

Contraprestación económica de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento: la factura del agua

Economic remuneration for water supply and sanitation services: the water bill

Roque Gistau Gistau. Dr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Presidente de la Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento (AEAS). rgistau@aeas.es

Resumen: Con el ánimo de exponer los elementos claves y soportes de base sobre los que debería centrarse el debate sobre los precios del agua y su repercusión en el ciudadano, y en la economía en general, se desarrolla este documento.

La complejidad de distinguir servicios tan diferentes como la captación (agua en alta), la distribución doméstica, la recogida de efluentes residuales, la depuración de la contaminación, o la reutilización de las aguas depuradas, la formación de sus costes, así como la identificación por parte del usuario de la complejidad y necesidad de dichos servicios, requiere un imprescindible esfuerzo de divulgación para los técnicos y el ciudadano en general. La importancia de la Inversión en las infraestructuras y su traslado a la tarifa, la sostenibilidad económica de la actividad o de la prestación del servicio y los mecanismos de distribución o repercusión en el consumidor, junto con la exposición de los precios reales y recientes del servicio completan el contenido del documento. Se enumeran, pues, los siguientes elementos sobre los que se centra la exposición y sobre los que se deberían ajustar el debate: Estructura de Costes; Inversiones Públicas. Subvenciones; Tarifas. Tasas. Su progresividad. Periodicidad. Aspectos Sociales; El precio como incentivo para racionalizar la demanda; El equilibrio económico-financiero del servicio; La incidencia en los presupuestos familiares; Comparativa con otros países y experiencias. La conclusión final es que, dado que los costes se han incrementado por razón de una mayor calidad y garantía en la prestación de los servicios y que el usuario debe pagar de forma directa un servicio mensurable, el precio del agua, a pesar de la situación coyuntural de la economía, debe incrementarse de forma sustancial (se concluye, como pronóstico, que debería **DUPLICARSE** en no más de 5 o 6 años), si queremos mantener servicios eficientes, alcanzar los estándares de los países de nuestro entorno, confirmar el sentido de "bien económico" además de "público" del agua, y cumplir la Directiva Marco del Agua Europea.

Palabras Clave: Abastecimiento; Saneamiento; Servicio público de acceso universal; Gestión pública directa; Gestión delegada

Abstract: The paper details the key elements and start off points for the debate on water rates and their repercussions on the individual and the economy as a whole.

The complexity of differentiating between such different services as collection (catchment), domestic distribution, the collection of wastewater, treatment or the reuse of treated waters, the establishment of their costs and the identification by the user of the complexity and need for such services, makes it necessary to invest great effort in the circulation of information for technicians and the public as a whole.

The importance of investing in infrastructure and the transfer of the same to water rates, the economic sustainability of the activity or the rendering of the service and the means of distribution and repercussions on the consumer, together with an indication of the real updated rates of the service are all discussed in this paper.

The points in question and those on which the debate should be centred are listed below: Cost Structure; Public Investments. Subsidies; Rates. Tax. Progression. Period. Social Aspects; Price as an incentive to rationalise demand; The economic-financial equilibrium of the service; The effect on household budgets; Comparison with other countries and experiences

The final conclusion is that, given that the costs have increased as a result of better quality and guaranteed services and that the user should pay directly for a measurable service, the price of water should be substantially increased in spite of the present economic situation (it being concluded by way of forecast that the price should **DOUBLE** in no more than 5 or 6 years), if we wish to maintain efficient services and reach the standards of neighbouring countries and give water the consideration as a "financial" as well as "public asset" and comply with the European Water Framework Directive.

Keywords: Supply; Sanitation; Public service of universal access; Direct public management; delegated management

Roque Gistau, Premio Nacional de Ingeniería Civil



Roque Gistau acaba de ser galardonado con el Premio Nacional de Ingeniería Civil 2008 que convoca anualmente el Ministerio de Fomento, por su brillante trayectoria profesional, vinculada principalmente al campo del agua y al de la ingeniería hidráulica, en cuyas realizaciones ha sabido conjugar, en grado sobresaliente, su capacidad técnica con las habili-

dades gerenciales para la consecución de objetivos de gran complejidad técnica y organizativa, en las que siempre han destacado sus cualidades humanas.

El jurado del Premio también ha tenido en cuenta su brillante trayectoria como Presidente de la Expo Zaragoza 2008.

Nacido en Bielsa (Huesca) en 1943 finalizó la carrera de ingeniero de Caminos, Canales y Puertos en 1970 y, un año más tarde, se licenció en Ciencias Empresariales en el Instituto Católico de Dirección de Empresas (ICADE).

A lo largo de su carrera profesional ha destacado por su gran experiencia en la materia de aguas, desde que en 1988 accediera a la Dirección General del Canal de Isabel II, y su posterior incorporación en 1995 al Grupo Agbar, ocupando diversos cargos de máxima responsabilidad.

Ha sido Secretario General del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, tesorero, vocal de su Junta de gobierno y presidente de la Comisión de Medio Ambiente.

En la actualidad es presidente de la Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento. Además, es miembro de la Real Academia de Nobles y Bellas Artes de San Luis y de la Real Academia de Medicina, ambas en Zaragoza. El año pasado fue galardonado con la Medalla de Aragón 2009.

La *Revista de Obras Públicas*, que ha publicado diversos artículos suyos y que ha sido siempre receptora de su consejo y de su colaboración, se honra en publicar el artículo adjunto, transcripción de su ponencia en la Jornada Abierta celebrada el pasado 27 de enero, organizada por la Asociación Española de Abastecimientos y Saneamientos de Aguas (AEAS) y que llevaba por título "¿Pagamos lo que vale el agua?".

Naturaleza de los servicios públicos de Abastecimiento y Saneamiento del agua

Es interesante recordar algunos elementos definitorios de la naturaleza de los servicios urbanos de agua.

Estos servicios (abastecimiento de aguas potables y saneamiento de aguas usadas o residuales) son de PRESTACIÓN ASEGURADA POR LOS PODERES PÚBLICOS, ya que son básicos o vitales para la existencia tanto humana en su aspecto individual como en el social.

Si bien esta propiedad de "prestación asegurada" por los poderes públicos no presupone que dichos servicios sean explotados u operados directamente por las administraciones públicas. Cosa que a veces confunden los ciudadanos. Es más la evolución técnica y la complejidad de los sistemas y gestión de los mismos ha obligado en los últimos años a una profesionalización y especialización de la actividad y va obligando a que la operación y el mantenimiento de los sistemas se efectúe a través de las organizaciones más preparadas para tal fin, que en nuestra sociedad son las empresas. Lo que no impide que haya adecuadas excepciones de gestión administrativa directa, bien que singulares.

No creo que en el siglo XXI, y en nuestro país se suscite un gran debate sobre cual debe ser el apelido calificativo de dichas empresas: Públicas, Privadas y Mixtas. En cada lugar o circunstancia se debe optar por el modelo más óptimo según las condiciones regionales. La AEAS lo constituyen multitud de empresas y entidades operadoras de diferentes topologías y modelos, reflejo práctico de la diversidad y de la evolución de los procesos de optimización de las estructuras operativas que atienden los servicios de aguas urbanas.

Tenemos que recordar que en España la responsabilidad última de la prestación de estos servicios corresponde (por Ley) a los Ayuntamientos, que deben moverse dentro de la regulación establecida por la autoridad Sanitaria y por aquellas limitaciones, tanto en materia cualitativa como cuantitativa establecidas por el regulador general a nivel de río, es decir el Organismo de Cuenca Hidrográfica, por todos conocidos con el precioso y descriptivo nombre de Confederación, ya que en su gobierno participan todos los usuarios y administraciones afectados por el uso del agua.

El acceso a estos servicios debe ser UNIVERSAL para todos los ciudadanos, y con independencia de su nivel de renta. Lo que no significa que dicho acceso deba ser gratuito. Ya que, en nuestra opinión de operadores, las ayudas, subsidios o prestaciones de carácter social deben estar claramente gestionados y diferenciados, para que sean transparentes y simples de entender por el ciudadano y no se incorporen, de manera poco efectiva y perturbadora de la gestión, por ineficaces, dentro de la política de precios de estos servicios básicos como, son los relativos al agua.

Estructura de Costes

Es bastante intuitivo el desdoblar los servicios integrales de agua en dos procesos o sistemas diferentes;

- el servicio de abastecimiento de agua potable
- el de saneamiento de las aguas usadas o residuales.

En estos momentos, poco a poco gracias a su implantación se puede distinguir un tercer proceso que es el de Reutilización de las aguas usadas una vez tratadas y preparadas para usos con menores exigencias de calidad. Vuelve a ser un nuevo abasto, esta vez destinado a usos quizás menos nobles que la potabilización, pero tan necesarios y coadyuvantes a una eficacia en la disponibilidad y gestión del recurso escaso.

Quizás es menos conocido el hecho de que estos procesos estén a su vez constituidos por dos subprocesos cada uno.

Así el abastecimiento agrupa la captación de los recursos (superficiales o subterráneos), el almacenamiento y regulación y el tratamiento. Pero también las actividades de distribución, que son las más conocidas por el urbanita, hasta la entrega al cliente final.

El saneamiento, a su vez, consta de dos subprocesos, el primero es la colecta al pie del domicilio del cliente y su transporte, es decir lo que entendemos por alcantarillado urbano. El segundo lo constituyen los procesos de depuración que llegan hasta la devolución al cauce público en las condiciones exigidas por la normativa aplicable.

La reutilización también está constituida por dos procesos diferenciados. Lo que se denomina en el

lenguaje técnico "regeneración", que son las labores de postratamiento y preparación del agua usada y depurada para acondicionar su calidad al destino final, pero también el transporte, acumulación y disponibilidad para su aplicación práctica de reuso.

Los procesos que constituyen un servicio integral de aguas los podríamos describir y comparar en sendos sistemas lineales, el primero para un abastecimiento simple (lo que se hace en la actualidad y el segundo; lo que se vino haciendo hasta casi la mitad del siglo XX) y veremos las enormes diferencias existentes y la importante evolución que han tenido.

La materia prima, como es obvio, es el agua bruta natural, sea esta; dulce, salobre o salada, y captada en forma superficial o subterránea.

El agua servida debe cumplir rigurosamente los requisitos de calidad exigidos por la normativa y el servicio prestado también (garantía de calidad, presión, continuidad, etc.), como es lógico.

Las fases del proceso, cuyo inventario nos permitirá, además la asociación pormenorizada de costes son los que se ven en el Cuadro 1.

Todavía hoy no están implantadas la globalidad de las acciones relacionadas en este inventario de procesos en la totalidad de los abastecimientos y, obviamente, no es necesario implantar todas en todos los casos.

Una conclusión evidente de esta última aseveración, que se suma a las lógicas diferencias en la calidad original del recurso, la diferente concepción, densidad y trama urbanística y otra serie de singularidades para cada localidad, es que no en todos los sistemas concurren los mismos costes.

Además de los costes asociados al proceso estricto en todos los sistemas existen unos costes "de garantía" que se deben soportar. Porque existen infraestructuras redundantes y/o alternativas, que permanecen ociosas o con bajo rendimiento una parte de su vida pero que son imprescindibles para asegurar la disponibilidad del servicio 24 h. sobre 24 todos los días, los 365 días al año y año tras año, sin fallos insoportables.

La estructura de los costes: fijos y variables

Es importante entender cual es la estructura de los costes que se producen a la hora de operar los sistemas o servicios de agua urbana.

Cuadro 1.

ACTUALMENTE	HACE 50 AÑOS
Regulación (Grandes Embalses)	Regulación de poca entidad
Captación (por gravedad o por bombeo)	Captación por gravedad, sin energía
Desalación de agua salada (si procede)	—
Transporte del agua bruta (grandes distancias)	Transporte del agua bruta (pequeñas distancias)
Tratamiento de potabilización (ETAP)	Tratamiento simple
Desinfección	—
Transporte redundante de agua potable	Transporte de agua potable
Almacenamiento (Depósitos Urbanos)	Almacenamiento (Pequeños Depósitos)
Distribución mallada	Distribución
Control de Calidad	—
Recogida del agua usada (alcantarillado)	Recogida parcial del agua usada (alcantarillado parcial)
Depuración de Residuales (EDAR)	—
Balsas de Tormenta o Regulación	—
Emisarios (terrestres o submarinos)	—
Regeneración de las aguas usadas	—
Reuso de aguas regeneradas	—
Control Calidad en reutilización	—

Los mismos se podrían establecer si los agrupamos de acuerdo al listado de los diferentes procesos en que hemos dividido un sistema integral de servicios de agua urbana. Pero para lo que queremos explicar nos interesa más agruparlos por su naturaleza económica.

Así podemos estructurar en dos grandes conjuntos en razón a su naturaleza. Exponiendo cuales de ellos son, en cierta manera, proporcionales o están directamente relacionados con el mayor uso del agua, y cuales son fijos y, prácticamente, se ocasionan desde el momento en que tenemos la infraestructura o la organización del servicio establecida, con independencia del uso (mayor o menor) que hagamos del agua.

Costes fijos:

- Amortizaciones de los activos (Infraestructuras, Maquinaria, etc.)
- Mantenimiento, Reparaciones y repuestos
- Gastos de personal (Oper., Mant., Adm., Atención al Cliente, etc.)
- Gastos Financieros
- Gastos Generales

- Componente fija de las tarifas eléctricas y otros consumibles independientes del nivel de demanda

Costes variables:

- Consumos eléctricos (parte Variable)
- Aditivos, Reactivos
- Fungibles
- Residuos
- Otros variables en función del mayor consumo o demanda (Averías, etc.)

Naturalmente se deben cubrir los gastos generales, los costes de capital y el lícito beneficio del operador del sistema.

Una cualidad bastante peculiar de este servicio, frente a otros que el ciudadano disfruta es la importantísima inversión en activos o poderosas infraestructura.

Es este un sector muy intensivo en capital. Lo que condiciona sobremanera el peso de la denominada Parte Fija, dado que las amortizaciones de las infraestructuras tienen una cuota muy relevante en el peso económico del desarrollo de la actividad.

Valgan para confirmar esta situación, muy reconocida por los expertos, los siguientes datos resumen.

Según información resumen preparada por el Banco Mundial, para facturar 1 Dólar en ciclo anual en el negocio o actividad de diferentes servicios, se calcula que ha sido necesario invertir en Activos la siguiente cantidad de dólares, en función de la tipología del servicio:

- Carreteras de Peaje 7
- Electricidad 3 - 4
- Telefonía Fija 3

Pues bien, en el sector que nos ocupa, los Servicios de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas, esta cifra de Dólares de Inversión en Activos necesarios para crear las infraestructuras que permitan atender a la población supera con creces cualquiera de los sectores citados anteriormente:

- Abastecimiento de Aguas 10 - 12

Financiación de las Infraestructuras

Lógicamente estas necesidades de inversión, un tanto masivas si las comparamos con otros servicios ciudadanos, son la razón por la que se produce el fenómeno de la intervención de administraciones, de rango superior al de la propia entidad local que es la que tiene la responsabilidad legal, en apoyo o ayuda de estas últimas. No es raro identificar la aportación, total o parcial, de organismos tales como las Diputaciones Provinciales, las CCAA, el Estado ó la propia Unión Europea. Generándose una compleja trama de actuaciones, subvenciones, titularidad de las infraestructuras que hacen compleja la comprensión de la propiedad de los sistemas. Y todavía más complejo, y poco transparente, el mecanismo de asignación económica de la repercusión de su amortización, renovación, sustitución ó simple ampliación y adaptación a la demanda creciente de calidad y cantidad.

Es frecuente, dada la naturaleza del bien "agua", que en ciertas ocasiones todo este complejo entramado se complique aún más por la existencia de Infraestructuras compartidas (por ejemplo de regulación y de transporte de agua bruta, para

atender a usos de abasto a poblaciones y, simultáneamente, de usos energéticos o de regadíos). En cuyo caso hay que optar por asignación de costes entre los diferentes usos (además del establecimiento de las bien definidas prioridades de uso establecidas por nuestra legislación), normalmente resueltos por los deficitarios Cánones públicos, tales como los de regulación ó los de uso).

Y apostillo con el término "deficitarios" a estas figuras impositivas finalistas, porque es la propia Administración (en este caso a través del Ministerio de MARM) la que en diferentes estudios y análisis reconoce que no cubren las necesidades económicas producidas, no ya solo por la elevada inversión que requieren, si no que en muchas ocasiones no son suficientes para atender a los gastos corrientes o de mantenimiento necesarios para mantenerlos convenientemente operativos.

Y ya aquí nos adelantamos a poner sobre la mesa los potenciales problemas o dificultades que vamos a ir encontrando a la hora de acercarnos a la razonable (en términos económicos) recuperación de costes. Y, apenas, cuando hemos empezado a hablar sobre uno de los elementos que constituyen un epígrafe de los costes. Ciertamente que epígrafe de mucha importancia y trascendencia.

Más sencillo resulta un acercamiento formal a la repercusión económica de las Infraestructuras exclusivas. En este caso nos solemos encontrar con las complejas situaciones de intervención de las diferentes Administraciones tutelantes, a través de las correspondientes subvenciones o cesiones de infraestructuras construidas por ellas, o el más simple esquema de la financiación por el propietario o el operador del sistema con repercusión directa con cargo a tarifas. Y las diferentes variantes que entre estos dos extremos en la práctica se producen.

Durante años, en algunos servicios, cuya gestión se ha regido por criterios de autosuficiencia del mismo, no ha sido extraño encontrar esquemas económicos de sustitución de los mecanismos de amortización (inaplicables cuando la infraestructura es de titularidad de terceros) a través de la creación de "fondos de reposición". Cuya aplicación futura aseguraría el re-emplazamiento de las infraestructuras avejentadas u obsoletas. Recientemente, estos mecanismos, (que podríamos considerar como "contables", pero que sin duda son de real utilidad) están siendo coartados o impedidos por las nuevas nor-

mas generales de contabilidad europea, sin que de momento se distinguan las alternativas a los mismos.

Otro aspecto digno de mención es el de la actualización de las valoraciones económicas de los activos. Con frecuencia, posiblemente por razón de la larga vida útil de algunos elementos del sistema (tuberías de distribución construidas con excelentes materiales, por ejemplo) y también apoyado en una buena gestión del mantenimiento de los mismos, se dispone de un valor económico o contable de los activos en cuantía muy inferior al real, con el consiguiente déficit de asignación de la repercusión de la amortización (o como decíamos anteriormente su antigua equivalencia especular con los fondos de reposición, para que nos entendamos).

Una buena práctica, no excluyente, pero sí razonable en términos económicos, podría ser el de disponer de una actualización al "Valor de reposición".

Recuperación de los Costes

Existe un principio básico en la prestación de servicios públicos por el Estado que, sorprendentemente, es por lo general ignorado por el público: los servicios tienen un coste que va a ser siempre sufragado por el ciudadano.

El pago puede ser hecho por el usuario del servicio (a través de las tasas, tarifas o precios públicos), el contribuyente (vía impuestos) o una combinación de ambos, pero lo que es evidente es que alguien lo tiene que pagar.

Quién sea el prestador de estos servicios, si es el sector público, el privado o una combinación de ambos, no va a evitar que el ciudadano pague el coste, aunque sí podría

influir en la eficacia y calidad de los mismos.

La decisión de incurrir en un coste para mejorar o crear un determinado servicio requiere tener en cuenta una serie de criterios. Para ello es interesante utilizar, por ejemplo, los que el Banco Mundial aplica para el análisis de las peticiones de financiación de los países en desarrollo destinadas a introducir mejoras en sus infraestructuras.

Estos criterios son: accesibilidad para el usuario, calidad del servicio, precio y cobertura del coste.

En nuestro país, recientemente (año 2007) y con el objetivo de responder a los requerimientos de la Directiva Marco del Agua, el Ministerio de Medio

Ambiente (hoy MMARM) ha realizado unos estudios sobre el grado de cobertura del pago, por los usuarios, o lo que es lo mismo los porcentajes, sobre el coste total, que el ciudadano sufraga de forma directa.

Con todas las salvedades y críticas (por las aparentes lagunas y falta de concreta información que los propios autores reconocen) que los datos pueden suponer y los naturales errores que la evolución del tiempo va ocasionando en estos estudios, creemos que son significativos los valores que el MMARM en su estudio "Precios y Costes de los Servicios de Agua en España" (Enero 2007):

Recuperación de costes de capital

Los costes de capital anuales calculados por los Servicios de Explotación de las Confederaciones Hidrográficas representan alrededor del 52% de los costes totales de los servicios de captación, embalse y transporte realizados con aguas superficiales en las cuencas intercomunitarias que se imputan a los usuarios. Los costes de inversión no imputados, así como los costes no recuperables derivados del sistema de cómputo del coste de inversión en la Tarifa de Utilización de Agua representan algo más del 24% de los costes totales de capital.

Recuperación de costes en Servicios Urbanos

De acuerdo a la información facilitada por los Organismos de Cuenca, los datos sobre inversiones y subvenciones de otros agentes diferentes de los titulares de los servicios, se puede estimar un nivel medio de recuperación de costes en España de estos servicios en torno al 80%.

El análisis de recuperación de costes de los servicios urbanos para el conjunto de las cuencas hidrográficas examinadas permite extraer una serie de conclusiones respecto a los niveles de recuperación de costes.

–En los núcleos urbanos más poblados, los costes del servicio de distribución de agua se recuperan casi en su totalidad. Son los municipios con menor población donde los costes de inversión no llegan a recuperarse para este servicio. Precisamente no existe recuperación de estos costes de inversión al entenderse a fondo perdido las canti-

dades aportadas por otras administraciones públicas distintas del titular de los servicios (Administración Local).

-Los costes de mantenimiento y conservación de la red y sistema de alcantarillado para la recogida de aguas residuales urbanas son financiados prácticamente en su totalidad por los usuarios del servicio. Una parte de los costes del servicio, que corresponde a la inversión, no es recuperada, por diversos motivos. Una parte de los costes de inversión de la infraestructura es debida a la necesidad de prestar servicios conjuntos de bien público (Recogida de aguas pluviales y saneamiento de viales públicos). Por otra parte, la financiación recibida de otras administraciones públicas distintas del titular de los servicios (Administración Local) no es repercutida a los usuarios a través de las Tasas de Alcantarillado.

-En lo que respecta a los servicios de depuración de aguas residuales urbanas, los valores de recuperación de costes son de lo más dispares. En algunos casos, los niveles de recuperación alcanzan casi el 90% de los costes totales. Sin embargo, en otras cuencas la recuperación de costes por la prestación de estos servicios es casi testimonial, con valores inferiores al 50%.

Siendo significativa, por su detalle regional, también la tabla 1 resumen extraída del mismo documento.

Tarifas

Pasemos una rápida revista a los elementos más significativos de las modernas tarifas de los servicios urbanos de agua: su estructural binomial, la progresividad, su periodicidad, y su periodicidad

Desde hace años, en nuestro sector se viene utilizando el tipo de Tarifa que se denomina "binómica", porque esta compuesta de dos elementos, que se suman. Una parte Fija (no dependiente del consumo) que tiene como razón la disponibilidad del servicio y generalmente esta asociada a la magnitud del diámetro del contador o de la acometida instalada, y por tanto al potencial caudal máximo que podemos demandar en un momento determinado. Y una parte Variable, proporcional al consumo efectivo realizado en el periodo de medición y

Tabla 1.

Tabla: % recuperación de costes por la prestación de los servicios de distribución y saneamiento urbano (2002)

Cuenca	Usos Urbanos	
	Distribución	Saneamiento
		% RC
Galicia Costa ²		78,89%
Norte		56,48%
CI País Vasco ⁶		92,62%
Ebro		57,00%
CI Cataluña ⁴		64,37%
Duero		85,11%
Tajo ³		95%
Júcar		95,74%
Guadiana ⁵		75,8%
Guadalquivir ⁴		95,50%
Segura		74,00%
CM Andaluzas		88,00%
Baleares		80,00%
Canarias ²		93,61%
TOTAL		80,69%

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes Artículo 5 y Anejo III DMA (MIMAM, 2005) y Encuesta Tarifas 2002 (AEAS, 2003). ¹ Incluye en la CCHH del Guadiana el ámbito de las cuencas Tinto, Odiel y Piedras y en la CCHH del Guadalquivir el ámbito de Guadalete y Barbate tras pasados a comienzos de 2006 a la Junta de Andalucía. ² Datos suministrados por Aguas de Galicia. ³ Datos suministrados por la OPH de la Confederación Hidrográfica del Tajo. ⁴ Porcentaje de recuperación de costes promedio de los servicios de distribución (Recuperación 100%) y saneamiento en baja (Recuperación 25%). Cifras suministradas por la Agencia Catalana del Agua. ⁵ Datos suministrados por la OPH de la Confederación Hidrográfica del Guadiana. ⁶ Datos suministrados por la Dirección de Aguas del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco. ⁷ No incluye subvenciones de la CCAA Cifras en euros. Datos incompletos en algunas cuencas.

facturación. Esta tarifa ha sido muy aplicada a otros servicios urbanos de "fluidos" medibles, como puede ser la electricidad o el gas y, al final, se ha hecho comprensible para el ciudadano.

Como usuarios o ciudadanos normales a veces nos preguntamos; ¿Por qué tengo que pagar agua en esa casa en la que solo vivo unas semanas al año?. Y enseguida entendemos que la razón es que el sistema debe de estar activo y entrenado para que el día que requiramos agua, la misma nos pueda ser suministrada cualquiera que sea nuestra demanda y en cualquier periodo del calendario. Y para ello deben estar construidas las infraestructuras, y deban ser mantenidas y explotadas, listas para su uso, con independencia del consumo producido. Esta es la razón de la existencia del primer factor o cuota fija, que además se potencia en el momento en que hacemos números sobre las necesidades de disponer de poderosas infraestructuras para poder realizar el servicio. Y aplicamos su amortización y la incorporamos a la tarifa.

Debe comprender el usuario, o el ciudadano en general, que los administradores, reguladores y operadores de los servicios de agua habitualmente no aplican una estricta (en lo numérico o económico)

formula binómica acorde con los reales datos de costes, sino que siempre se modera para no recargar en exceso la parte de cuota fija, como sería el caso si se hiciera una trasposición puramente numérica.

No es raro, en los diferentes estudios de costes de que disponen las empresas operadoras, encontrarse con cifras superiores al 70% en cuanto al porcentaje de costes fijos, incluyendo obviamente la parte de amortización de infraestructuras.

¿Cuánto de este porcentaje se traslada a la tarifa?

Pues si nos basamos en la información obtenida por el Ministerio de Medio Ambiente para un gran conjunto de ciudades españolas, extraído de su informe "Precios y Costes de los Servicios de Agua en España" (enero del 2007), que trasladamos a continuación.

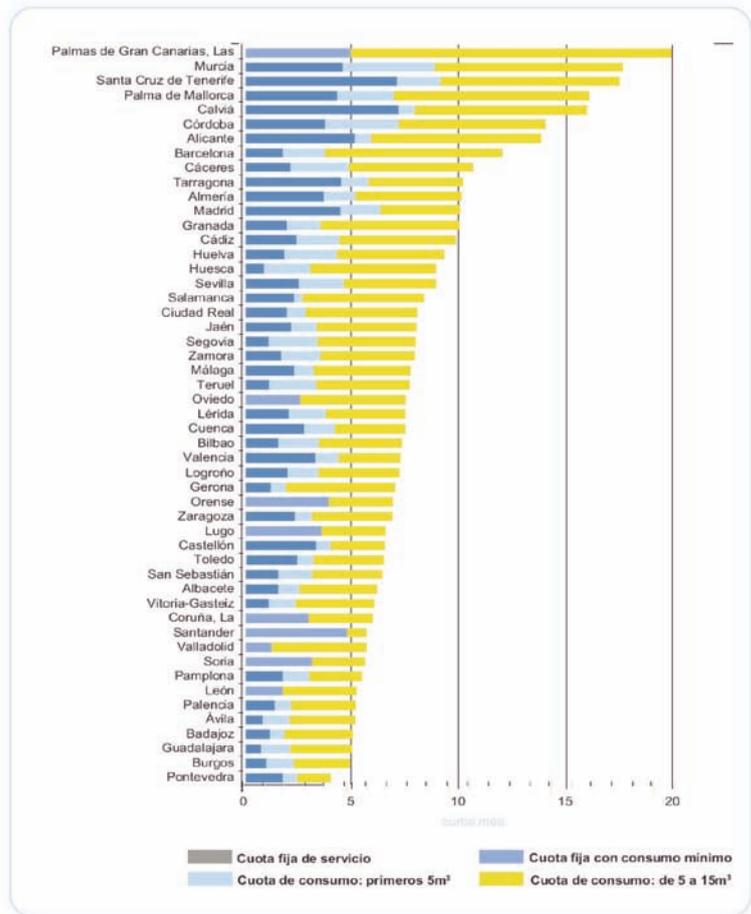
Podemos dar fiable respuesta a la anterior pregunta: No se recauda por la parte Fija de la Tarifa los costes Fijos en los que incurrimos.

La Tarifa que usualmente utilizamos, sobre todo en los modernos y bien gestionados servicios de agua, suele ser progresiva, es decir la unidad de consumo es mas cara cuanto mas uso (deberíamos de decir "mal uso", en su definición de uso no eficiente del agua) o mas cantidad consumimos, en razón a una simple generalización económica de la normal comprensión de que el agua es un bien escaso, natural y que debemos de proteger. Para ello se utiliza habitualmente un mecanismo de bloques de consumo de manera que su precio relativo es ascendente, con la finalidad, ya citada, de penalizar el exceso de consumo de una manera progresiva y razonable.

Con una obvia lógica, se viene utilizando, en este nuestro sector de los servicios de agua urbana, la medición y la consiguiente facturación por la prestación de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua a la unidad habitacional familiar, o más simplemente a la vivienda.

Es frecuente la crítica, de muy reciente acuñación, de que no es justa una tarificación (cuando se aplica un criterio de progresividad- mas caro cuanto mas consumo-) a las viviendas que tienen muchos ocupantes, caso de las familias numerosas o simplemente de aquellas viviendas con alta ocupación (por razones generalmente económicas). Ya que, en este caso, el consumo de agua se dispara (en razón a una acumulación de los múltiples consumos individuales), y por tanto el coste unitario se incre-

Figura 8.4. Pago mensual por la aplicación de la tarifa de abastecimiento doméstico en la capitales de provincia españolas (2006).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las Ordenanzas fiscales y de las tarifas del servicio de cada municipio.

menta por la citada progresividad, con independencia de que se este efectuando un consumo apropiado a nivel individual.

Esta crítica se potencia, además, con el hecho real de que los ciudadanos nos vamos acostumbrando a la facturación individual de ciertos servicios de reciente implantación, como es el caso de la telefonía móvil.

Sin embargo, y a pesar de que la veracidad de esa potencial crítica, están en general implantados mecanismos de reducción en la progresividad de las tarifas cuando se dan esos casos un poco singulares (deducciones por familia o vivienda numerosa), propuestos por el Regulador, el Administrador o el propio Operador de los Servicios.

Es probable que haya que avanzar en un futuro para perfeccionar la facturación y aproximarla a

la natural demanda individualizada del agua para servicios domésticos. Pero esto exigirá una actualización censal efectiva y rigurosa, dinámica y continua, poco adaptada a nuestra actual cultura ciudadana y, habida cuenta de la escasa incidencia del agua en el presupuesto doméstico, dudosamente práctica para el usuario.

No obstante es un tema sobre el que habrá que profundizar en un futuro no muy lejano, por la razonable demanda de perfeccionamiento en la igualdad y equidad necesaria.

Otra característica de la factura del agua, es su periodicidad. Estamos viendo en los últimos años que esta se va viendo reducida, pasando de periodicidades mayores a tres meses a la que en estos momentos esta mas implantada que es la bimensual (Facturación cada dos meses), que se está convirtiendo en un estándar muy aceptado.

Poco a poco, todos los suministros y servicios se van ajustando a una medida mensual, que tiene su lógica en la periodicidad que también utiliza nuestra sociedad para las remuneraciones salariales y los cargos periódicos de cualquier tipo.

Es muy probable que la facturación del agua vaya convergiendo hacia ese rutinario (al que ya identificamos como natural) ciclo mensual. Las razones por las que hoy no se aplique se deriva del sobrecoste que puede representar el incremento en la periodicidad de medida (que todavía requiere, generalizadamente, un trabajo manual de visita domiciliaria y lectura con medios humanos, que no compensa las ventajas de la regularidad mensual de la facturación, habida cuenta del escaso peso que suponen los servicios de agua en la cesta de la compra de bienes y servicios familiares.

La reciente incorporación en vivienda nueva y en renovaciones de equipamientos de acometidas y medición (contadores) de unidades electrónicas capaces de ser medidas a distancia (vía radio) o concentradas y con descarga electrónica automática, permitirán ir evolucionando, no solo hacia una periodicidad mas acorde al ciclo mensual, sino también a poder mejorar en la gestión de la demanda y en la adaptación a los ciclos naturales de escasez o penuria de recursos, estableciendo sistemas temporales o estacionales de incentiva-ción del ahorro mediante políticas de precios adaptadas a esos fines.

La garantía del acceso universal. Los subsidios

En la introducción hemos esbozado este tema, pero conviene extenderse en una más profusa explicación.

En una sociedad moderna y democrática, todo aquel que tenga necesidad de un servicio público, debe tener acceso al mismo independientemente de su nivel de ingresos.

En un sistema impositivo progresivo, parece lógico que los servicios responsabilidad de la Administración del Estado (con independencia del mecanismo con que se dote para llevar a cabo la operación) los tenga que sufragar el contribuyente, bien de forma directa (mediante tasas o tarifas) o bien a través de sus impuestos, no obstante esto último puede crear situaciones injustas, pues quien no usa el servicio lo está pagando indirectamente. Por ello, en las sociedades avanzadas, aquellos servicios que se pueden medir, es mas equitativo y justo que se sufraguen por vía directa.

Se pueden aplicar diversos sistemas para que estos ciudadanos, en particular los que tengan menor poder adquisitivo, tengan acceso a tales servicios. El más común de los cuales es el subsidio, que a su vez puede ser dado directamente por el Estado o por otros usuarios del servicio (subsidios cruzados).

El subsidio por el Estado implica que éste cobra el servicio a un precio por debajo del coste y financia el déficit a través de sus ingresos fiscales. En ocasiones una mejora en un servicio, y ha sido históricamente claro ejemplo el agua potable, genera un ahorro para el Estado en otro tipo de servicios, como la sanidad, resultando un coste final del subsidio muy bajo o incluso nulo, por lo que un sistema de subsidios creativo no tiene por que ser demasiado gravoso para el propio Estado.

Otra posibilidad es que, en vez del Estado, sea el consumidor más rico el que subsidie al más pobre, lo que puede hacerse de muy diferentes formas. Por ejemplo, aplicando un precio por debajo del coste al primer tramo de la tarifa, con lo que el que más consume, generalmente el más rico, paga un sobreprecio que cubre el déficit, o aplicando una tarifa más baja, por debajo del coste del servicio, a los hogares de los barrios más pobres y otra más alta, que cubre el déficit de la primera, en los barrios más ricos.

Aunque son técnicas empleadas en países subdesarrollados o en vías de desarrollo, y se identifican co-

mo positivas en muchos casos, no creemos que en el siglo XXI y en España sean de aplicación, por lo que abogamos por su desaparición en estos momentos y con el grado de desarrollo social y económico que tenemos en nuestro país.

A ello, en cierta manera nos obliga la propia filosofía o estrategia que ha sido acordada por la Unión Europea, en que de una manera clara se decanta por entender que el agua es, también, un "bien económico", y por tanto se deben internalizar todos los costes que la creación de las infraestructuras y su explotación y mantenimiento y renovación de los sistemas requieren, incluyendo los costes ambientales.

Complicada tarea, esta última, porque todavía no tenemos una metodología clara y aceptada por la sociedad (ni siquiera científica) para evaluar estos costes en su globalidad. Aunque esto no pueda ser excusa para incorporar, siquiera parcialmente, los que si conocemos y podemos contabilizar.

El equilibrio económico-financiero

Este concepto es básico a la hora de mantener operativo, y en buenas condiciones un servicio público de abastecimiento y saneamiento de agua.

Y, particularmente, cuando el operador es público en gestión directa. Porque cuando existe una empresa, sea cual sea la naturaleza de esta (pública, privada o mixta), la propia disciplina exigida a este mecanismo de gestión hace que si no existe el mencionado equilibrio económico-financiero, la empresa entrará en pérdidas o en franca insolvencia y se identificara con facilidad la ruptura del equilibrio.

Es decir el diagnostico será inmediato y claramente visible.

Cierto es que las empresas, sobre todo si están bien gestionadas, antes de ocasionar a sus accionistas las pérdidas de sus razonables intereses o lo que es peor del capital o la dilución del mismo, intentarán mantener el mencionado equilibrio a consta de reducir la calidad de los diferentes servicios y esto hace que se resienta la prestación del mismo. Muchas veces esta reducción de la calidad, no es del todo transparente para el usuario actual, ya que la forma mas característica de hacerlo es evitar la aplicación o el gasto o la inversión económica en renovación o actualización de infraestructuras y activos,

con el empobrecimiento de los mismos y el avejamiento de aquellas unidades que no son claramente percibidas por los usuarios (Tuberías enterradas por ejemplo). Esto a medio plazo ocasiona un deterioro letal para el servicio que se manifestará en años sucesivos o en las siguientes generaciones, llevando a la ruina física del servicio y a la imposibilidad absoluta de poderlo prestar con cierta satisfacción del usuario. Muchos ejemplos se han dado, cuya única salida ha sido un tremendo esfuerzo inversor y puntual para revertir la deteriorada situación, pero que siempre han ocasionado fallos en el servicio o la reducción drástica del nivel de calidad de su prestación.

Pero decíamos que casi es peor la ruptura del equilibrio en gestión directa (por ejemplo; prestación del servicio por el propio Ayuntamiento) porque a los problemas de obsolescencia y descomposición de las antiguas infraestructuras se suma, debido a la importante inercia que puede tener (y podríamos decir; aguantar) la administración pública, casi cualquiera que sea su ámbito de responsabilidad, por la potenciación de la falta de equidad y justicia distributiva de quienes (usuario y contribuyente) y de que forma (impuestos, tarifas) se harán cargo de la recuperación de un servicio que se ha ido deteriorando durante una serie de años, y porque invalida el modelo de gestión pública, no por razones de carácter técnico ni administrativo, sino por una cuestión puramente económica.

Multitud son los ejemplos que se han dado en España en los últimos años, en los que ha tenido que producirse una (saludable) ruptura de este modelo de gestión para acudir a la solución de licitación al sector privado (concesión o empresa mixta) y así disponer de la herramienta que permita subvertir el caos producido, con la desagradable condición de tener que efectuar un aumento, puntual pero permanente y hasta aparentemente exagerado, de las tarifas, con el consiguiente coste político para los responsables de la decisión y la incomprensión social.

Cierto es, que por la cuantía de las inversiones, la duración vital de las infraestructuras y por la historia y costumbre de los mecanismos de subvención pública, que aquí nos encontramos con el problema de la inversión:

- La requerida para prestar servicio a los nuevos clientes (crecimientos urbanos)

- Las necesarias para mejorar y actualizar tecnológicamente la calidad del servicio
- La derivada de implementar nuevas fases en el sistema, motivadas por falta de recursos hídricos o nuevos requerimientos legales o ambientales

Aquí se plantea la necesidad de atender a un reparto de las necesidades inversoras y del necesario re-equilibrio a nivel , no ya local, no ya regional, ni siquiera nacional, sino europeo en estos momentos, y no es fácil establecer reglas ni mecanismos que permitan formular criterios uniformes, rigurosos o estrictos. Entrando por tanto más en las decisiones de la "cosa pública", es decir en decisiones claramente políticas en donde habrá criterios ideológicos que alumbren o ilustren las decisiones más acordes y efectivas.

Porque parece obvio que los crecimientos urbanos deberían asumir el coste de generación de las nuevas infraestructuras, y no solo nos referimos a las secundarias de distribución por barrios y calles, sino a las primarias de transporte y de ampliación de las unidades de captación y almacenamiento o a las de depuración comunal.

Claro, siempre que estas primarias hayan sido sufragadas (al menos de forma parcial) por el cliente final, ya que si en su momento fueron objeto de algún tipo de subvención, como explicar la injusta decisión de que los nuevos ciudadanos si paguen su parte proporcional de las ampliaciones. Y todo ello se complica cuando estamos hablando de infraestructuras, por ejemplo, cuya duración se alarga por generaciones humanas y fueron creadas por nuestros bisabuelos y asumidas por la sociedad en su conjunto (a través de presupuestos generales de la Administración del Estado).

No cabe duda que el aparente criterio establecido por la Unión Europea en su Directiva Marco del Agua, de entender que el coste de los servicios del agua debe incorporar todos aquellos que realmente constituyen la actividad, incluso el coste del recurso y el ambiental, y que en resumen considere al agua como un bien "económico", parece ayudar y muchísimo a solventar estas dudas planteadas, ya que , en último término, y mediante los mecanismos que sean mas adecuados, todos los costes se deberán internalizar y por tanto se generará un menor número de dudas en el futuro.

Probablemente el lector habrá tenido ocasión de leer la Directiva Marco del Agua, y será repetitivo

el exponer de nuevo la letra de esa figura legal, pero puede ser útil el disponer de ella en estos momentos. Aprovecho, pues, para refrescar los textos exactos de la citada Directiva:

En el considerando N° 38 establece lo siguiente.

El uso de instrumentos económicos por los Estados miembros puede resultar adecuado en el marco de un programa de medidas. El principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos asociados a los daños o a los efectos adversos sobre el medio acuático, deben tenerse en cuenta, en particular, en virtud del principio de que quien contamina paga. Con este fin, será necesario un análisis económico de los servicios del agua basado en previsiones a largo plazo de la oferta y la demanda de agua en la demarcación hidrográfica.

En el Artículo 5, epígrafe 1.

Cada Estado miembro velará por que se efectúe en cada demarcación hidrográfica o en la parte de una demarcación hidrográfica internacional situada en su territorio:

–un análisis de las características de la demarcación,

–un estudio de las repercusiones de la actividad humana en el estado de las aguas superficiales y de las aguas subterráneas, y

–un análisis económico del uso del agua,

En el Artículo 9.

Recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua.

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.

2. Los Estados miembros incluirán en los planes hidrológicos de cuenca información sobre las medidas que tienen la intención de adoptar para la aplicación del apartado 1 y que contribuyan al logro de los objetivos medioambientales de la presente Directiva, así como sobre la contribución efectuada por los diversos usos del agua a la recuperación de los costes

de los servicios relacionados con el agua.

3. Lo dispuesto en el presente artículo no impedirá la financiación de medidas preventivas o correctivas específicas con objeto de lograr los objetivos de la presente Directiva.

Sin duda el planteamiento del agua (al menos el de consumo urbano, pero también y con mucha más razón el industrial y el uso agrícola) como un “bien económico” hará que no nos olvidemos de ninguno de los ya relatados conceptos de coste, como no lo hace ni lo puede hacer el productor o fabricante de cualquier bien económico ya que de otra manera haría imposible el mantenimiento de dicha producción y el consiguiente negocio.

Pero también evitaría tentaciones tales como que los retornos económicos generados por el uso del agua se aplicaran a otros menesteres, los cuales aunque siendo útiles y probablemente necesarios deben de tener otros mecanismos de financiación.

Un ejemplo muy repetido, y desde nuestro punto de vista, un poco chirriante, ha sido en España y en los últimos años el generado por los llamados cánones concesionales, exigidos en diferentes licitaciones de servicios urbanos, cuando la aplicación de dichos cánones no ha sido finalista (no ha ido destinado a cubrir déficit de infraestructuras o servicios), ni siquiera parcialmente y han ido a enjugar déficit presupuestarios generales de la hacienda local correspondiente.

El precio del agua en 2009

Fruto del resultado de la encuesta realizada por AEAS y AGA el pasado año 2009, sobre las tarifas vigentes de los servicios urbanos de agua en 655 municipios que engloban más de 25 Millones de habitantes, se puede concluir lo que se refleja en el Cuadro 2.

Es importante (ocioso para los técnicos y para los familiarizados con las unidades de volumen), para la divulgación general, que me entretenga un momento en recordar que es la unidad m³.

Un m³ son 1.000 (mil) litros, equivalentes a mil kilos o lo que es igual a 1 (una) tonelada de peso.

Por tanto el equivalente a 4.000 (cuatro mil) vasos normales, al volumen de 4 bañeras domésticas, o casi el peso equivalente al de un coche pequeño urbano. En definitiva un volumen de 1(un) metro de largo, por otro de ancho y por otro de largo.

Cuadro 2.

Precio Medio en España para usos exclusivamente doméstico:	1,4 Euros/m³
Precio Medio del servicio de Abastecimiento (Agua potable):0,85 Euros/m ³
Lo que supone aproximadamente el 60% del precio.	
Precio medio del servicio de Saneamiento (Aguas residuales):0,55 Euros/m ³
Lo que supone aproximadamente el 40% del precio.	
Precio Medio en España para usos industriales:	1,81 Euros/m ³
Precio Medio total (doméstico e industrial):	1,5 Euros/m ³

Cuadro 3.

PRODUCTO	Precio en 2009 Euros	Días equivalentes de Servicio integral de aguas, para una familia de 3 miembros
Cerveza (caña)	1,5	2,6
Barra de Pan	0,85	1,5
Café	1,3	2,3
Billete de metro o autobús	0,9	1,6
Botella de refresco	1,8	3,1
Periódico	1,2	2,1

Y, perdone el lector que insista en ello, a veces nos autocriticamos los operadores por no saber transmitir la importancia del VALOR del agua a nuestros clientes o ciudadanos en general, por lo que no me parece baladí tratar de acercar la unidad de medida a la comprensión de cualquier ciudadano. Y de intentar hacerlo de una forma gráfica y comprensiva.

Quizás si recordamos que un m³ es el equivalente al contenido de 1.333 botellas de vino de mesa, nos será más fácil asociar el precio del servicio integral del agua (Abastecimiento y Saneamiento) y entender el desembolso que hacemos, individual o familiarmente por este servicio.

Remito al lector, por si quiere obtener un mayor detalle, a los datos obtenidos de la reciente Encuesta de "TARIFAS 2009. Precio de los Servicios de Abastecimiento y Saneamiento en España" realizada por AEAS y AGA.

Comparación con otros suministros

Otra forma de comparar el precio del agua para que sea fácil de entender, es del de referenciarlo a gastos de pequeña entidad, tradicionales, necesarios o típicos, que a veces producimos diariamente de forma rutinaria. Veamos el Cuadro 3.

Más riguroso, aunque menos cercano y visual puede ser el dato obtenido de la composición del gasto familiar obtenido por los estudios del Instituto Nacional de Estadística.

La comparación del gasto medio por hogar y persona en agua sobre el total de gasto para diferentes conceptos, según la Encuesta de presupuestos familiares 2007, del citado Instituto, evidencia la escasísima participación (es decir lo barato que resulta al ciudadano español) de los costes del servicio del agua en los presupuestos familiares. Como ejemplo de ello, baste decir que gastamos un 20% más en agua mineral y bebidas refrescantes que en todo el servicio de agua y si lo comparamos con el presupuesto que se nos va en el servicio del teléfono este nos cuesta un 470% más (Cuadro 4).

No sé si con estos datos, simples pero contundentes, conseguiré trasladar al lector el objetivo de tratar de dar visibilidad a los costes de los servicios de agua urbana, o el de informar de todo lo que se encierra tras la compleja gestión del servicio, lo que está pagando por él y lo que habitualmente paga por otro tipo de servicios.

Cuadro 4.

CONCEPTOS DE GASTO	Gasto medio anual por hogar. Euros.	Gasto medio anual por persona	% del gasto
Aguas minerales, bebidas refrescantes y zumos	233,6	85,2	0,73%
Agua y alcantarillado	190,8	69,6	0,60%
Electricidad y Gas	710,3	259,1	2,22%
Transportes	4.593,9	1.675,8	14,36%
Servicios de teléfono	902,1	329,1	2,82%
Ocio, espectáculos y cultura	2.247,3	819,8	7,02%
Restaurantes y cafés	2.954,2	1.077,6	9,23%

Comparación con otros países y experiencias

Fruto de recientes estudios de los organismos asociativos a nivel europeo, encontramos estos valores de referencia (Cuadro 5) entre diferentes grandes ciudades europeas (Fuente: International Water Association 2008 sobre datos 2007, sobre el precio en euros/m³, para un consumo anual de 200 m³).

El papel del regulador

Dado el hecho de que el agua es un "bien público", con independencia de quien es el actor de la operación de los sistemas, es incuestionable la necesidad de que exista un "regulador" que establezca, fije, supervise, controle y vigile el correcto funcionamiento del sistema. En general, salvo algunas experiencias de concentración a nivel de Comunidad Autónoma, hoy esta figura está asignada a las Entidades locales. Una serie de elementos que se derivan de la especialización, complejidad y tecnificación junto con los deseados objetivos de eficiencia, originan que se considere que una serie de labores deban ser establecidas, tales como:

- Unificación de criterios sobre la prestación
- Vigilancia de la calidad de la prestación
 - CORTO PLAZO: Calidad del servicio, Cumplimiento de las compromisos, condiciones y Reglamento
 - LARGO PLAZO: Inversiones, Eficiencia, Garantía
- Fijación de reglas de estructuración tarifaria
- Establecimiento de precios de conformidad con las políticas de Sostenibilidad, Racionalidad en el consumo, Equidad, Progresividad y Autosuficiencia.
- Benchmarking o Comparativas entre sistemas y servicios
- Indicadores de Gestión. Evolución.
- Protección y defensa del usuario
- Inventarios de Quejas y Reclamaciones, análisis y caracterización

Por ello es importante que nuestra sociedad establezca cuáles deben ser los criterios de regulación y los entes encargados de llevarla a efecto, en concordancia con las experiencias mundiales más acertadas y teniendo presente nuestra estructura administrativa territorial.

Cuadro 5.

CIUDAD	euros/m ³	CIUDAD	euros/m ³
Roma	0,83	Oslo	1,86
Bilbao	1,04	Bruselas	2,01
Madrid	1,10	Helsinki	2,12
Sevilla	1,22	Viena	2,45
Valencia	1,42	Londres	2,49
Lisboa	1,43	París	2,62
Budapest	1,54	Ámsterdam	3,08
Estocolmo	1,56	Berna	3,17
Barcelona	1,69	Copenhague	4,54

Consecuencias de un precio inadecuado

Un buen resumen, desde mi punto de vista, hace el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, sobre estas circunstancias, en su documento "Hacia una gestión más eficiente del agua en España", todavía en fase de estudio y discusión.

Me permito trasladar la opinión de un colectivo, por tanto, de profesionales formados en estas disciplinas, independientes y conocedores de las problemáticas de las infraestructuras y servicios urbanos.

a) Pago inadecuado por los servicios del agua

Basta comparar nuestra situación con la de otros países europeos con mayor abundancia de recursos para concluir que en España estamos muy lejos de pagar adecuadamente por los servicios del agua. Sin perjuicio del enorme casuismo existente –en cuanto a localización territorial, usos del agua y tipos de recursos, naturaleza de los servicios retribuidos o entidades prestadoras del servicio–, los precios distan mucho de cubrir los costes reales de los servicios en el conjunto nacional.

Ello es debido principalmente a la falta de normativa efectiva –estatal, autonómica, local– que exija el pago de los costes reales –incluidas amortización, operación y gestión– pero también, en menor medida, al incumplimiento de la normativa vigente.

Esta múltiple normativa vigente a menudo tampoco exige eficazmente requisitos básicos como

la facturación por consumo, la progresividad de las tarifas o criterios rigurosos de asignación de costes en los casos en que una misma infraestructura preste a la vez un servicio público de interés general y un servicio a usuarios particulares.

b) Costes ambientales

Cabe decir que prácticamente en ningún caso se repercuten sobre los usuarios los denominados costes ambientales derivados del uso del agua, como pueden ser los asociados a la modificación de las condiciones de los hábitats hídricos –régimen de caudales, morfología fluvial, calidad del agua u otras- y su impacto en los ecosistemas acuáticos o en la salud. Tampoco hay ninguna normativa sobre esta materia, además de la obvia dificultad de evaluar tal tipo de costes.

c) Consecuencias del pago insuficiente

El pago insuficiente que hacen los usuarios de los servicios de agua tiene consecuencias muy negativas para una gestión eficiente de los mismos. Por un lado, no se fomenta un empleo racional del recurso por parte de los usuarios -urbanos, agrícolas, industriales, turísticos, energéticos-; así, puede verse que en zonas con precios de coste los consumos unitarios son menores, mientras que en zonas de escasez con precios subvencionados los consumos son similares a los de zonas con abundancia de agua.

Por otra parte, la falta de sostenibilidad económica de los servicios hace que éstos no se presten con la calidad y exigencias debidas. De ahí las malas condiciones de conservación y operación de muchas infraestructuras de abastecimiento, riego o depuración –tanto peores cuanto mayor es la insuficiencia económica- y su repercusión en la calidad final del servicio y en la eficiencia hídrica del sistema, o la falta de recursos de las Administraciones hidráulicas –estatal y autonómicas- para ejercer adecuadamente sus vitales funciones de control, vigilancia o gestión concesional.

Desde el punto de vista fiscal, el pago inadecuado de los usuarios implica en primer término una fuerte subvención por parte de todas las Admi-

nistraciones públicas, que se financia indebidamente con los impuestos en vez de repercutirlo a los usuarios. Además, el sistema carece totalmente de transparencia, porque no hay conocimiento del destino concreto, cuantía o justificación de las subvenciones implícitamente aplicadas.

Conclusiones

Atendiendo a todo lo anteriormente expuesto:

- Evolución de los Servicios en los últimos años, con su desarrollo y sustancial mejora en su CALIDAD y su GARANTÍA
- Déficit económico actual, suficientemente comprobado y cuyo detalle ha sido expuesto en los datos sobre la recuperación de los costes
- Incremento de los mencionados costes, fuertemente afectados por la citada evolución de la Calidad y Garantía, pero también del nivel de la cobertura y de la exigencia ciudadana
- Implementación de los criterios de la Directiva Marco del Agua
- Internalización de costes y amortización de las poderosas, complejas y tecnificadas infraestructuras necesarias
- Desarrollo del Plan Nacional de Calidad de las Aguas anunciado, acorde con el cumplimiento técnico de la Directiva Marco

Y según todo lo mencionado y expuesto en este documento, se identifica la necesidad, pero también la previsión, de que el precio de los Servicios de Agua Urbana en España debe tender a irse aproximando a los correspondientes a otras regiones y países europeos.

Por tanto y de una forma muy grosera, pero fácil de expresar y recordar, y a poco que nuestra sociedad entienda que es más eficiente, justo y equitativo que el precio del agua (servicios urbanos) se aproxime a su real coste, y que el mismo se repercute al ciudadano consumidor, dicho precio tenderá a **DPLICARSE**, en un plazo razonable, que no debería de superar el periodo temporal próximo a los 5 o 6 años.

En definitiva, lo aquí expuesto, son propuestas para el necesario debate social y político. ♦