasesa, Giahsa y Emasa- a las que habría que sumar el caso de Aqualia en el municipio onubense de Cortegana, aunque este caso parece más una consecuencia del hecho de que dicha localidad estaba siendo gestionada por Giahsa hasta hace pocos años y haber optado sus nuevos gestores por mantener el sistema de tarificación ya existente.

En los cuestionarios remitidos a las empresas suministradoras con ocasión de este Informe, hemos inquirido expresamente acerca de la valoración que les merece la opción por un sistema de tarificación que tenga en cuenta el número de personas que hacen uso del agua en la vivienda.

Las respuestas recibidas reflejan perfectamente las distintas posiciones existentes sobre esta cuestión y expresan con claridad las ventajas e inconvenientes que presenta este sistema de tarificación. Veamos algunas de estas respuestas:

1. En contra de la tarificación por habitante:

** "En principio podría parecer un sistema más justo de facturación pero su implantación está condicionada por la dificultad de obtención y comprobación de los datos de empadronamiento. Además, en otros sistemas donde se ha implantado esta tarifa, se observa que se plantea una tarifa mucho más elevada para aquellas viviendas en las que no se declaran los habitantes, con lo que parece que se pierden los criterios de eficiencia en el uso del agua y aparentemente se podría transformar en un sistema encubierto de incremento de la recaudación."*

** "El establecimiento de una estructura tarifaria por bloques variables, en función de las personas que hacen uso de la vivienda puede ser una medida algo más equitativa pero con importantes problemas desde el punto de vista de la gestión práctica de los servicios como consecuencia de la innumerable casuística posible, la necesidad de una permanente coordinación con los responsables municipales de padrones, la constante variación de los miembros que hacen uso de la vivienda a lo largo del año (estudiantes, segundas residencias, etc.). Seguramente sería más coherente por ejemplo, establecer tarifas específicas para familias numerosas en sus distintas categorías, etc."*

** "Coincidimos en la necesidad de considerar el número de personas que hacen uso de la vivienda, ya que efectivamente no es lo mismo el consumo de una vivienda con una o dos personas que el de una con 5 o 6. Estamos de acuerdo en que se ajuste para las viviendas con más habitantes la facturación del consumo del agua. Una tarificación completa por habitante y no por abonado, puede parecer a priori más justa, si hablamos de proporcionalidad, en cuanto al consumo sin embargo no lo es en su totalidad, como más abajo exponemos además del evidente gasto y volumen de trabajo administrativo que repercutiría finalmente en el importe de la tarifa."*

La factura del agua, se compone de una cuota fija o de servicio y de una cuota variable dependiente del consumo. Actualmente, de esta manera, podría parecer que las viviendas con un solo habitante,

dado que pagan la cuota fija sin poder dividir los gastos entre más personas, se ven perjudicadas respecto a aquellas viviendas en las que viven más personas y en las que el gasto fijo se puede repartir entre todas. Sin embargo la realidad es que la cuota fija, por definición legal, va asociada a la vivienda y es independiente del uso del servicio y, por tanto, independiente del número de habitantes. En las viviendas con un solo habitante podemos decir que esto se compensa de cierta manera con el sistema tarifario de bloques.

Según el último dato del INE, el porcentaje de hogares según tamaño en Andalucía es el siguiente:

<i>Hogares con 1 persona.....</i>	<i>21,9%</i>
<i>Hogares con 2 personas.....</i>	<i>28,3%</i>
<i>Hogares con 3 personas.....</i>	<i>21,6%</i>
<i>Hogares con 4 personas.....</i>	<i>21,0%</i>
<i>Hogares con 5 o más personas.....</i>	<i>7,2%</i>

En más del 50% de las viviendas andaluzas viven 1 o 2 personas únicamente, por lo que una facturación pura por habitante implicaría que la factura del agua se vería incrementada a más de la mitad de la población andaluza por la eliminación de la compensación en los tramos variables. Puesto que no se quiere perjudicar a las viviendas con pocos consumidores, pero tampoco penalizar a aquellas viviendas que consuman más agua por el simple hecho de convivir más personas en ella, abogamos por el sistema de bonificaciones basado en el aumento de los bloques de consumo para viviendas con más de cuatro personas.”

** "En la actualidad no se tiene en cuenta el número de personas que habitan las viviendas abastecidas para la determinación de la facturación. Sin perjuicio de que podría considerarse que tal tratamiento cabría entenderse a primera vista como propiciador de una distribución más equitativa en la aplicación del consumo a facturar, debe tenerse en cuenta que, en la práctica, se hace muy difícil su aplicación, pues ello exige unos padrones municipales absolutamente actualizados, que no generen dudas en cuanto a su veracidad. Por otra parte se produciría una menor facturación, lo que implicaría la fractura del equilibrio ingresos y gastos, necesitando un incremento de las tarifas para poder conseguir el beneficio cero.”*

* *"Tiene el principal inconveniente de la veracidad de los datos de empadronamiento. Realiza una bonificación encubierta a los propietarios de dos viviendas al provocar que estos sistemas tarifarios "reducen las tarifas del primer bloque". Tiene la ventaja teórica de una mayor equidad al facturar por habitante.*

Sin embargo, ¿qué ocurre con las familias con estudiantes desplazados? La misma pregunta surge con trabajadores recién emancipados.

Si se atienden a circunstancias familiares, ¿por qué no se atienden a circunstancias de salud?

La tarifa debe estar vinculada al punto de suministro. Atender a circunstancias internas de los usuarios domésticos dificulta los procesos de facturación y da pie a la aparición de arbitrariedades o "subsidios opacos".

2. A favor de la tarificación por habitante:

* *"Si, se aplica para los clientes domésticos el sistema de facturación por habitante empadronado.*

Este nuevo sistema es:

- *Más justo ya que cualquier ciudadano, a igualdad de consumo individual, pagará lo mismo por cada m³ que consuma que su vecino.*

- *Más sostenible, ya que fomenta el consumo responsable de agua, evitando que las familias de menos miembros tengan consumos por habitante superiores en hasta 2 y 3 veces lo que consumen las familias tipo o las familias numerosas.*

- *Más solidario, ya que evita que algunos ciudadanos subvencionen a otros por el mero hecho del n^o de miembros de la vivienda en que residen.*

- *Más ajustado a la normativa europea, española y andaluza, ya que al evitar dichas subvenciones, se da mejor cumplimiento al principio legal de recuperación de costes y de quien contamina paga, evitando que determinadas personas soporten un mayor coste que otras por la mera razón del n^o de personas con que convivan.*

- *Además, ayuda al cumplimiento de la normativa de empadronamiento.*

- *Uno de los inconvenientes más claros es de aceptación por la ciudadanía ya que clientes que han estado históricamente subvencionados (viviendas de menos miembros) ven incrementada su factura hasta igualarse con la de aquellos a los que les baja al dejar de subvencionar a los primeros.”*

* "- VENTAJAS:

- *Consideramos que este modelo es más justo y sostenible, fomenta el uso responsable.*

- *Mismo criterio para la aplicación de los bloques de facturación de los distintos conceptos, sean propios de EMASESA o por cuenta de la Junta de Andalucía.*

- INCONVENIENTES:

- *Mantenimiento actualizado el número de habitantes ya que se suelen comunicar las modificaciones al alza y no las bajas.*

- *Dificultades en los cruces con los padrones municipales por estructuras diferentes de las bases de datos,*

- *Falta de actualización de la titularidad de los contratos por parte de los usuarios de los servicios,*

- *Dificultad de aplicación en caso de bloques de varias viviendas con un único contador.”*

Teniendo en cuenta lo expuesto en las respuestas transcritas y las informaciones recabadas por esta Institución en las reuniones de trabajo habidas con responsables de empresas suministradoras, podemos decir que los principales inconvenientes para la aplicación de un sistema de tarificación por habitante son de índole técnica y económica, y ambos se concretan en las dificultades y costes que presenta la obtención del dato del número real de habitantes de las viviendas suministradas.

En efecto, la fórmula más lógica y viable para obtener el dato requerido es acudir al padrón municipal de habitantes y contrastar los datos del mismo con los padrones que recogen las viviendas suministradas y las personas titulares del suministro. Un proceso que podría pensarse que es fácilmente realizable mediante el oportuno cruce de datos entre bases informáticas, pero que en la práctica presenta importantes complejidades técnicas y jurídicas.

El primer problema es que las bases de datos a cruzar en muchas ocasiones no hablan un mismo "lenguaje informático" y exigen de un proceso de conversión que resulta técnicamente laborioso y económicamente costoso.

El segundo problema es que los padrones municipales rara vez están actualizados y reflejan fielmente la realidad poblacional de sus municipios. De hecho muchas personas no se empadronan o incluyen en el padrón a sus hijos o a otros convivientes en su vivienda, hasta no verse impelidos a ello por una norma que les obligue o por el deseo de obtener alguna ventaja o beneficio vinculado al empadronamiento.

Un tercer problema es de índole jurídica y radica en la posible afección a la Ley de protección de datos que conllevaría permitir que una empresa suministradora del servicio de aguas acceda a los datos protegidos del padrón municipal.

A nuestro entender el primero de los problemas, de naturaleza técnica e informática, no debe suponer un obstáculo insalvable, por más que pueda resultar arduo y costoso, ya que existen empresas suministradoras que están haciendo este cruce de datos, lo que demuestra su factibilidad técnica. Por otro lado, la conectividad y la interoperabilidad de las bases de datos se encuentran entre los retos a superar para hacer realidad la administración electrónica que preconizan las normas procedimentales y de régimen jurídico de reciente aprobación.

Por lo que se refiere a la falta de actualización de los datos padronales y a su deficiente correlación con la realidad poblacional, debemos partir de la certeza de este diagnóstico para continuar recordando que el empadronamiento es una obligación legalmente estipulada para todos los ciudadanos y terminar señalando que la aplicación de la tarificación por habitante puede constituirse en el acicate necesario para que Ayuntamientos y vecinos realicen la necesaria labor de actualización y depuración de los padrones municipales.

No hay que olvidar que del número de personas empadronadas dependen en buena medida los ingresos municipales por transferencias estatales y autonómicas, y que estos datos son esenciales para la planificación económica y el diseño de los servicios públicos.

La experiencia de aquellos municipios donde se han implantado sistemas de tarificación por habitante demuestra que los mismos contribuyen a actualizar y depurar los padrones municipales y se traducen, por regla general, en un incremento en el número de personas empadronadas.

La problemática jurídica relacionada con la legislación de protección de datos se antoja inicialmente más ardua, aunque no creemos que sea en absoluto irresoluble.

El problema surge al suscitarse la duda sobre si es posible, con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), que una empresa suministradora del servicio de aguas pueda tener acceso a los datos contenidos en el padrón municipal.

Sobre la cuestión ha habido diversos pronunciamientos de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) respondiendo a distintas consultas evacuadas por personas interesadas. Nos interesa traer aquí a colación, en primer lugar, la respuesta ofrecida por la AEPD a una consulta evacuada por la asociación de defensa de los derechos de las personas consumidoras FACUA con fecha 22 de enero de 2010, en la que se planteaba la conformidad a la LOPD *“de la comunicación de los datos contenidos en los padrones municipales de varios Ayuntamientos a la Empresa Metropolitana que les gestiona el abastecimiento de agua, en su calidad de empresa pública de titularidad municipal, con la finalidad de que esta pueda facturar el servicio en función de las personas que residan realmente en cada domicilio, ya que el nuevo sistema tarifario tiene en cuenta dicha circunstancia, evitando así la carga de la prueba al administrado”*.

En su respuesta la AEPD reproduce la ya ofrecida en relación a otra consulta similar de fecha 26 de diciembre de 2009, de la que cabe deducir que estima conforme a la LOPD la posibilidad planteada por la entidad consultante, en base, entre otras, a las siguientes consideraciones:

“A nuestro juicio, en el supuesto planteado, entendemos que cuando el Municipio facilita el Padrón municipal al concesionario, con la única finalidad de llevar a cabo la prestación de servicios, no pudiendo utilizarlo para ninguna otra y debiendo devolverlos al Ayuntamiento una vez concluida ésta, dicha actividad encaja en la figura del encargado

del tratamiento, la cual se regula en el artículo 12 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal (LOPD), aunque es el artículo 3.g) de la misma el que la define como «la persona física o jurídica, autoridad pública, servicio o cualquier otro organismo que, solo o conjuntamente con otros, trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento».

En consecuencia, de lo indicado anteriormente se desprende que la entidad consultante tendrá la condición de encargado del tratamiento, dado que actuará en nombre y por cuenta del Municipio, ya que éste es el titular de la actividad y así lo dispone el artículo 85 apartado segundo de la Ley 7/1985, de 2 de abril de Bases del Régimen Local, modificado por la Disposición Final primera de la Ley 30/2007, de 30 de octubre Ley de Contratos del Sector Público.

«2. Los servicios públicos de la competencia local podrán gestionarse mediante alguna de las siguientes formas:

A. Gestión directa:

a) Gestión por la propia entidad local.

b) Organismo autónomo local.

c) Entidad pública empresarial local.

d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública.»

No obstante, para que una determinada entidad pueda ser considerada encargada del tratamiento, será preciso cumplir el régimen establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica, que exige, como premisa previa y esencial, la celebración con el responsable de un contrato por escrito o en cualquier otra forma que permita acreditar su celebración y contenido, que deberá especificar las circunstancias previstas por los apartados 2 y 3 del citado precepto.”

Esta respuesta de la AEPD habilitó a la empresa EMASESA a utilizar los datos de los padrones municipales de los municipios a los que presta el servicio de aguas en la provincia de Sevilla para la conformación de los padrones cobratorios, labor que lleva realizando desde 2010 sin que hayan surgido problemas hasta la fecha.

Por contra, la empresa GIAHSA se encontró con un problema cuando decidió implantar en 2012 la tarificación por habitante en los municipios

que abastece dentro de la provincia de Huelva, al recibir uno de estos Ayuntamientos una comunicación de la Delegación Provincial del Instituto Nacional de Estadística en la que textualmente se señalaba lo siguiente:

"En relación con la petición del fichero del Padrón de Habitantes completo del Instituto Nacional de Estadística (INE) a una fecha realizada en los últimos meses por ese Ayuntamiento a través de la web de IdaPadrón y debido a las consultas que han realizado otros municipios de esta provincia, se informa que:

1- El INE, como responsable del fichero que se obtiene por IdaPadrón, ha procedido a consultar a la Agencia de Protección de Datos (APD) si es procedente la cesión de dicho fichero a la Sociedad Mercantil GIAHSA.

2- De acuerdo con el informe emitido (que se acompaña) la cesión sin el consentimiento del interesado, vulnera la Ley 15/1999 y no sólo la del fichero del INE sino también la de su fichero municipal, por cuanto únicamente se pueden ceder los datos padronales a la mencionada empresa GIAHSA con el consentimiento del interesado y, en este caso, nunca el fichero completo.

3- En el caso concreto de que ese Ayuntamiento hubiera cedido el fichero de padrón completo a GIAHSA estaría incurriendo en una infracción legal por lo que, si es el caso, se requiere expresamente que deje de hacerlo".

A este escrito se acompañaba copia de un informe de la AEPD de fecha 26 de marzo de 2012 en el que responde a una consulta del INE acerca de si resulta conforme a lo dispuesto en la LOPD "que por diversas entidades locales se proceda a facilitar el acceso a los datos del padrón municipal de habitantes a una sociedad mercantil que gestiona el suministro de aguas a la Mancomunidad que integran las mencionadas corporaciones".

El informe de la AEPD concluye de la siguiente forma:

«De este modo, las opciones planteadas por la entidad gestora, que prevé como primera opción "no aplicar bonificación a nadie y que quien quisiera tener que obtener dicha bonificación tuviese que ir al Ayuntamiento, solicitar un certificado de empadronamiento y remitírselo" a dicha entidad, sería la única conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, a salvo de la posibilidad de que dicho ciudadano pudiese otorgar expresamente su consentimiento a la

entidad para recabar esa información, toda vez que la cesión sólo será posible con ese previo consentimiento.

Por tanto, la cesión, planteada no se encontraría amparada por la Ley Orgánica 15/1999 a menos que previamente se hubiera recabado el consentimiento del interesado a la misma, siendo además preciso indicar que incluso en ese caso la cesión únicamente podría referirse al dato concreto de las personas que conviven en la vivienda respecto de la que se solicita la información, no pudiendo producirse una cesión masiva como la plantada en la consulta que implicaría un acceso indiscriminado a la totalidad de los datos del Padrón Municipal.»

Como puede observarse existe una aparente contradicción entre ambos pronunciamientos de la AEPD que provoca cuando menos confusión e incertidumbre entre las entidades locales y los operadores del agua que pretendan aplicar la tarificación por habitante y que de hecho ha dificultado en gran medida la aplicación de este sistema de tarificación por parte de la empresa GIAHSA.

Esta Institución, tras analizar con detenimiento ambos pronunciamientos de la AEPD y examinar otros informes evacuados por dicha Agencia sobre cuestiones relacionadas con las que han sido objeto de estos pronunciamientos, debe señalar lo siguiente:

El informe de la APD de 26 de marzo de 2012, que afecta a la empresa GIAHSA se basa para su conclusión en tres premisas:

- Cualquier revelación a terceros de datos del padrón requiere, a priori, el consentimiento de los interesados.
- En la actualidad no hay disposición de rango legal que permita excluir la necesidad de obtención del consentimiento para llevar a cabo tal cesión.
- En tanto en cuanto la entidad suministradora de agua sea la encargada de facturar el agua directamente a los clientes, la misma es responsable del fichero en el que se inserten datos de tales personas.

El informe evacuado el 22 de enero de 2010, a instancias de FACUA y en relación a la empresa EMASESA, pese a llegar a una conclusión distinta, no entra realmente en contradicción respecto a lo que señala el informe

de 26 de marzo de 2012, si bien introduce una variable que nos parece fundamental en este tema: la institución del encargado del tratamiento.

En este sentido, dicho informe de 2010, partiendo de las mismas premisas que el informe de 2012, contempla la posibilidad de que la revelación de datos del padrón se lleve a cabo, no para que todas esas personas tengan la consideración de clientes de la empresa suministradora, sino para que en el proceso de facturación que haga la empresa a los que sí son clientes suyos pueda tenerse en consideración el número de personas que reside en las viviendas para las que sus clientes han contratado el suministro de agua.

Esa revelación de datos no tiene, a nuestro entender, la consideración de cesión cuando se haga cumpliendo los requisitos que dispone el artículo 12 de la LOPD (acceso a los datos por cuenta de terceros). Además, con respecto a estos datos la empresa suministradora no actuaría como responsable de fichero o de tratamiento, toda vez que no puede decidir sobre la finalidad a la que se destina el tratamiento (no les factura, no son clientes, como resume el informe de 26 de marzo de 2012), y ello por cuanto que el "prestado" de los datos del padrón por parte del Ayuntamiento va orientado en exclusiva a hacer posible la facturación de los clientes de la empresa suministradora de agua, debiendo devolverse o destruirse tales datos una vez hayan dejado de resultar útiles para tal fin (una vez cumplida la prestación contractual, en los términos del artículo 12).

Esta opción no se contempla en el informe de 2012, quizá por lo escueto de los términos en los que se realiza la consulta por parte del INE. Es por ello por lo que en tal informe únicamente se analiza la posibilidad de llevar a cabo una cesión.

Sin embargo, en la consulta aludida en el informe de la AEPD de 2010 -consulta de 26 de diciembre de 2009- sí se pide opinión específica en cuanto al acceso a los datos por cuenta de terceros; y es por ello por lo que tal consulta resuelve con todo rigor tal opción.

De todo lo cual cabe concluir que la respuesta ofrecida por la AEPD en su informe de 22 de enero de 2010 es la que, a juicio de esta Institución, resultaría procedente.

En cualquier caso, y para despejar cualquier tipo de dudas sobre la adecuación a derecho del acceso a los datos del padrón municipal por parte

de las empresas suministradoras, consideramos que sería conveniente que la comunicación a la empresa suministradora se realizara después de haber llevado a cabo un proceso de disociación de datos.

Tal opción no debería entrañar demasiadas complejidades técnicas, y la misma podría satisfacer plenamente las necesidades de todas las partes, protegiendo en mejor medida los derechos de la ciudadanía. Para ello, bastaría con remitir a las empresas suministradoras un listado con el número de personas residentes en las viviendas para las que se haya solicitado la contratación del suministro de agua, sin necesidad de incluir más datos.

Planteada, de esta forma, una solución para el problema jurídico que parece presentar la tarificación por habitantes, resta por valorar otros posibles inconvenientes de este sistema tarifario que han sido planteadas por las empresas suministradoras consultadas.

En particular nos interesa detenernos en la recurrente cuestión de la injusticia que este sistema supondría para determinados colectivos, como los pensionistas, o para las personas que viven solas, y que con el nuevo sistema verían encarecidas sus facturas.

A este respecto, hemos de decir que resulta evidente que el sistema de tarificación por habitante, al adaptar los tramos tarifarios a la realidad del número de personas que hacen uso del agua, encarecerá la factura para aquellos que ahora se beneficiaban de un supuesto consumo eficiente sin que el mismo existiera realmente y, a su vez, abaratará la factura de aquellas familias que estaban pagando precios propios de un consumo excesivo, cuando el mismo no se producía realmente. Este ajuste de precios es obvio que contará con el beneplácito de quienes resulten beneficiados y con la protesta airada de quienes resulten perjudicados. Es lógico que así sea, pero no creemos que ello sea un argumento válido para cuestionar la idoneidad del sistema propuesto.

Máxime cuando es perfectamente posible en el caso de colectivos desfavorecidos como es el de los pensionistas con escaso nivel de renta, establecer bonificaciones en las tarifas que corrijan el efecto de encarecimiento del nuevo sistema.

Otra crítica que se hace a este sistema tarifario es que se traduce en subidas generalizadas de las tarifas. O como dicen gráficamente algunos sirve para encubrir "tarifazos".

A esta cuestión, debemos decir que cualquier cambio de sistema tarifario o cualquier simple proceso de adaptación de tramos tarifarios puede servir para encubrir un "tarifazo". No obstante cualquier subida de tarifas no justificada puede evitarse si están vigilantes para denunciarla quienes defienden los derechos de los vecinos y las personas usuarias. No olvidemos que cualquier cambio en las tarifas debe ser sometido a aprobación por el Ayuntamiento respectivo y, en su caso, sometido a previa autorización de la Comunidad Autónoma.

En este sentido, nos parece una medida acertada que antes de acometer el cambio al sistema de tarificación por habitante exista un compromiso de la entidad local y la empresa suministradora de compensar los excesos de recaudación que puedan producirse reajustando las tarifas cobradas a los colectivos que resulten más perjudicados por el nuevo sistema.

El mayor problema para la aplicación del sistema de tarificación por habitantes proviene de la existencia de un número muy importante de viviendas en Andalucía que cuentan con contadores comunitarios. En estos casos, únicamente puede recurrirse a los certificados colectivos de empadronamiento para que se tenga en cuenta el número total de personas que habitan en estas viviendas al realizar la facturación, aunque no sea posible una individualización de la factura por cada vivienda.

También se cuestiona este sistema tarifario por considerar que no contempla determinadas situaciones que se dan en la vida real pero no encuentran correcto acomodo en las normas padronales.

Uno de estos casos es el de las viviendas alquiladas a estudiantes durante el curso académico. El problema surge al no empadronarse en dichas viviendas los estudiantes -pese a estar legalmente obligados a ello- porque podrían peligrar las becas que perciben por desplazamiento y residencia fuera del hogar familiar. También está el caso de las viviendas destinadas al alojamiento compartido de varias personas por periodos breves de tiempo.

Respecto a todos estos supuestos y para solventar las distintas casuísticas que puedan suscitarse, consideramos necesario que el proceso de implantación del nuevo sistema tarifario se haga de forma paulatina, con un periodo de información previa a los usuarios suficientemente dilatado y constituyendo un organismo dedicado específicamente a solventar las dudas y a dar respuesta a las situaciones especiales que puedan plantearse.

En este sentido, nos parece digna de ser tomada en consideración la posición adoptada por FACUA en relación a esta cuestión en el informe que nos ha remitido y que reproducimos a continuación:

"FACUA considera que el concepto de ahorro o despilfarro no puede desvincularse del número de residentes de la vivienda. Por ello, la asociación cree que debe avanzarse en la facturación por habitante así como en la aplicación de tarifas de bloques progresivas donde se penalicen los consumos excesivos.

La puesta en marcha de un sistema de facturación por habitante precisa de un proceso previo de análisis para definir bien y de forma justa y equitativa los bloques de consumo, así como de información suficiente y antes de su puesta en marcha, dirigida al conjunto de los usuarios del suministro domiciliario de agua donde se aplique. Supone un cambio importante en el sistema de facturación que de no hacerse bien puede suponer un significativo impacto en algunos hogares, y por ello su entrada en vigor debería ser paulatina y progresiva, de forma que permita el correcto dimensionamiento de los bloques de consumo, depurar el sistema de comunicación de datos y de gestión del sistema y desarrollar una campaña de información ciudadana amplia y con tiempo suficiente para garantizar que todos los usuarios están al corriente. Por ejemplo en Sevilla, el sistema de facturación por habitante empezó a gestarse y diseñarse en el año 2006 y no entró en vigor plenamente hasta 2011.

Los inconvenientes van ligados a problemas de gestión de datos del padrón municipal, a la necesidad de dimensionar bien los bloques de consumo y a la de diseñar y regular un sistema que tenga en consideración, para conocer y acreditar el número de personas que viven u ocupan la vivienda objeto del suministro, otros criterios, además del empadronamiento. Todo ello con la finalidad de ser sensibles a la realidad social existente y ser justos en la aplicación del sistema de facturación por habitante.

Hay personas que por diversas razones no están empadronadas en la vivienda (inmigrantes, alquiler, ocupación temporal del inmueble, segundas residencias, personas con asistencia en domicilio...) y de otra parte están los suministros con contadores colectivos a nombre de las comunidades de propietarios y las viviendas vacías con escaso consumo. Por ello, es preciso contemplar la existencia de un órgano o comisión en el seno de los Ayuntamientos, participada

por las organizaciones de consumidores, que estudie y valore los casos excepcionales y permita flexibilizar un sistema basado en el empadronamiento.

Respecto del cruce de datos con el padrón, éste debe estar actualizado y debe ser automático, existiendo Resolución de la Agencia de Protección de Datos que ampara el cruce de datos del padrón municipal y los usuarios del suministro domiciliario de agua. El inconveniente es que el consumidor debe ser consciente de que tener actualizado los datos de empadronamiento es su responsabilidad y tiene una incidencia directa en la facturación del suministro, así como que debe contar con información suficiente al respecto.”

Estamos convencidos de que el sistema de tarificación por habitante es el más justo y el que en mejor medida posibilita el cumplimiento de los principios de recuperación de costes y fomento del consumo responsable. Y creemos que con una adecuada previsión, un proceso de información pública y la creación de órganos para resolver dudas y posibles conflictos, podría y debería implantarse en todos los municipios de Andalucía.

4.4. Conclusiones

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.

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. Abogamos por una modificación drástica de la regulación vigente en relación con el servicio de agua que implique la prohibición total del canon concesional, o, de no ser esto posible, al menos que se prohíba el cobro anticipado del canon y se establezca la obligatoriedad de destinarlo a la financiación del servicio de agua.