

4. EL PRECIO DEL SERVICIO

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 despilfaren 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.

De igual modo, merece ser destacado el hecho de que existan empresas cuyas tarifas no difieran prácticamente entre unos y otros tramos de consumo, de forma que en la práctica se incumple el principio de progresividad que debe presidir la existencia de los mismos. Por el contrario, existen otras que presentan diferencias tan sustanciales entre los tramos bonificados y los tramos no bonificados o con recargo, que hacen que cualquier pequeña diferencia en el nivel de consumo se traduzca en diferencias notables en cuanto al coste de la factura.

Nos ha sorprendido comprobar la existencia de unas tarifas que no establecen diferencia alguna de precio entre el primer y el segundo tramo de consumo, lo cual convierte en inexplicable la mera existencia de tramos diferenciados y supone un incumplimiento del principio de progresividad de las tarifas.

También entendemos oportuno destacar las notorias diferencias que se dan entre los precios de unas empresas y otras en una comparativa por tramos de consumo, que nos revela que las diferencias entre la empresa más cara (0,8083 €/m³) y la más barata (0,1148 €/m³) llegan a ser de hasta siete veces en el coste del m³ del tramo bonificado.

De igual modo es notoria la diferencia de precios entre las empresas en el tramo más alto que pretende castigar el despilfarro. Ya que mientras en la más barata se castiga el exceso de consumo con un precio de 0,3620 €/m³, en la más cara el coste del despilfarro se eleva hasta los 2,0415 €/m³.

Como puede verse existen diferencias de precios tan notables que resulta difícil creer que todas ellas encuentren justificación por las diferencias de coste derivadas de factores ajenos al propio servicio y, por tanto, de difícil o imposible modificación, existiendo voluntad para ello.

Por tal motivo, no es extraño que en el curso de las reuniones habidas durante la preparación de este Informe con empresas suministradoras, administraciones públicas y asociaciones de defensa de las personas consumidoras, se nos planteara en varias ocasiones la propuesta de que se establecieran, por parte de alguna administración u organismo público, unas tarifas que fueran comunes para toda la Comunidad Autónoma o, al menos, que se fijaran unas directrices o recomendaciones sobre las tarifas que deberían aplicarse por el servicio de agua.

La viabilidad de esta propuesta se antoja difícil desde el momento en que partimos de la premisa de que las tarifas sean el resultado de aplicar el binomio coste - precio, que implica que las tarifas de unos servicios serán necesariamente distintas de las de aquellos otros cuyos costes sean diferentes.

En este sentido, es obvio que las diferencias de costes entre unos servicios y otros pueden deberse a factores relacionados con la eficiencia en la gestión del servicio o con la aplicación al mismo de economías de escala. Factores sobre los que, en principio, podría intervenir con el objetivo de equiparar costes.

No obstante, en muchos casos, estas diferencias de costes obedecen a factores extrínsecos al propio servicio, sobre los que es muy difícil intervenir, como pueden ser la cantidad o calidad del recurso disponible, las dificultades orográficas para su extracción y distribución o la dispersión demográfica.

No puede ser igual el coste de un servicio de agua en un municipio que se nutre de un manantial situado en las inmediaciones del núcleo poblacional, que las de un municipio que debe obtener el agua de un embalse situado a gran distancia de su propio término municipal; como no será igual el coste cuando la población a suministrar está agrupada en un único núcleo que cuando se trate de núcleos de población diseminada; o cuando sea necesario bombear el agua porque la población a suministrar está en un lugar elevado; o cuando sea necesario someter el agua a un tratamiento de desalación; etc.

Por tanto, es lógico que existan tarifas diferentes en aquellos municipios donde los costes del servicio son diferentes, de lo que cabría concluir que la propuesta de determinación de unas tarifas comunes para toda la Comunidad autónoma resulta inviable en la práctica.

No obstante, esta conclusión podría resultar algo apresurada ya que hemos podido comprobar como en la práctica es posible establecer tarifas homogéneas para municipios cuyos costes son muy diferentes. Esto ocurre en supuestos en que la gestión del servicio de agua está encomendada a un ente supramunicipal, normalmente un consorcio o una mancomunidad, que ha decidido repartir el coste global del servicio entre todos los municipios de forma equivalente, aunque el coste relativo de suministrar el agua a unos municipios sea objetivamente más barato que a otros.

En estos casos se aplica un principio de solidaridad y los usuarios de los municipios cuyo coste relativo es más barato financian en parte el agua a los usuarios de otros municipios con un coste relativo más elevado. Este principio de solidaridad no solo se da en supuestos de gestión supramunicipal, sino también en casos en que la gestión es municipal, como ocurre cuando los usuarios que viven en el núcleo de población principal financian a los que viven en núcleos de población pequeños o dispersos, o cuando los vecinos de una barriada financian el coste de llevar el agua hasta otra barriada ubicada en un lugar elevado.

Desde un punto de vista teórico nada impide que se establezcan unas tarifas comunes para todos los municipios y usuarios de una Comunidad Autónoma, incorporando criterios de solidaridad en el reparto de costes. No obstante, a nadie se le escapa que si ya es bastante difícil conseguir el consenso necesario entre los municipios afectados para fijar unas tarifas comunes en el ámbito de gestión de una misma empresa suministradora, cuanto más arduo resultaría obtener el acuerdo para fijar unas tarifas comunes cuando afectan a municipios gestionados por distintas empresas suministradoras. ¿Cómo se garantizaría el equilibrio financiero de las empresas suministradoras cuyos costes no quedaran cubiertos por las tarifas fijadas? ¿Deberían contribuir las empresas suministradoras cuyos costes fueran inferiores a las tarifas fijadas a un fondo de solidaridad para compensar a las empresas deficitarias? ¿Quién y cómo se encargaría de regular y gestionar este fondo de solidaridad?

Como podemos ver la posibilidad teórica existe, pero la viabilidad de la propuesta de fijación de una tarifas comunes a toda la Comunidad Autónoma se nos antoja en la práctica bastante complicada. Sin mencionar las dudas jurídicas que la misma presenta en relación con la aplicación del principio de autonomía local.

A este respecto, nos hacemos eco de las propuestas que abogan por la regulación mediante una Ley de los criterios esenciales sobre los costes que pueden ser imputados al servicio de aguas y de las reglas para el cálculo de los mismos, de tal forma que se limiten la discrecionalidad y las incertidumbres que se generan actualmente en relación con la determinación de este elemento esencial del servicio.

Asimismo, nos parece digna de mención la propuesta de atribuir a un órgano específico funciones de control y supervisión sobre los servicios de

agua, que incluiría la fiscalización de las tarifas y, dentro de la misma, de los costes del servicio.

Este órgano podría tener funciones y competencias amplias en relación con los servicios de agua, a semejanza de los entes reguladores existentes en otros países europeos (OFWAT en Reino Unido; la Federation Professionnelle des Entreprises de l' Eau en Francia; la Entidade Reguladora dos Servicos de Aguas e Residuos en Portugal y la Comisión de Vigilancia del Recurso Hídrico en Italia), o funciones más limitadas de asesoramiento y propuesta, al estilo de la Asociación Holandesa de Operadores de Agua, cuyo papel parece asemejarse al asignado a los Observatorios del Agua ya existentes en nuestro País. En todo caso, debería ser un organismo independiente, tanto respecto de las administraciones titulares del servicio, como respecto de las empresas suministradoras.

Ambas propuestas podrían hacerse efectivas mediante una norma aprobada al efecto por la Comunidad Autónoma, ya que no debemos olvidar que la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, incluye en su artículo 8 entre las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía la siguiente:

«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.»

4.3. Sistemas de tarificación. Especial referencia a la tarificación por habitante

El sistema de tarificación predominante en nuestra Comunidad Autónoma es binomio y contempla, por un lado una cuota fija o de servicio, cuyo importe guarda relación con el calibre del contador y con la que se pretenden cubrir los costes fijos del servicio, (aunque la norma lo limita a un máximo del 30%) y, por otro lado, una cuota variable destinada a cubrir los costes derivados del mayor o menor consumo.

Así viene expresamente regulado en el Reglamento de Suministro Domiciliario de Agua de Andalucía (RSDA) aprobado por Decreto 120/1991:

«Artículo 97 Cuota fija o de servicio

Es la cantidad fija que periódicamente deben abonar los usuarios por la disponibilidad que gozan, independientemente de que hagan uso o no del servicio.

El importe total de los ingresos percibidos por este concepto, no podrá ser superior al 30% del total de los gastos del presupuesto de explotación del servicio de abastecimiento de cada Entidad suministradora.

Artículo 98 Cuota variable o de consumo

Es la cantidad que abona el usuario de forma periódica y en función del consumo realizado. Para cuantificar esta cuota se podrán aplicar los distintos tipos de tarifa que a continuación se detallan:

1) Tarifa constante: Dentro de un mismo uso del agua, todo el consumo se factura al mismo precio.

2) Tarifa de bloques crecientes: El consumo de agua se descompone en bloques de límites preestablecidos, a los que se aplican precios cada vez más elevados.

3) Tarifa de bloques decrecientes: El consumo de agua se descompone en bloques de límites preestablecidos, a los que se aplican precios que resultan cada vez más reducidos.

Para los bloques de consumos establecidos en el párrafo anterior, regirán los siguientes criterios:

a) El número de bloques por consumos, no podrá ser superior a cuatro en la modalidad de usos domésticos.

b) El número de bloques, no podrá ser superior a tres en la modalidad de usos industriales o comerciales.

c) El número de bloques, no podrá ser superior a dos en la modalidad de otros usos.

d) En los casos de Organismos Oficiales sólo se establecerá un bloque.»

De entre los distintos tipo de tarifas que el RSDA permite para cuantificar la cuota variable el que se aplica a los consumos domésticos es

el de bloques crecientes, ya que es el que permite aplicar el principio de "quien contamina paga" recogido en el art. 9 de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas:

«1. Los Estados miembros tendrán en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, a la vista del análisis económico efectuado con arreglo al anexo III, y en particular de conformidad con el principio de que quien contamina paga.

Los Estados miembros garantizarán, a más tardar en 2010: que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y, por tanto, contribuyan a los objetivos medioambientales de la presente Directiva, una contribución adecuada de los diversos usos del agua, desglosados, al menos, en industria, hogares y agricultura, a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, basada en el análisis económico efectuado con arreglo al anexo III y teniendo en cuenta el principio de que quien contamina paga.

Al hacerlo, los Estados miembros podrán tener en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación y las condiciones geográficas y climáticas de la región o regiones afectadas.»

Este principio de recuperación de costes aparece relacionado con el principio de uso eficiente del agua contenido en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, concretamente en su art. 111 bis. Y es de este principio de eficiencia en el uso del agua del que derivan las estructuras tarifarias por tramos de consumo que son de aplicación a la cuota variable.

«Artículo 111 bis Principios generales

1. Las Administraciones públicas competentes, en virtud del principio de recuperación de costes y teniendo en cuenta proyecciones económicas a largo plazo, establecerán los oportunos mecanismos para repercutir los costes de los servicios relacionados con la gestión del agua, incluyendo los costes ambientales y del recurso, en los diferentes usuarios finales.

2. La aplicación del principio de recuperación de los mencionados costes deberá hacerse de manera que incentive el uso eficiente del agua y, por tanto, contribuya a los objetivos medioambientales perseguidos.

Asimismo, la aplicación del mencionado principio deberá realizarse con una contribución adecuada de los diversos usos, de acuerdo con el principio del que contamina paga, y considerando al menos los usos de abastecimiento, agricultura e industria. Todo ello con aplicación de criterios de transparencia.

A tal fin la Administración con competencias en materia de suministro de agua establecerá las estructuras tarifarias por tramos de consumo, con la finalidad de atender las necesidades básicas a un precio asequible y desincentivar los consumos excesivos.»

De igual modo se pronuncia la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, al incluir el artículo 5 entre los principios que deben regir la actuación administrativa en materia de aguas el siguiente:

«11. Recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes de las infraestructuras hidráulicas, medioambientales y los relativos al recurso, de conformidad con el principio de que quien contamina paga y de forma que se incentive un uso responsable y se penalice el despilfarro.»

Y no debemos olvidar que este es uno de los acuerdos adoptados en el marco del Acuerdo Andaluz por el Agua firmado en 2009, que señala entre los “vectores de la nueva política andaluza del agua” el siguiente:

«El 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»

Asimismo, entre los objetivos concretos de este Acuerdo Andaluz por el Agua se incluye el siguiente:

«Es necesario tender al principio de recuperación de costes establecido en la DMA, en el que se incluyen los costes de explotación, ambientales, de amortización de infraestructuras, laminación de avenidas y de oportunidad. Es irrenunciable el principio de “quien contamina paga” cuya aplicación contribuirá a hacer respetar y cuidar un recurso que es de todos.»

Para conseguir los objetivos que marca la legislación vigente, la estructura tarifaria de bloques de consumo crecientes que resulta de aplicación a la cuota variable en los consumos domésticos debería incluir un bloque de consumo, económicamente incentivado, cuyo objetivo sea promover el consumo responsable y el ahorro de agua. Asimismo debería incluir un bloque de consumo, económicamente penalizado, cuyo objetivo sea disuadir el despilfarro y el consumo excesivo.

Entre el bloque de consumo incentivado y el de consumo penalizado pueden situarse uno o dos bloques destinados a gravar los consumos que se sitúen en el entorno del consumo medio de la zona abastecida. El precio del m³ en estos bloques intermedios debería ser el equivalente al coste efectivo de dicho suministro.

Partiendo de este criterio de distribución de los bloques tarifarios, la determinación de cual sea el consumo medio en la zona de aplicación de las tarifas será fundamental para establecer los restantes tramos tarifarios.

A este respecto, el Instituto Nacional de Estadística fija en 130 litros el consumo medio por habitante y día en España, y en 120 litros el consumo medio por habitante y día en Andalucía. Por su parte, un estudio publicado por AEAS en 2012 cifra en 126 litros el consumo doméstico diario en España.

Por nuestra parte, nos hemos interesado en conocer cuáles eran los consumos medios de las empresas suministradoras seleccionadas en la muestra objeto de investigación. Las respuestas han sido muy variadas y en muchos casos elusivas respecto de la cuestión planteada, aduciendo dificultades en el cálculo o remitiéndose a los datos recogidos por el INE para España o Andalucía.

Las diferencias en el consumo medio entre unas y otras zonas pueden explicarse por razones geográficas o climáticas -los hábitos de consumo no son iguales en zonas de climatología lluviosa que en zonas donde es habitual la sequía- o por la distribución poblacional -no es el mismo el consumo en zonas urbanas que en zonas rurales; o en zonas turísticas donde existe una gran variación poblacional.

En cualquier caso, si dejamos fuera las respuestas sobre las cifras de consumo medio más extremas -80 litros/día/hab. y 150 litros/día/hab.-

parece que los consumos medios para uso doméstico se sitúan en Andalucía en el entorno de los 120 litros por habitante y día. Si tenemos en cuenta que la media de habitantes por vivienda en Andalucía está cifrada en 2,63 (según cifras INE 2014), el consumo medio de una vivienda habitual sería de unos 10 m³/mes (concretamente 9,47 m³/mes).

Partiendo de este dato de consumo medio podríamos fijar cuales deberían ser, aproximadamente los diferentes tramos de consumo:

En este sentido, y por lo que se refiere al tramo tarifario destinado a incentivar el consumo responsable y el ahorro de agua, parece claro que el mismo debería recoger siempre consumos inferiores al estimado como consumo medio en la zona. Asimismo, dicho tramo debería incluir los consumos considerados como mínimos o vitales, es decir aquellos que son necesarios para garantizar unos mínimos estándares de calidad de vida.

Según la Organización Mundial de la Salud el consumo mínimo necesario se sitúa entre los 50 y 100 litros por persona y día. Teniendo en cuenta las circunstancias de desarrollo económico y hábitos sociales, higiénicos y alimenticios existentes en nuestra Comunidad, cabría cifrar en 100 litros por habitante y día el consumo mínimo necesario, lo que supone 3 m³ al mes por habitante.

Partiendo de este dato y tomando en consideración que la media de habitantes por vivienda en Andalucía esta cifrada en 2,63 (según cifras INE 2014), el consumo mínimo promedio de una vivienda sería en Andalucía de unos 8 m³/mes (concretamente 7,89m³/mes).

Partiendo de estas cifras podríamos establecer un marco aproximado de tramos de consumo para la determinación de la cuota variable de usos domésticos del que resultarían los siguientes bloques por vivienda y mes:

Bloque 1	0 a 8 m ³ /mes
Bloque 2	8 a 12 m ³ /mes
Bloque 3	12 a 18 m ³ /mes
Bloque 4	Más de 18 m ³ /mes

El objetivo del bloque 1 es favorecer o incentivar el consumo responsable de agua, mientras que en el bloque 2 se englobarían los consumos medios por vivienda, el bloque 3 estaría destinado a penalizar los consumos de agua superiores a la media y el bloque 4 penalizaría los consumos excesivos, el despilfarro y los usos suntuarios del agua.

En el caso de que se quisieran establecer tres bloques o tramos en lugar de cuatro, el bloque 2 y 3 se podrían aunar.

Si partimos de este cuadro modelo de distribución por bloques y lo comparamos con los tramos de consumo que han sido objeto de análisis en el presente informe, comprobaremos que existen notables divergencias entre la estructura tarifaria definida como modelo y las existentes en muchos municipios de Andalucía, sin que en muchos casos acertemos a explicar esas diferencias en base a cuestiones geográficas, climatológicas, poblacionales, etc.

Así, resulta sorprendente comprobar la existencia de bastantes empresas que han fijado un primer bloque tarifario con consumos inferiores a los 2 m³ o a los 3 m³ por vivienda, lo que se nos antoja poco razonable ya que estaría por debajo del consumo mínimo que hemos estimado -siguiendo el criterio de la OMS- en 7,89 m³/mes (para una vivienda con un promedio 2,63 habitantes). Con este tramo no creemos que se esté incentivando el consumo responsable o el ahorro de agua, ya que resulta difícil pensar que una familia con dos o tres miembros puedan consumir menos de 3 m³ al mes en condiciones normales.

La explicación para este tramo tarifario tan exiguo habría que buscarla en los bloques de consumo fijados por la Ley 9/2010, de Aguas de Andalucía para el canon de depuración que grava la utilización del agua de uso urbano, el denominado canon autonómico, que incluye una cuota fija y una cuota variable. La cuota variable se encuentra conformada por tres tramos, siendo estos los siguientes:

- Mínimo exento 2 m³/mes/viv.
- B1 2 a 10 m³/mes/viv.
- B2 10 a 18 m³/mes/viv.
- B3 Más de 18 m³/mes/viv.

Parece evidente que son muchas las empresas suministradoras que han optado, con el consentimiento de sus entidades locales, por trasladar miméticamente estos tramos del canon autonómico a su estructura tarifaria, con la particularidad de convertir el tramo 0-2 m³ que consta como exento en el canon autonómico, en un primer tramo de consumo cuyo objetivo resulta difícil colegir ya que es evidente que más que incentivar un consumo responsable, lo que incentiva es un consumo de pura subsistencia.

Si obviáramos ese primer tramo 0-2 m³ y partiéramos de considerar como tramo incentivado el B1 del canon autonómico, tampoco creemos que fuera una estructura tarifaria acertada ya que se estarían incluyendo en el tramo bonificado consumos superiores a los 9,47 m³ mes que hemos determinado antes como representativos del consumo medio en Andalucía. Es decir, se estarían incentivando en alguna medida consumos que no implican ahorro alguno respecto de la media ya existente.

Son llamativos los casos de dos de las empresas investigadas que tienen fijados únicamente dos tramos de consumo, estableciendo en 20 m³ y 21 m³, respectivamente, la frontera entre uno y otro tramo de consumo. Ciertamente no parece que semejante estructura tarifaria se corresponda con un sistema progresivo de bloques crecientes que busque incentivar consumos responsables y penalizar consumos suntuarios. La inclusión en un primer bloque de consumos superiores a los 10 m³/mes por vivienda ya supone un escaso incentivo al ahorro, elevar dicho tramo hasta los 20 m³ o 21 m³ convierte en ilusorio el fomento del consumo responsable.

Cabe hacer una mención especial para aquellas empresas que gravan el consumo de agua tomando en consideración el número de habitantes de la vivienda. Dentro de la muestra hay 4 empresas que gravan de esta forma el consumo -Aqualia Cortegana, Emasa, Emasesa y Giahsa - y para las que no serían válidos los bloques que hemos fijado como modelo y que están basados en un consumo por vivienda (con una media de 2,63 hab.) y no por habitante.

Si fijáramos nuestro modelo partiendo de un consumo mínimo por habitante de 3m³/mes -según criterio OMS- y un consumo medio en Andalucía de 3,6 m³/mes, debemos decir que estas empresas establecen en su cuota variable tramos que incentivan el consumo responsable del agua y que se corresponden con la realidad del consumo medio de las familias

andaluzas. Quizás, la empresa Emasesa tenga estipulado una cantidad un tanto alta en su primer bloque, 4 m³/mes/hab., cantidad que en principio no incentiva el consumo responsable del agua, aunque hay que tener en cuenta que incluye una bonificación para consumos que no superen los 3 m³.

Como hemos señalado anteriormente las diferencias en los tramos de consumo entre unas localidades y otras pueden venir justificadas por la existencia de unos consumos medios divergentes basados en razones geográficas, climatológicas, poblacionales, etc., que determinan una estructura tarifaria diferenciada.

A este respecto, el art. 111, bis del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, señala lo siguiente:

«3. Para la aplicación del principio de recuperación de costes se tendrán en cuenta las consecuencias sociales, ambientales y económicas, así como las condiciones geográficas y climáticas de cada territorio y de las poblaciones afectadas siempre y cuando ello no comprometa los fines ni el logro de los objetivos ambientales establecidos.»

Ahora bien, lo que no alcanzamos a entender son los casos en que estas diferencias son tan grandes que resulta muy difícil encontrarles una explicación razonable y tampoco encontramos lógico que existan tramos de consumo que no respondan en absoluto a criterios de progresividad o incentivación del consumo responsable y el uso eficiente del agua.

A nuestro entender sería perfectamente posible establecer una estructura tarifaria que resultase de aplicación para todos los municipios de Andalucía y cuyos tramos dieran cabida a todas las especificidades y factores diferenciadores que resulte razonable considerar. Dicha estructura tarifaria debería venir determinada en una norma de alcance general y podría incluir periodos transitorios de adaptación para aquellas localidades que cuentan con modelos tarifarios más alejados del que resulte propuesto, así como permitir cierto margen de flexibilidad en la determinación de los tramos cuando se acredite la existencia de factores justificativos de unos consumos diferenciados para algunos municipios.

En todo caso, dicha estructura tarifaria debe ser progresiva y asumir el reto de incentivar económicamente consumos que resulten inferiores a

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.

Existen grandes diferencias en cuanto a los precios del servicio entre unas empresas y otras, que muchas veces resultan difíciles de explicar. Las diferencias de costes entre unos servicios y otros pueden deberse a factores relacionados con la eficiencia en la gestión del servicio o con la aplicación al mismo de economías de escala. Factores sobre los que, en principio, podría intervenir con el objetivo de equiparar costes. No obstante, en muchos casos, estas diferencias de costes obedecen a factores extrínsecos al propio servicio, sobre los que es muy difícil intervenir, como pueden ser la cantidad o calidad del recurso disponible, las dificultades orográficas para su extracción y distribución o la dispersión demográfica.

Desde un punto de vista teórico nada impide que se establezcan unas tarifas comunes para todos los municipios y usuarios de una Comunidad Autónoma, incorporando criterios de solidaridad en el reparto de costes. No obstante, a nadie se le escapa que si ya es bastante difícil conseguir el consenso necesario entre los municipios afectados para fijar unas tarifas comunes en el ámbito de gestión de una misma empresa suministradora, cuanto más arduo resultaría obtener el acuerdo para fijar unas tarifas comunes cuando afectan a municipios gestionados por distintas empresas suministradoras.

Apoyamos las propuestas que abogan por la regulación mediante una norma específica de los criterios esenciales sobre los costes que pueden ser imputados al servicio de aguas y de las reglas para el cálculo de los mismos, de tal forma que se limiten la discrecionalidad y las incertidumbres que se generan actualmente en relación con la determinación de este elemento esencial del servicio.

Asimismo, consideramos razonable la propuesta de atribuir a un órgano específico, preferentemente el Observatorio Andaluz del Agua, funciones de control y supervisión sobre los servicios de agua, que incluiría la fiscalización de las tarifas y, dentro de la misma, de los costes del servicio.

Las diferencias en los tramos de consumo entre unas localidades y otras pueden venir justificadas por la existencia de unos consumos medios divergentes basados en razones geográficas, climatológicas, poblacionales, etc., que determinan una estructura tarifaria diferenciada. Ahora bien, existen casos en que estas diferencias son tan grandes que resulta muy difícil encontrarles una explicación razonable y tampoco es lógico que

existan tramos de consumo que no respondan en absoluto a criterios de progresividad o incentivación del consumo responsable y el uso eficiente del agua.

Sería posible establecer una estructura tarifaria que resultase de aplicación para todos los municipios de Andalucía y cuyos tramos dieran cabida a todas las especificidades y factores diferenciadores que resulte razonable considerar. Dicha estructura tarifaria debería venir determinada en una norma de alcance general y podría incluir periodos transitorios de adaptación para aquellas localidades que cuentan con modelos tarifarios más alejados del que resulte propuesto, así como permitir cierto margen de flexibilidad en la determinación de los tramos cuando se acredite la existencia de factores justificativos de unos consumos diferenciados para algunos municipios.

La determinación de dicha estructura tarifaria debería corresponder al Observatorio Andaluz del Agua y debería hacerse tomando en consideración las opiniones y los intereses de las entidades locales como titulares del servicio de agua.

Esta Institución considera que el sistema de estructuras tarifarias que contemplen el número de personas que habitan en la vivienda objeto del suministro es el 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.

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. 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.

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. También 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.