

El precio del agua en las ciudades. Reflexiones y recomendaciones a partir de la Directiva 2000/60/CE

Francisco GONZÁLEZ GÓMEZ

Profesor Titular de Universidad, Universidad de Granada.

RESUMEN: En este artículo, tomando como referencia el principio de recuperación de costes del servicio, y los objetivos de racionalidad económica y protección medioambiental planteados en la Directiva 2000/60/CE, se hace una reflexión sobre las tarifas aplicadas en el servicio de abastecimiento de aguas en núcleos urbanos. Entre otros aspectos se denuncia la falta de transparencia informativa en el sector, así como el hecho de que los bajos niveles tarifarios aplicados en España no permiten el cumplimiento del principio de recuperación de costes, ni de los objetivos de eficiencia y conservación del recurso. En este orden de ideas, en la parte final del trabajo se plantean una serie de recomendaciones sobre la aplicación de tarifas del agua a efectos de cumplir con los requisitos de la norma comunitaria. En las ciudades españolas existe un amplio margen para justificar la elevación del precio del agua, en todo caso la celeridad y la intensidad con que se dé este inevitable proceso dependerá de las voluntades políticas.

DESCRIPTORES: Abastecimiento de agua. Gestión del agua. Economía urbana. Economía del agua.

1. INTRODUCCIÓN

Hace ya bastante tiempo que en el ámbito de la Economía dejó de considerarse el agua como un bien libre. Se atribuyen ya como rasgos definitorios la escasez, frente a la antaño supuesta abundancia, y la rivalidad entre usos alternativos, lo que plantea una necesaria elección. El agua, ya sea para uso final o como recurso intermedio, es un bien económico, de manera que resulta aconsejable la introducción de criterios que doten de racionalidad a los procesos de elección respecto de los usos alternativos¹. Esta *nueva visión* sobre el agua ha venido

acompañada de un cambio en el modo de concebir la problemática que gira en torno a su gestión. Frente a las tradicionales políticas de oferta cuyo principal reflejo ha sido la construcción de pantanos y presas², se pasa en nuestros días a defender la necesidad de introducir de modo complementario otro tipo de medidas (ESTEVAN, 2000; DICKINSON, 2000): mejoras en infraestructuras tendentes a reducir las pérdidas en las redes³, programas de ahorro y concienciación ciudadana, programas de sustitución de recursos o medidas disuasorias que eviten el uso excesivo del agua.

Recibido: 08.03.2004. Revisado: 30.06.2004

e-mail: fcojose@ugr.es

Web: <http://www.ugr.es/local/fcojose>

Este trabajo se ha desarrollado en el marco del Proyecto de Investigación *Elaboración de las Cuentas del Agua en Andalucía*, financiado por la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.

¹ El agua es un bien indispensable para la vida que tiene importantes connotaciones económicas, sociales y medioambientales (OCDE, 2003a).

² Parafraseando a CUERDO & al. (2001:78) *el viejo paradigma expansionista basado en grandes obras de regulación y transporte —que de hecho dominó la práctica totalidad del siglo XX— parece batirse en retirada frente a una nueva concepción del agua y su gestión que poco a poco va ganando terreno.*

³ Según la Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento (AEAS, 2002) las pérdidas en la red urbana son aproximadamente del 25%. Para su cálculo se emplea la siguiente expresión:

$$\left[\frac{\text{Agua suministrada a la red} - \text{Agua controlada por contador}}{\text{Agua suministrada a la red}} \right] \times 100$$

En ámbitos académicos está extendida la concepción económica del agua, y se aboga de una manera decidida por la introducción de medidas que signifiquen mejoras en su gestión. *Sensu contrario*, más que una impresión, es una realidad que todavía queda mucho por hacer en el ámbito de la pragmática. Los políticos, aun convencidos de la necesidad de introducir innovaciones que impulsen un empleo más racional de los recursos hídricos, se muestran vacilantes a la hora de su incorporación.

La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo *por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas* sienta las bases sobre el tratamiento que ha de darse a la gestión de los recursos hídricos a efectos de cumplir con lo establecido en el artículo 174 del Tratado, que en temas de medio ambiente propone objetivos de conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente, así como la utilización prudente y racional de los recursos naturales. Sin lugar a dudas, esta Directiva tendrá efectos en el modo de gestionar el agua a todos los niveles, y será un importante acicate para el quehacer político en próximos años.

En este artículo, tomando como referencia el principio de recuperación de costes del servicio, y los objetivos de racionalidad económica y protección medioambiental planteados en la citada Directiva, se hace una reflexión sobre las tarifas aplicadas en el servicio de abastecimiento de aguas en núcleos urbanos. El objetivo es plantear una serie de recomendaciones sobre la aplicación de tarifas del agua a efectos de cumplir con los requisitos de la norma comunitaria, sobre los que cada vez se muestra más sensible la comunidad internacional. Para abordar estas cuestiones se propone la siguiente estructura de trabajo. En el segundo apartado se hace una reseña sobre las formas jurídicas que permite el ordenamiento español para gestionar los servicios del agua en las ciudades. En el tercer apartado se introduce una nota crítica sobre el sistema de tarifas del agua en España. Posteriormente, en el cuarto

apartado, se proponen distintas medidas relacionadas con el sistema de precios para dotar de una mayor racionalidad al suministro del agua en las ciudades. Finalmente, se cierra el trabajo con un apartado que recoge las principales conclusiones de esta reflexión.

2. ¿QUIÉN GESTIONA LOS SERVICIOS DEL AGUA EN LAS CIUDADES?

El conjunto de los servicios del agua en las ciudades conforman el denominado *ciclo urbano del agua*. Son actividades de este ciclo la captación de agua, su tratamiento para garantizar la salubridad, el abastecimiento en baja (hogares, industria y otros organismos), la recogida de aguas residuales a través del alcantarillado, la depuración de aguas residuales y el vertido final al dominio público hidráulico.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece en el capítulo III que *el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal*. Entre las competencias asignadas al municipio se citan el suministro de agua, el alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales⁴.

Tradicionalmente, la gestión de los servicios del agua ha sido llevada a cabo internamente desde los propios Ayuntamientos⁵. La intervención pública se ha justificado de diversas maneras: en primer lugar, se reconoce que el agua es un bien necesario para la vida cuya correcta provisión genera externalidades positivas, de manera que, además de ser un derecho individual, es provechoso para el interés general garantizar la universalización de los servicios de aguas bajo ciertas condiciones de salubridad⁶; en segundo lugar, al tratarse de un bien común, cuyos derechos de propiedad no están claramente definidos, la intervención pública puede erigirse en

⁴ En la normativa se especifica que todos los municipios, individualmente o de modo asociado, deben garantizar la prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable y el alcantarillado.

⁵ Un apunte histórico sobre el servicio municipal de aguas en España puede verse en COMÍN (1991).

⁶ Las condiciones de salubridad del agua exigidas por el Gobierno español han sido recientemente modificadas por Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano. Esta norma supone una adaptación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 98/83/CE, de 3 de noviembre de 1998.

garante de su correcta asignación, protección y conservación; y, en tercer lugar, existen importantes economías de densidad asociadas al suministro de agua, de manera que se está en presencia de un caso claro de monopolio natural, en el que la mejor opción es la existencia de un solo proveedor⁷. Bajo este escenario, una manera de garantizar la universalización del servicio, en condiciones adecuadas de salubridad y evitar abusos por posición de dominio en el mercado, es la gestión directa por parte del Ayuntamiento.

No obstante, la gestión de los servicios públicos locales no necesariamente ha de hacerse internamente desde los respectivos entes locales. Así, la propia Ley 7/1985 y el Real Decreto Legislativo, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, admite otras posibilidades bajo formas de gestión directa y gestión indirecta (FIG. 1).

FIG. 1. Formas de gestión de los servicios del agua previstos en el ordenamiento jurídico español

| Gestión directa | Gestión indirecta |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Propia entidad local • Organismo autónomo • Empresa pública | <ul style="list-style-type: none"> • Empresa mixta • Concesión • Gestión interesada • Arrendamiento • Concierto con persona natural o jurídica |

Fuente: Elaboración propia a partir de Ley 13/1995 de Contratos de la Administración Pública y Ley 7/1985 reguladora de las Bases del Régimen Local.

En el caso de la gestión directa no solo existe la posibilidad de que el servicio sea diligenciado por la propia entidad local, sino que también se admite la creación de un organismo autónomo local o una sociedad mercantil cuyo capital social pertenezca en exclusiva a la entidad local⁸. En la Administración Local, desde los ochenta, y con más intensidad desde principios del decenio de los noventa, se ha venido produciendo un proceso de externalización de ciertos servicios de competencia municipal. Una vía por la que

se ha optado es la creación de empresas de capital enteramente público: en estos casos se descongestiona la actividad del Ayuntamiento y se crea un organismo específico para la gestión del agua, dejando que el personal sito en las dependencias del consistorio centre sus esfuerzos en otras actividades que no son objeto de cesión. La creación de organismos autónomos y empresas municipales favorece la descentralización de actividades, en algunas ocasiones, paso previo al proceso privatizador en alguna de sus formas. Aunque su creación suponga una autonomía de actuación, sigue existiendo un control directo en la toma de decisiones importantes por parte del equipo de gobierno municipal.

Las distintas formas de intervención pública, tal y como mantiene ORTEGA (2002:49; 2003:207), están siendo objeto de revisión en nuestros días, y, de ellas, la provisión directa de bienes y servicios es la fórmula más cuestionada. Razones de índole económica, financiera y política están impulsando un proceso progresivo de privatización de actividades y empresas en distintos sectores, entre los que se encuentra la gestión del agua en las ciudades (CUERVO, 1986; ELNABOULSI, 2001). La gestión indirecta de los servicios del agua puede llevarse a cabo mediante concesión, gestión interesada, concierto, arrendamiento o sociedades mixtas legalmente constituidas cuyo capital pertenezca tan sólo parcialmente a la entidad local. Con carácter ordinario los contratos de gestión de servicios públicos se adjudicarán mediante sistema de concurso, por procedimiento abierto o restringido, y un período de tiempo limitado, con lo que se intenta fomentar la competencia en el sector⁹.

La cesión por parte del Ayuntamiento de las actividades del ciclo urbano del agua al sector privado, además de descargar la actividad municipal, presumiblemente, reduce los costes del servicio. En este caso, la mejora en la eficiencia puede venir motivada por la esperada competencia existente entre las empresas que deseen optar a la gestión del servicio, así como por la eliminación de las

⁷ El abastecimiento de agua es un caso típico de provisión en red. En estos casos no constituye una solución eficiente duplicar la red para introducir competencia en el sector, ya que implicaría igualmente una duplicación en costes de inversión que finalmente tendría que sufragar el usuario.

⁸ La legislación española contempla la posibilidad de asociación o unión de las corporaciones locales con entidades

públicas de diferente orden para gestionar algún asunto de interés común. Esta iniciativa la emprenden con frecuencia municipios de menor dimensión con lindes que buscan el aprovechamiento de las economías de escalas propias de la actividad.

⁹ En el contrato de gestión de servicios públicos se contempla la posibilidad de subcontratación, pero tan sólo cuando se trate de prestaciones accesorias.

rigideces y la falta de incentivos que, en muchas ocasiones, caracteriza a la iniciativa pública¹⁰. Como resultado del contrato, la empresa adjudicataria se compromete a ofrecer los servicios en los términos pactados con el equipo de gobierno municipal a cambio de una compensación económica que, dependiendo de la fórmula prevista, puede proceder de las arcas municipales o directamente desde los beneficiarios del servicio.

De las distintas vías de gestión indirecta, la empresa mixta se encontraría a medio camino entre la gestión pública y la completa privatización. La creación de esta modalidad societaria supone una privatización parcial de la actividad empresarial. La principal nota que añade la introducción del agente privado a la gestión es la profesionalización del servicio. El socio privado puede aportar el saber hacer y la experiencia de empresas que tienen tradición dentro del sector.

Las otras formas de gestión indirecta suponen la privatización total del servicio. Al tratarse de una actividad de provisión en red con importantes economías de densidad, esa transmisión significa pasar de un monopolio público a un monopolio privado, lo que requiere necesariamente la tutela por parte de las autoridades públicas. En el pliego de condiciones se deberá ser muy celoso a la hora de especificar las obligaciones a las que debe hacer frente el agente privado, con objeto de que el operador privado no se aproveche de alguna falta en el contrato.

La pregunta a la que habría que responder a partir de la experiencia es si necesariamente el cambio en la titularidad del servicio termina traduciéndose en una mejora en la eficiencia y un incremento en el bienestar social¹¹. Respecto de la presumible superioridad de la empresa privada sobre la gestión pública habría que ser muy cauteloso y no concluir

que, necesariamente, la primera es más eficiente que la segunda. Para REES (1998) la privatización en el sector del abastecimiento y suministro de agua en núcleos urbanos no es la panacea, ya que su existencia no asegura por sí misma la desaparición de los fallos del estado. En estos casos es necesaria una regulación y un control que aseguren el mantenimiento de un escenario bajo el que se dé la competencia y existan incentivos que tiendan a fomentar la eficiencia de las empresas de suministro y saneamiento de aguas. También en esta misma línea, en los trabajos de HALL (1998) y LOBINA & *al.* (2000), se mantiene que dentro del sector de abastecimiento y saneamiento de aguas las empresas públicas no son necesariamente menos eficientes y operan con mayores costes que las empresas privadas¹². MORSE (2000) a partir del marco teórico de Hansmann para la propiedad, concluye que los servicios de suministro de agua deberían recaer en cooperativas de consumidores, ya que los costes del servicio serían inferiores en comparación con los obtenidos por la empresa capitalista. BANCE (2003) pone de manifiesto que los argumentos favorables a la concesión privada del servicio son poco sólidos. Según este autor, las particularidades de la relación contractual, la movilización de activos específicos, y la larga duración y el carácter incompleto de los contratos, exponen a las autoridades locales al oportunismo de los operadores privados.

Al margen del debate todavía abierto en torno a la superioridad en la gestión, lo cierto es que en el contexto internacional viene predominando en los últimos años una tendencia privatizadora en los servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas, dándose un escenario variado sobre la propiedad y las formas en la gestión de estos

¹⁰ Para CUERVO (1995; 1997) el comportamiento de la empresa pública tiene como notas negativas las siguientes: a) ausencia de objetivos precisos; b) ausencia de controles externos a través del mercado de bienes y servicios; c) centralización del proceso de decisión con la consiguiente pérdida de responsabilidad y autonomía para los mandos intermedios; d) ausencia de exigencia sobre los resultados; e) es soporte del poder sindical, instrumento de para fines políticos y fuente de empleo político.

¹¹ De acuerdo con ARGIMÓN & *al.* (1999) lo que realmente es determinante para la actuación empresarial es el marco de la competencia y la regulación y no la titularidad en sí. En entornos tradicionalmente considerados como no competitivos, los niveles de eficiencia parecen estar más condicionados por los niveles de competencia que pueda introducir el cambio regulatorio asociado al proceso

privatizador que al mero hecho de la titularidad (VICKERS & *al.*, 1988; GONZÁLEZ-PÁRAMO, 1995; CUERVO & *al.*, 1999). En sectores como el del agua un simple cambio en la propiedad de la empresa no garantiza la mayor eficiencia: en todo caso, cualquiera de las formas de privatización podría aumentar la eficiencia siempre y cuando se proceda previamente a liberalizar los mercados y a establecer sistemas de control que fomenten la competencia.

¹² En el trabajo de LOBINA & *al.* (2000) se encuentra evidencia, a partir de estudios de casos, de que en las empresas de abastecimiento y saneamiento de aguas existen problemas debidos a que se trata de un monopolio natural. Entre los fallos encontrados se citan las ineficiencias en la gestión, las restricciones a la competencia y la corrupción, los precios más elevados y la menor calidad del agua, y los problemas en el desarrollo de objetivos determinados.

servicios. Ejemplos de completa privatización se encuentran en Inglaterra y Gales, y en la República Checa; en Estados Unidos se da el caso del inversor-propietario; en países como Francia, Portugal, Hungría y Polonia, está extendida la fórmula de la concesión; mientras que todavía se encuentra la tradicional forma de gestión directa o delegada a gestores públicos en Bélgica, Dinamarca, Canadá, Grecia, Corea y Suecia, y en algunas áreas de Austria e Italia (OCDE, 1999a).

En España, según la AEAS (2002), las competencias en materia de agua se reparten casi al 50% entre la gestión directa y la gestión indirecta. Así, en el ámbito urbano, al 7% de la población le presta los servicios del agua la propia entidad local y al 45% una empresa pública, siendo ambas formas de gestión directa (FIG. 2). Por su parte, la empresa privada presta los servicios del agua al 36% de la población, y la empresa mixta al 11%.



FIG. 2. Población atendida bajo los distintos regímenes jurídicos de gestión de los servicios del agua en España (año 2000)

Fuente: Elaboración propia a partir de AEAS (2002).

3. ALGUNAS NOTAS SOBRE EL SISTEMA DE TARIFAS EN EL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUAS EN LAS CIUDADES

En este apartado se apuntan algunas cuestiones relacionadas con el sistema de tarifas en el servicio de abastecimiento de agua en las ciudades. Las notas encierran una crítica sobre el sistema tarifario existente en España, tanto por lo que se refiere al procedimiento de revisión de tarifas como al nivel de precios del servicio de agua

en baja. A lo largo del apartado se tratan los siguientes temas: las formas jurídicas que permite la legislación española para el cobro del servicio de abastecimiento de agua en las ciudades; la relación entre la propiedad de la empresa y el precio del servicio; la falta de transparencia en la información contable; el cumplimiento del principio de recuperación de costes; y la falta de racionalidad económica de los precios del agua.

3.1. Sobre la naturaleza jurídica de la contraprestación económica que ha de satisfacer el beneficiario de los servicios de abastecimiento de aguas

En materia de ingresos que se obtienen estrictamente por la prestación del servicio de suministro de agua, los organismos tienen la posibilidad de aprobar el establecimiento de tasas, precios privados¹³. Sobre el respecto la actual normativa no es demasiado precisa, de manera que no existe unanimidad sobre la figura adoptada para fijar los precios del agua entre las distintas formas de gestión. En todo caso, parece quedar reservada la potestad de aprobación de tasas a las distintas formas de gestión directa, y la imposición de precios privados bajo régimen de intervención pública a las distintas formas de gestión indirecta.

En los distintos casos de gestión directa, al poder entenderse que los recursos obtenidos a cambio de la prestación del servicio son ingresos públicos de Derecho Público, y en virtud de lo expuesto en la Ley de Haciendas Locales, prevalece la idea de que la forma jurídica pertinente para la recuperación de costes es la tasa. Por su parte, los ingresos obtenidos por empresas mixtas o privadas no tienen carácter público, ya que dimanar de una relación contractual de derecho privado. Al tratarse de ingresos privados que no tienen reflejo en ninguna parte del presupuesto de la corporación local, es costumbre la aplicación de precios privados que, eso sí, están sujetos a la intervención administrativa.

Las diferencias más relevantes que se aprecian entre la imposición de tasas y la adopción de precios privados son:

¹³ Según la AEAS (2002), se aplican precios en algo más del 70% de los operadores urbanos, de manera que es la vía predominante para la aprobación de tarifas del agua en las ciudades.

1. Cuando se trata de tasas, basta con su aprobación en el pleno municipal, mientras que en el caso de precios privados, además de pasar por el pleno municipal, las tarifas han de ser aprobadas en la Comisión de Precios correspondiente para poder ser aplicadas¹⁴.
2. La segunda diferencia relevante es que las tasas tienen como objetivo la recuperación de costes, lo que supone un límite superior para los niveles tarifarios, mientras que en el caso de los precios privados no existe ese techo.
3. En tercer lugar cabe reseñar que ante el impago de una tasa el ente público puede recurrir a la vía de apremio para exigir el cobro e imponer un recargo del 20%, mientras que cuando se trata de impago en el precio privado no se puede acudir a la vía de apremio, existiendo, eso sí, la posibilidad de suspensión del servicio.

Finalmente, conviene aclarar que por los servicios de suministro de agua, tanto en gestión directa como en gestión indirecta, se aplica un 7% de IVA sobre el importe de la factura que recibe el usuario final, con independencia de que se aplique precio privado o tasa, mientras que, paradójicamente, en los servicios de saneamiento y depuración cuando los servicios los presta directamente el Ayuntamiento no se aplica el IVA.

3.2. La propiedad de la empresa y el precio del servicio

Una importante cuestión a tener en cuenta en materia de fijación de precios es la

diferencia de objetivos que guían la actuación del gestor público frente a las distintas posibilidades de gestión privada. En la primera de las situaciones no es un objetivo el ánimo de lucro y en la fijación de tarifas no se tiene en cuenta ninguna retribución para el capital u otros recursos propios, así como tampoco se practica la amortización técnica (SÁENZ DE MIERA, 2002: 82). Los ingresos por los servicios del agua deberán cubrir únicamente los gastos de explotación, las amortizaciones financieras y la parte de las inversiones en infraestructuras que se apruebe financiar con ingresos ordinarios. Frente a esta opción, las distintas formas de gestión privada pretenderán no sólo hacer frente a los distintos tipos de coste, sino también conseguir unos ingresos suficientes para obtener una rentabilidad por el riesgo de la empresa. En ausencia de un rendimiento económico-financiero, la iniciativa privada dejaría de tener sentido.

Planteado de este modo, si la eficiencia en la gestión fuera igual en el sector público que en el privado, las aspiraciones de retribución del capital llevarían necesariamente a que los precios fijados fueran superiores bajo las distintas formas de gestión privada. Tan sólo una mayor eficiencia que llevara asociados menores costes de explotación permitiría que la empresa privada pudiera obtener un rendimiento por su actividad, a la vez que mantener precios inferiores a los fijados por un ente público.

De otra parte cabe añadir que cuando la gestión es llevada de un modo directo por parte del Ayuntamiento, ya sea de modo

¹⁴ Por lo que respecta a la aprobación de los precios del agua, cabe decir que para las empresas de abastecimiento de aguas la normativa prevé un doble control político-administrativo realizado a nivel local y autonómico. Y es que, de una parte, se trata de un servicio cuya competencia está reservada al ejercicio de las entidades locales y, de otra, es un servicio que está incluido en el Régimen de Intervención de Precios de las Comunidades Autónomas: 1. Elaborado un expediente de tarifas en el que se incorpore una memoria económica justificativa de la revisión solicitada, el Ayuntamiento iniciará el trámite de aprobación a instancias de la empresa concesionaria; 2. En su caso, el Pleno de la Corporación aprobará el sistema tarifario según considere que se trata de una tasa, precio público o simplemente precio; 3. El Pleno de la Corporación Local remitirá a la Secretaría de la Comisión de Precios de la Comunidad Autónoma un informe motivado sobre la modificación solicitada por la empresa concesionaria en el sistema tarifario, estableciendo de un modo exacto las cantidades o porcentajes de aumento estimados. El expediente de solicitud de revisión de tarifas deberá incluir una memoria económica justificativa de los nuevos precios que se proponen, el

Certificado del Acuerdo Plenario por el que se hace constar la aprobación de las tarifas por la Entidad Local y, en caso de que se le dé la consideración de tasa o precio público, la Ordenanza Reguladora por la que se hace pública la decisión adoptada; 4. La Secretaría de la Comisión de Precios procederá al envío del expediente completo a la Consejería de Hacienda y Planificación, que en el plazo de 10 días habrá de emitir informe; 5. La Secretaría de la Comisión de Precios enviará el expediente, junto con el informe de la Consejería de Hacienda y Planificación, a los vocales de la Comisión de Precios. La Comisión de Precios emitirá a su vez un informe que, aunque preceptivo, no será vinculante; 6. El expediente y los informes correspondientes se remitirán al órgano de decisión, que será el Consejo de Gobierno o, por delegación, un Consejero o a la propia Comisión de Precios; 7. Las tarifas finalmente aprobadas serán publicadas en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma y entrarán en vigor, con carácter general, el día siguiente al de su publicación.

Para conocer el procedimiento y el modo de presentación de los expedientes de solicitud de revisión de tarifas en los servicios de abastecimiento de aguas, puede consultarse AEAS (1997) y FAMP (1998).

interno, ya sea a través de una empresa municipal, no han de existir controversias de importancia en el momento de fijar las tarifas. En estos casos lo normal es que prevalezcan prácticas continuistas de revisión de precios que tengan en cuenta la subida en la generalidad de impuestos de ámbito municipal, para lo que normalmente se tiene en cuenta la evolución del IPC. La cuestión es que en estos casos, más que criterios de racionalidad económica y de recuperación de costes por el servicio, prevalece la preocupación política de aprobar incrementos en las tarifas que tengan aceptación por parte de los ciudadanos-electores. Es en estas situaciones en las que existe una mayor proclividad a la concesión de subvenciones para el servicio de agua en las ciudades y a la aparición de una gestión deficitaria de los recursos hídricos a nivel municipal.

Por su parte, cuando la gestión es indirecta, y más cuando la totalidad del capital está en manos privadas, existe una tensión entre los intereses de la empresa y los intereses del Ayuntamiento. La primera, preocupada por cubrir el coste real del servicio que presta y por obtener un rendimiento razonable; el organismo local, más preocupado por aprobar una subida que no sea excesivamente elevada, para contentar a los ciudadanos. Como se advertía con anterioridad, la Corporación Local tenderá a imponer como referencia la evolución del IPC interanual, e intentará que la subida de tarifas no se aleje mucho de la subida experimentada por la generalidad de impuestos municipales.

El segundo control es realizado por la Comisión de Precios, que vuelve a inspeccionar de modo exhaustivo la revisión planteada de tarifas. Cuando el expediente de revisión de tarifas llega a la Comisión de Precios no basta con la existencia de un acuerdo previo entre empresa y Ayuntamiento. Esta Comisión está formada por representantes de las Administraciones autonómica y local, asociaciones de consumidores y usuarios, organizaciones empresariales y asociaciones sindicales. En su evaluación la Comisión de Precios tiene en cuenta igualmente la variación en el IPC, de manera que no exista una desviación excesiva, así como la justificación de los aumentos en las tarifas por encima de esa referencia. Subidas propuestas por encima de

la evolución del IPC habrán de justificarse en el expediente de revisión mediante la mejora o ampliación de los servicios prestados por el operador urbano, como puede ser la construcción de depuradoras o la conservación y creación de nuevas redes de abastecimiento y saneamiento.

Este modo de actuar en la revisión de las tarifas conduce a que, más que una política de precios, predomine una imposición de precios políticos, que deja en un segundo plano los criterios económicos¹⁵ —lo que ocurre tanto en el caso de la gestión pública como en el caso de la empresa privada—.

3.3. La falta de transparencia informativa

En materia de fijación de precios del agua, un problema añadido es que no existe obligación por parte de las empresas de abastecimiento de aguas y saneamiento de llevar una contabilidad de costes que permita discernir claramente cuáles son los gastos en que incurre la empresa para realizar las distintas actividades del ciclo urbano del agua. Es cada vez más habitual que un mismo operador urbano se responsabilice de todas las actividades que comprende el ciclo integral del agua, básicamente, tratamiento de aguas para que sean aptas para el consumo humano, suministro domiciliario, saneamiento y depuración. A ello habría que añadir que, en no pocos casos, estas empresas, además de actuar en las distintas fases del ciclo integral del agua, también se dedican a otras actividades, principalmente relacionadas con los servicios de recogida, incineración y eliminación de basuras.

En la actualidad estas empresas tienen obligación de presentar los estados contables de acuerdo con una normativa específica, que supone un desarrollo del Plan General de Contabilidad. Por Orden Ministerial de 10 de diciembre de 1998 se aprobaron las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las empresas del sector de abastecimiento y saneamiento de aguas. Como consecuencia de su aplicación es posible la obtención de cierta información económica de estas entidades desglosada

¹⁵ Como mantiene BERNALDO DE QUIRÓS (2001: 263) las autoridades locales se muestran muy reacias a elevar los precios del agua por su coste político.

según se trate de actividades de distribución de agua o de saneamiento. Por tanto, aunque no para todos los registros contables, para algunas operaciones se puede obtener información precisa atribuible a una u otra actividad. No obstante, para que de hecho pudiera plantearse una total y exacta división de las operaciones relacionadas, las empresas tendrían que llevar una contabilidad de costes. En esta misma Orden, en el apartado 11 de la Introducción, se propone como recomendación que las empresas realicen una contabilidad de costes, pero no se obliga, de modo que, tal y como ponen de manifiesto ALVARADO & *al.* (2000) y CARIDAD & *al.* (2002), aunque recomendable, no es práctica habitual.

Resulta paradójico, por tanto, que las empresas tengan que presentar sistemas tarifarios independientes para las actividades de abastecimiento, saneamiento y depuración¹⁶, y, por tanto, expedientes de revisión de tarifas para cada caso, y, sin embargo, no se obligue a llevar un control exhaustivo sobre el destino y valoración de los recursos en la empresa por medio de una contabilidad de costes.

3.4. ¿Realmente se cumple con el principio de recuperación de costes?

En la Directiva 2000/60/CE se establece que los Estados miembros deberán tener en cuenta el principio de recuperación de costes en los servicios relacionados con el agua, incluidos los medioambientales y los relativos a los recursos¹⁷. Con fecha límite de 2010 se solicita que la política de precios del agua sea capaz de incentivar un uso más eficiente de los recursos hídricos, y una contribución de los distintos usuarios del agua —industria, hogares y agricultura— a la recuperación de los costes

¹⁶ Para saneamiento y depuración se suele aprobar un único sistema tarifario.

¹⁷ Sobre esta cuestión puede consultarse el trabajo de ROGERS & *al.* (1998).

¹⁸ Según AEAS (2002), teniendo en cuenta los estados contables de las empresas, un 82% de la población cubierta por la encuesta es abastecida por operadores que al menos cubren con sus tarifas las compras, los gastos y las provisiones por el servicio. SÁENZ DE MIERA (2002) cuestiona la información ofrecida por AEAS, al entender que el grado de autofinanciación de los servicios vía tarifas es considerablemente menor. PORTA (2001), expone que los ingresos tarifarios del sector no son suficientes para recuperar íntegramente todos los costes del servicio.

¹⁹ Esta situación ocurre de modo principal cuando la gestión se lleva a cabo desde el propio Ayuntamiento.

relacionados con los servicios del agua.

Con independencia de la crítica hecha a los intereses que dominan el proceso de revisión de tarifas, y la falta de transparencia que supone para el mismo proceso la ausencia de obligación y costumbre en la llevanza de una contabilidad de costes, la cuestión es que la praxis en materia de revisión de precios conduce a situaciones no deseables desde el punto de vista del principio de recuperación de costes. Es de sobra conocido que los ingresos tarifarios no son siempre suficientes para cubrir los costes de explotación de los servicios del agua en las ciudades¹⁸, de manera que en algunos casos se mantienen subvenciones directas al servicio, mientras que en otros las empresas tienen que asumir pérdidas, al verse obligadas a realizar acciones de mejora en cumplimiento del contrato, no pudiendo, sin embargo, trasladar a los beneficiarios esos mayores costes, vía incremento de tarifas¹⁹.

De modo añadido, habría que decir que el desequilibrio financiero se agravaría aún más si, tal y como pone de manifiesto SÁENZ DE MIERA (2002: 177), se tuviera en cuenta que existe un sistema de subvenciones implícitas al consumo de agua. Por ejemplo, en el último decenio se han recibido importantes ayudas de la Administración para la infraestructura hidráulica, de manera que su financiación ha sido soportada por los contribuyentes, y no por los usuarios finales del agua; además, el agua en alta recibida por las entidades locales está también subvencionada, de modo que no se carga al consumidor de agua por el coste real del servicio²⁰. Si al menos una parte de los costes de la inversión en infraestructuras que son objeto de subvención, o son financiadas directamente por la Administración, recayeran sobre las generaciones actuales de consumidores²¹ y el

²⁰ Como mantiene ESTEVAN (2000), los precios del agua en alta son de un modo general bajos, lo que desincentiva la aplicación de medidas de ahorro y eficiencia. CUERDO y RAMOS (2001:81) manifiestan que la no traslación de los gastos de gestión a los usuarios en alta tiende a alimentar un círculo vicioso sostenible, ya que el bajo coste del agua estimula el mayor uso del recurso lo que a su vez provoca mayores esfuerzos por el lado de la oferta. Para EMBID (2001: 201) difícilmente se puede defender que las distintas figuras tributarias permitan resarcirse del coste real de los servicios del agua.

²¹ No todo el coste de la inversión tendría que recaer sobre los consumidores actuales, ya que los beneficios de la inversión presente también se dejarán notar en generaciones venideras.

agua en alta se transfiriera a los operadores urbanos a su coste real, los servicios del agua en las ciudades alcanzarían precios superiores.

Según la OCDE (1999a) para cumplir con el principio de recuperación de costes todavía nos queda un largo camino que recorrer. En la FIG. 3 se muestra para diversos países de la OCDE la ratio entre el precio pagado por el agua de uso doméstico y el precio que se debería pagar para recuperar los costes del servicio y el mantenimiento de la red de agua.

FIG. 3. Ratio entre el precio pagado por el agua para consumo humano y el precio que se debería pagar para recuperar los costes del servicio y mantener la red

| País | Ratio |
|-------------|-------|
| Portugal | 18% |
| Grecia | 19% |
| España | 25% |
| Corea | 67% |
| Francia | 73% |
| Alemania | 83% |
| Dinamarca | 89% |
| Reino Unido | 92% |

Fuente: OCDE (1999a).

3.5. Un apunte sobre la racionalidad económica de las tarifas: los precios del agua en España en el contexto de la OCDE

La Comunicación de la Comisión *Política de Tarifación y uso sostenible de los recursos hídricos* [COM (2000) 477 final] plantea que las tarifas deben estar directamente relacionadas con las cantidades de agua consumidas o con la contaminación generada, lo que debería suponer un incentivo para usar el recurso de un modo

más eficiente y de un modo menos agresivo para el medio ambiente.

Un precio directamente relacionado con las cantidades de agua utilizadas o con la contaminación producida permitirá garantizar que la tarificación constituya para los consumidores una incitación clara que les anime a usar mejor el agua y reducir la contaminación²².

En definitiva, los sistemas tarifarios no solo deben permitir la obtención de unos ingresos suficientes para hacer frente a todos los costes en que se incurre para prestar los servicios de agua, sino que también deben procurar un uso más racional del agua, lo que significa optar por los usos que presenten mayores rendimientos, evitar el despilfarro, asegurar la provisión en épocas de demanda punta y contribuir a la protección medioambiental. Por tanto, ya no se trata de esgrimir como argumento el equilibrio financiero, sino motivos de racionalidad económica, conservación del recurso y protección medioambiental.

Entre los distintos países de la OCDE las estructuras de precios y los niveles varían considerablemente, debido a diferencias en la disponibilidad del recurso, en la demanda y en los modelos institucionales y culturales (OCDE, 1999a). Al establecer una comparación entre los precios del agua en núcleos urbanos en el contexto europeo, se aprecia la incongruente situación que presenta España en términos económicos y de sostenibilidad del recurso. Llama la atención que el precio del agua en las ciudades españolas sea más bajo que el que presentan países del norte de Europa en los que hay mayores precipitaciones medias y donde, por tanto, hay un problema menos acuciante de escasez relativa de los recursos hídricos (FIG. 4). Se da la circunstancia de que en España, país en el que existe un mayor problema de escasez relativa del

²² La principal crítica que han recibido la Directiva Marco de Aguas y la Comunicación de la Comisión en esta materia es la falta de concreción sobre la consideración de los costes a tener en cuenta para la fijación de las tarifas. En este sentido, principalmente problemática se antoja la determinación de los costes medioambientales (EMBI, 2001: 207). Además, como mantiene PORTA (2001: 150) se ha difundido que en el año 2010 todos los usos del agua serán facturados a su coste real, pero de la interpretación de dicho artículo se deduce una gran flexibilidad para su aplicación. De una parte, en la Directiva se explicita que

hay que cumplir con el principio de recuperación de costes, pero por otra, se matiza que los Estados miembros no incumplirán la Directiva en caso de que al obviar la aplicación de dicho principio para un determinado uso del agua no se comprometan los fines propuestos en la Directiva. En términos más globales, FERNÁNDEZ (2001: 6) pone de manifiesto la necesidad de especificar los servicios a tener en cuenta y el cálculo de sus costes, teniendo en cuenta métodos de valoración que contemplen no sólo el coste de las infraestructuras hidráulicas, sino todas las acciones financiadas por cualquier Administración Pública.

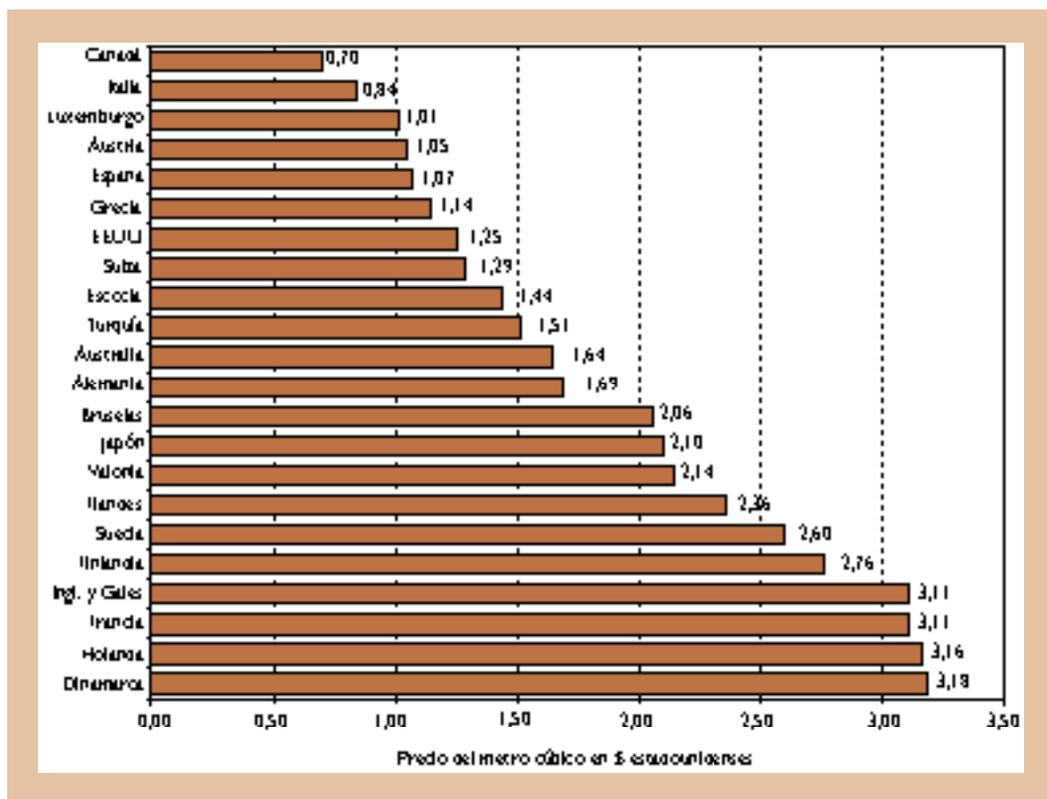


FIG. 4. Precio medio del metro cúbico de agua en algunos países de la OCDE*

* En el caso de Bélgica se daba información por regiones (Flandes, Bruselas y Valonia).

Nota: Los datos hacen referencia a varios años, si bien predomina la información existente en 1997.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos OCDE (1999b).

recurso, se aplican casi los precios más bajos en toda la OCDE y, a la vez, se consume por habitante una mayor cantidad de agua (OCDE, 1999b).

No es de extrañar, por tanto, que recientemente desde la OCDE (2003b) se reclame a las autoridades españolas poner un mayor énfasis en las políticas de demanda, señalando entre otras cuestiones la necesidad de ser más estrictos en la aplicación del principio del pago por el uso de los servicios del agua, e imponer medidas que estimulen la conservación del recurso y su uso racional.

Si se hace una recapitulación de lo visto en este apartado, se descubren un buen número de cuestiones relacionadas con el sistema de tarifas en el servicio del agua en las ciudades merecedoras de un debate en profundidad: ¿Es conveniente la unificación en el sistema elegido para la aprobación de las tarifas del agua?, ¿tasa o precio?, ¿cómo se podría procurar una transición que nos llevara de la aprobación de precios políticos hacia precios

que cumplan con la norma comunitaria?, ¿cómo afecta realmente la titularidad de la empresa en la eficiencia del servicio y en los precios?, ¿sería conveniente obligar a que los operadores urbanos del agua lleven una contabilidad de costes?, ¿qué actividades habría que considerar para aplicar el principio de recuperación de costes?, y, finalmente, cuestión sobre la que se va a incidir en el siguiente apartado, ¿qué medidas podrían adoptarse para dotar de una mayor racionalidad al proceso de distribución de agua en las ciudades?

4. ¿QUÉ MEDIDAS TARIFARIAS PODRÍAN PROPONERSE PARA INCENTIVAR EL USO MÁS EFICIENTE DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN EL ÁMBITO URBANO?

Como se advertía en la introducción, cada vez con mayor énfasis se apuntan

medidas por el lado de la demanda para hacer un uso más eficiente de los recursos hídricos. Entre estas medidas habría que considerar seriamente el establecimiento de cambios en los sistemas de precios. La propuesta, básicamente, consistiría en elevar el precio medio del metro cúbico de agua para las distintas actividades, lo que supondría una reducción del consumo — principalmente en los casos en los que la elasticidad precio de la demanda fuera mayor en términos relativos²³—, contribuiría a la protección medioambiental, y permitiría contar con recursos extraordinarios con los que poder atender necesidades de financiación para la inversión en infraestructuras. CABRERA (2000: 57) se expresa de un modo muy claro,

cuanto más fielmente se repercutan los costos reales de gestión de un abastecimiento en el importe final del recibo que paga el usuario, el abastecimiento tenderá, de manera natural, a mejorar su gestión.

Según ROGERS & *al.* (2002) los efectos de una subida de precios son muy diversos y favorecen la equidad, la eficiencia y la sostenibilidad del recurso. Más concretamente, estos autores enumeran una relación de efectos, más o menos conocidos, como consecuencia de variaciones en las políticas de precios: 1. Un aumento de precios reduce la demanda, ya que los bienes sustitutivos serán en términos relativos más baratos, aumentan las posibilidades para el ahorro y se producen cambios en las preferencias por el consumo; 2. El aumento de precios puede provocar aumentos en la

oferta, ya que se cuenta con mayores medios para proyectos marginales de infraestructuras y porque existen mayores incentivos para reducir las pérdidas de agua; 3. Los aumentos de precios facilitan la reasignación de los recursos entre los sectores, desde los menos a los más productivos, y, desde usos alejados de la corriente, a usos cercanos a la fuente de abastecimiento; 4. Los aumentos en los precios impulsan la sostenibilidad del recurso, ya que se reduce su demanda y disminuye la contaminación debido a las técnicas de reciclaje del agua industrial.

En materia de precios en el ámbito urbano, podrían tomarse como recomendaciones las siguientes propuestas:

1. En primer lugar, sería necesario establecer un debate que aúne a representantes de todos los niveles que intervienen en la gestión del agua, para analizar los costes de obtención y conservación de los recursos hídricos, incluidos los referidos a infraestructuras²⁴. Una cuestión clave sería llegar a determinar cómo ha de financiarse la infraestructura hidráulica²⁵. Sería necesario resolver cuanto antes el modo en que habría que repartir las cargas de la inversión real entre los contribuyentes y/o los usuarios finales del agua, y entre las generaciones actuales y/o las generaciones venideras.
2. En segundo lugar, debido a la situación de cuasi monopolio con que se prestan los servicios de agua en las ciudades, sería conveniente introducir mejoras en el proceso de control de los precios del agua cobrados a los consumidores. El objetivo sería

²³ Tomando en consideración los estudios realizados que presentan estimaciones sobre el valor de la elasticidad precio de la demanda, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. La mayoría de los estudios concluyen que las elasticidades demanda precio tienen signo negativo, tal y como predice la teoría, con valores comprendidos entre 0 y 1. Esto es, la curva de demanda del agua es relativamente inelástica, de manera que aumentos en los precios implican aumentos proporcionalmente menores en los niveles de consumo de agua. El consumo de agua para el funcionamiento fisiológico es el más inelástico. Cuanto mayor es la necesidad sentida por un bien, menor es la reacción de la demanda ante variaciones en el precio.
2. Las elasticidades precio de la demanda dependen de factores como la estación del año y los propios objetivos del consumidor. Un determinante del valor de la elasticidad es la escasez o abundancia del recurso, siendo más elevado en situaciones de escasez, para los que normalmente los precios del agua son más elevados. En los meses de invierno los

valores de la elasticidad precio de la demanda son más bajos que en los meses de verano; de igual modo, en regiones con más precipitaciones el valor de la elasticidad precio de la demanda es menor que en regiones áridas. Por otra parte, se comprueba que los valores de la elasticidad precio de la demanda son superiores en el sector industrial (en torno a -0,3 según la OCDE) que en el consumo de las familias (valores medios de -0,1).

²⁴ El que fuera presidente de AEAS, don Fernando Porta, presenta una propuesta a tener en cuenta que considera costes del servicio, ambientales y del recurso. Se pregunta en el texto si habría que incluir parte de las infraestructuras de interés general en el precio del agua.

²⁵ En relación con la obra hidráulica, la OCDE (2003c) mantiene que los proveedores de servicios del agua deberían obtener unos ingresos suficientes para cubrir sus gastos recurrentes, desarrollando políticas sostenibles de recuperación de costes a largo plazo. Entre los costes recurrentes habría que considerar los costes financieros y operativos, así como los costes de renovación de la infraestructura existente.

garantizar que los precios reflejen realmente los costes financieros del servicio y no escondan una gestión ineficiente del servicio. Para conceder una mayor transparencia a los procedimientos de revisión de tarifas debería exigirse a las empresas la llevanza de una contabilidad de costes que permita discernir claramente la asignación de recursos a cada actividad y su valoración económica.

3. En tercer lugar, los sistemas de precios deberían ser transparentes y de fácil comprensión para que el usuario tome conciencia de que el agua es un bien económico y que, por tanto, debe hacerse un uso racional del mismo. Las subidas de precios deben ir acompañadas de campañas de concienciación a los ciudadanos. Se debe enfatizar que el agua es un bien escaso, de manera que hay que hacer un uso eficiente del recurso, y que las mejoras en los servicios llevan asociados un sobre coste que ha de pagar el beneficiario. Asimismo, debe abandonarse progresivamente la práctica de subsidiar los servicios del agua.

4. En cuarto lugar, habría que generalizar los sistemas de precios crecientes con el consumo de agua. De hecho, en España, según AEAS (2002), el sistema tarifario predominante está compuesto por dos cuotas (sistema binomio): una fija de servicio y otra que varía con el consumo. La parte variable, normalmente creciente, con tres bloques para usos domésticos y dos bloques para usos industriales. Los bloques crecientes se aplican en un 70% de municipios cuando se trata de usos domésticos y en un 58% en usos industriales²⁶. Queda por tanto un amplio margen para hacer extensiva la aplicación de sistemas tarifarios con precios crecientes por bloques.

5. En quinto lugar, habría que seguir impulsando la instalación de contadores individuales de consumo de agua, lo que facilita la aplicación de tarifas relacionadas con los consumos. La introducción de medidores individuales de consumo resulta efectiva para reducir el consumo de agua. Según la OCDE (1987), a partir de estimaciones realizadas en distintos países, la introducción de medidores individuales

conlleva una reducción media del consumo de agua cifrado en un 25%. En el área metropolitana de Barcelona la introducción de medidores y el cambio de sistema tarifario a bloques con precios progresivamente más elevados supusieron una reducción en el consumo de cerca del 17% en el 75% de los casos (MAYERS, 1996); en Malvern (Reino Unido) la introducción de medidores redujo el consumo en torno al 6% (TWORT & *al.*, 1994). En Abu Dabi los cambios en los mecanismos de precios hacia tasas por volúmenes consumidos resultó en una disminución del 29% en el consumo de agua, en el 73% de las familias que tenían medidores individuales de consumo en sus casas (ABU QDAIS & *al.*, 2001).

6. En sexto lugar, sería recomendable adoptar medidas que incidan principalmente en la capacidad de demanda de los grandes consumidores. Gestionar medidas dirigidas a unos pocos consumidores que demandan una gran parte del agua urbana puede significar un elevado ahorro en las cantidades consumidas. Este comentario sería aplicable al caso de la industria, ya que para este uso la elasticidad precio de la demanda es relativamente más elevada, al poder plantearse más posibilidades de sustitución con el reciclado y el ajuste de los procesos de producción (VERGÉS, 1998: 54).

7. Finalmente, en séptimo lugar, sería conveniente la aprobación de sistemas tarifarios que tuvieran en cuenta las situaciones de escasez relativa de los recursos hídricos en determinadas épocas del año. La aplicación de sistemas tarifarios estacionales supondría la imposición de precios más elevados del agua en los meses de demanda punta.

En el caso español, esta última medida sería especialmente interesante en aquellas zonas que presentan problemas de escasez relativa durante ciertos meses del año. Una elevación de precios en los meses de más demanda puede constituir una señal añadida para que el consumidor tome conciencia de que el agua es un bien escaso, y crear el incentivo suficiente para que se haga un uso racional del mismo. Esta medida podría suponer una penalización generalizada para todas las familias que pertenezcan al ámbito de influencia para el que se elevan las tarifas en los meses de demanda punta, si bien

²⁶ Estos porcentajes bajan considerablemente cuando se trata de tarifas cobradas por actividades de alcantarillado y saneamiento.

debería dejarse notar en mayor medida en aquellas familias que hacen un uso extraordinario para regar los jardines, realizar actividades de baldeo y el llenado de piscinas²⁷. El uso de agua para estas actividades no es indispensable para la vida, como el que se hace para saciar la sed y el aseo personal, de manera que estaría económica y socialmente justificada la aplicación de unos mayores precios. Habría que añadir, en este sentido, que a medida que se asciende en niveles de consumo de agua, y por tanto en la escala tarifaria, la demanda tiende a ser menos inelástica, por lo que una subida de precios implica un mayor ahorro del bien.

Una forma de aplicar estos sistemas estacionales sería elevando el precio del agua para todos los bloques de consumo (FIG. 5).

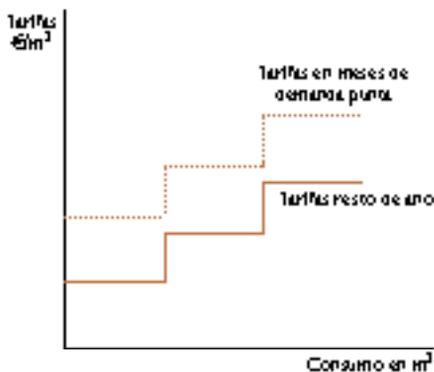


FIG. 5. Sistema de tarifas en bloques crecientes con el consumo teniendo en cuenta la estación del año (I)

La segunda opción planteada, aunque con un menor efecto para los niveles de consumo de agua, tendría mucha mejor aceptación social, de manera que su aplicación plantearía menos dificultades en el ámbito político. En los meses de demanda alta se respetarían los precios para los dos primeros bloques de consumo, dejando la subida de precios para el último de los bloques (FIG. 6). De este modo se aplicarían las mismas tarifas en niveles bajos de consumo en los que el agua es un bien necesario, y cuando se

pase de un cierto nivel considerado mínimo vital, el precio marginal será aún mayor a fin de gravar el uso extraordinario que pueda hacerse de este bien. Sobre el papel este mayor precio del agua recaería sobre las rentas más elevadas.



FIG. 6. Sistema de tarifas en bloques crecientes con el consumo teniendo en cuenta la estación del año (II)

Una medida alternativa a las anteriores consistiría en elevar los precios en todos los tramos, pero más en términos proporcionales conforme se asciende en la escala (FIG. 7). Sería un modo de concienciar sobre la limitación del recurso a todos los usuarios en los meses en que es más evidente el problema de escasez, manteniendo, no obstante, una mayor penalización a las familias que hacen un uso extraordinario del recurso, es decir, en aquellos casos en que el agua no constituye un bien de primera necesidad.

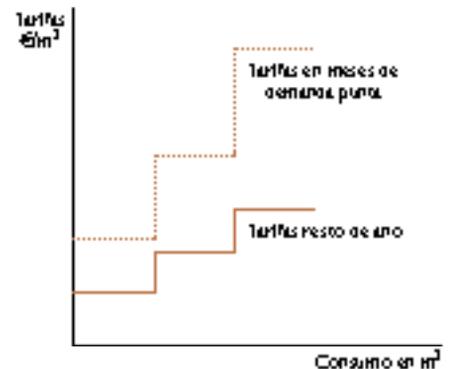


FIG. 7. Sistema de tarifas en bloques crecientes con el consumo teniendo en cuenta la estación del año (III)

²⁷ DANDY & al. (1997) mantienen que una parte significativa del consumo de agua es discrecional y más sensible a una subida de precios, este sería el caso del agua para riego de los jardines y el agua para llenar las piscinas en verano.

5. PRINCIPALES CONCLUSIONES

El agua es un bien indispensable para la vida que presenta importantes connotaciones de tipo económico, social y medioambiental. La consideración conjunta de estas características invita a introducir criterios de racionalidad económica en el sector del agua que promuevan una mayor eficiencia en los usos alternativos, garanticen el suministro en ciertas épocas del año, y contribuyan a la conservación medioambiental. Frente a tradicionales políticas de oferta plasmadas en la construcción de pantanos y presas, en la actualidad existe un consenso, al menos en términos académicos, sobre la necesidad de introducir medidas que incidan sobre la demanda de los recursos hídricos. Por el lado de la demanda, la elevación del precio del metro cúbico de agua para los distintos usos alternativos se vislumbra como una opción que, a tenor de lo planteado en la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, *por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas*, terminará por ser una realidad en próximos años.

Es indudable que las actuales tarifas cobradas por los servicios del agua son insuficientes para cubrir los costes relacionados, a la vez que no son capaces de incentivar el uso racional del recurso. Por lo que se refiere al principio de recuperación de costes, habría que decir que en algunos casos se subvenciona de un modo directo la actividad; en otros, los organismos locales o las empresas municipales asumen las pérdidas de la gestión, y en todos los casos no se refleja realmente el coste del agua, en primer lugar porque su precio en alta ya está de por sí minusvalorado, y en segundo lugar porque las subvenciones y financiación directa de la administración pública a la obra hidráulica implican que soporte el coste de las obras el contribuyente, y no el usuario final del agua.

Además, y con independencia del principio de recuperación de los costes reales del servicio, es evidente que los precios del agua no fomentan el uso racional del recurso. Existe una tendencia generalizada a hacer un uso desmedido del agua, lo que en buena medida se debe a que los precios no reflejan realmente su valor. La gestión del recurso está lejos de ser eficiente desde el punto de

vista económico, y es insostenible desde el punto de vista medioambiental (SÁENZ DE MIERA, 2002: 65). Si verdaderamente se quisiera introducir un medio disuasivo al mal uso del recurso, los precios tendrían que ser más elevados y presentar una mayor progresividad. Los costes a los que tienen que hacer frente las familias para el pago del recibo del agua son tan bajos en relación a su restricción presupuestaria que no importa recibir un importe elevado en la factura cuando se abusa del recurso debido a la realización de actividades de baldeo, riego de jardines y llenado de piscinas. El bajo precio del agua favorece su despilfarro.

La Directiva 2000/60/CE y la Comunicación COM (2000), 477 final, no dejan lugar a dudas de que la tendencia generalizada en los países de la Unión Europea será la de cobrar unos mayores precios por los distintos servicios del agua. La financiación de los servicios del agua se irá transfiriendo progresivamente desde los contribuyentes hacia los usuarios finales, a pesar de las reticencias políticas existentes. En España existe un amplio margen para justificar una elevación de los precios medios; en todo caso, la celeridad y la intensidad con que se dé el proceso dependerá de las voluntades políticas. Para superar la barrera política hay que abandonar de una vez por todas la idea equivocada de que por los servicios del agua se cobra un impuesto que tan solo ha de ser actualizado según la evolución del IPC. En primer lugar, habría que recordar que el agua es un bien escaso al que hay que asignar un precio, y en segundo lugar cabe añadir que el transporte de ese bien en condiciones idóneas de salubridad a los usuarios finales es un servicio que igualmente ha de cobrarse al beneficiario.

No puede olvidarse que en este artículo hemos centrado la atención únicamente en el caso de los servicios del ciclo integral del agua en núcleos urbanos. El agua cuyo destino final es el ámbito urbano, ya sea doméstico o industrial, supone tan sólo un 20% de los usos del agua, el restante 80% tiene como destino el sector agrario. La conclusión es evidente, las medidas que puedan aprobarse en el ámbito urbano carecerán de sentido si no encuentran reflejo en el ámbito agrario. Además, sería realmente injusto que todo el coste de la corrección tuvieran que soportarlo los

hogares y la industria, cuando el punto de partida presenta ya de por sí una clara situación de desequilibrio —es de sobra

conocido que el agua para usos agrarios está fuertemente subvencionado—. Pero ese es ya otro tema.

BIBLIOGRAFÍA

- ABU QDAIS, H. A. & H. I. AL NASSAY (2001): «Effect of pricing policy on water conservation: a case study», *Water Policy*, 3, 207-214.
- AEAS (1997): *Actualización del manual para la confección de estudios de tarifas en los servicios de abastecimiento de agua*, Madrid.
- (2002): *Suministro de agua potable y saneamiento en España (2000). VII encuesta nacional de abastecimiento, saneamiento y depuración*, Madrid.
- ALVARADO, M. & C. A. FERNÁNDEZ & P. MIÑAMBRES & A. MORENO (2000): «El abastecimiento y saneamiento del agua en España: análisis del plan contable sectorial», *Técnica Contable*, mayo, 363-381.
- ARGIMÓN, I. & C. ARTOLA & J. M. GONZÁLEZ PÁRAMO (1999): «Empresa pública y empresa privada: titularidad y eficiencia», *Moneda y Crédito*, 209, 45-93.
- BANCE, P. (2003): «Opening up public services to competition by putting them out to tender. An evaluation», *Annals of Public and Cooperative Economics*, 74, 1, 33-61.
- BERNALDO DE QUIRÓS, L. (2001): «Un mercado para el agua», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 4, 247-275, Madrid.
- CABRERA, E. (2000): «Estado general de los abastecimientos de agua en España», en A. ESTEVAN & V. VIÑUALES (comps.), *La eficiencia del agua en las ciudades*, Fundación ecología y desarrollo. Nueva cultura del agua, 53-92, Zaragoza.
- CARIDAD, J. M. & I. MORENO (2002): «La información contable de las empresas suministradoras de agua», *Partida Doble*, 132, abril, 16-27.
- COMÍN, F. (1991): «Las empresas de servicios públicos municipales», en F. COMÍN & P. MARTÍN ACEÑA (dir.), *Historia de la empresa pública en España*, Espasa Calpe, Biblioteca de Economía, Serie Estudios, 283-330, Madrid.
- & P. MARTÍN ACEÑA (dir.) (1991): *Historia de la empresa pública en España*, Espasa Calpe, Biblioteca de Economía, Serie Estudios, Madrid.
- CUERDO, M. & J. L. RAMOS (2001): «Economía del agua y gestión hidrológica sostenible: reflexiones en torno al caso español», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 4, 77-120, Madrid.
- CUERVO, A. (1986): «La privatización de la empresa pública, "la nueva desamortización"», *Papeles de Economía Española*, 27, 331-340.
- (1995): «El proceso de privatización de las empresas públicas españolas», *Economistas*, 63, 6-13.
- (1997): *La privatización de la empresa pública*, Encuentro Ediciones.
- & M. VILLALONGA (1999): «Privatización y eficiencia empresarial. Hacia un modelo explicativo a nivel de empresa», *Economía Industrial*, 328, 29-42.
- DANDY, G. & T. NGUYEN & C. DAVIES (1997): «Estimating residential water demand in the presence of free allowances», *Land Economics*, 73, 1, 125-139.
- DICKINSON, M. A. (2000): «La conservación del agua en Estados Unidos: los avances de una década», en A. ESTEVAN & V. VIÑUALES (comps.), *La eficiencia del agua en las ciudades*, Fundación ecología y desarrollo. Nueva cultura del agua, 185-204, Zaragoza.
- ELNABOULSI, J. C. (2001): «Organization, management and delegation in the french water industry», *Annals of Public and Cooperative Economics*, 72, 4, 507-547.
- EMBED IRUJO, A. (2001): «Aspectos jurídicos de la economía del agua en España. Algunas reflexiones», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 4, 197-208, Madrid.
- ESTEVAN ESTEVAN, A. (2000): «Planes integrales de gestión de la demanda de agua», en A. ESTEVAN & V. VIÑUALES (comps.), *La eficiencia del agua en las ciudades*, Fundación ecología y desarrollo. Nueva cultura del agua, 143-184, Zaragoza.
- & V. VIÑUALES (2000) (comps.): *La eficiencia del agua en las ciudades*, Fundación ecología y desarrollo. Nueva cultura del agua, Zaragoza.
- FEDERACIÓN ANDALUZA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (1998): *Guía para la elaboración del expediente de solicitud de revisión de tarifas en los servicios de abastecimiento de agua de Andalucía*, FAMP y Junta de Andalucía, Sevilla.
- FERNÁNDEZ, P. (2001): «Economía del agua. Algunos aspectos económicos de la Directiva Marco de Aguas de la Unión Europea», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 4, 3-8, Madrid.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1995): «Privatización y eficiencia: ¿es irrelevante la titularidad?», *Economistas*, 63, 32-43.
- HALL, D. (1998): «Restructuring and privatization in public utilities», en G. DE LUCA (ed.), *Labour and social dimensions of privatization and restructuring (public utilities: water, gas and electricity)*, 109-151, International Labour Office, Geneva.
- LOBINA, E. & D. HALL (2000): «Public sector alternatives to water supply and sewerage privatization: case studies», *International Journal of Water Resources Development*, 16, 1, 35-55.
- MAYERS, C. (1996): «Water conservation: a metered approach», *World water and environmental engineering*, 19, 4, 40-44.

- MORSE, L. B. (2000): «A case for water utilities as cooperatives and the UK experience», *Annals of Public and Cooperative Economics*, 71, 3, 467-495.
- OCDE (1987): *Water Pricing: Current Practices and Recent Trends*, París.
- (1999a): *Household water pricing in OECD countries*, Environment Policy Committee, París.
- (1999b): *Water: performance and challenges in OECD countries*, Environmental Performance Reviews, París.
- (2003a): *Improving water management: recent OECD experience*, París.
- (2003b): *Financing water for all*, Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure, París.
- ORTEGA, M. A. (2002): *La empresa pública y el proceso privatizador en España. Especial referencia al sector público empresarial en Andalucía*, Universidad de Granada, Instituto de Desarrollo Regional, Monográfica Tierras del Sur, 29, Granada.
- (2003): «Privatización y ¿eficiencia económica?», *Gestión y Política Pública*, XII, 2, segundo semestre, 207-239, México.
- PORTA VISA, F. (2001): «Hacia la sostenibilidad de los recursos hídricos en el siglo XXI: un gran reto para los servicios de agua y saneamiento», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 4, 147-154, Madrid.
- REES, J. A. (1998): *Regulation and private participation in the water and sanitation sector*, Global Water Partnership Technical Advisory Committee, Backgrounds Papers, 1, Estocolmo, Suecia.
- ROGERS, P. & R. BHATIA & A. HUBER (1998): *Water as a social and economic good: how to put the principle into practice*, Global Water Partnership Technical Advisory Committee, Backgrounds Papers, 2, Estocolmo, Suecia.
- ROGERS, P. & R. DE SILVA & R. BHATIA (2002): «Water is an economic good: how to use prices to promote equity, efficiency, and sustainability», *Water Policy*, 4, 1-17.
- SAENZ DE MIERA, G. (2002): *Agua y Economía*, Colección de Estudios, UAM Ediciones, Iberdrola, Madrid.
- TWORT, A. C. & F. M. LAW & F. W. CROWLEY & D. D. RATNYAK (1994): *Water Supply*, 4.^a ed., Edward Arnold, Londres.
- VERGÉS, J. C. (1998): *Una política económica para el agua*, Círculo de Empresarios, Monografía, 3, Madrid.
- VICKERS, J. & G. YARROW (1988): *Privatization: An economic analysis*, MIT Press, Cambridge.