

LAS TARIFAS DEL CICLO INTEGRAL DEL AGUA COMO HERRAMIENTAS PARA LA GESTIÓN EFICIENTE DE LA DEMANDA. EL CASO DE ZARAGOZA

Joaquín García Lucea

Servicio de Gestión Tributaria Ayuntamiento de Zaragoza

Las tarifas aplicables a los servicios que componen el ciclo integral del agua (abastecimiento, alcantarillado y depuración) son una potente herramienta para implementar políticas de gestión de la demanda, tendentes a fomentar en los consumidores un uso eficiente del agua. En ese sentido, la ciudad de Zaragoza, que obtuvo el primer puesto en “gestión del agua” entre las ciudades candidatas que participaron en la convocatoria al Premio “Capital Verde Europea 2016”, puede servir como ejemplo, a tenor de cómo han ido evolucionando sus consumos domésticos desde 2005 hasta la actualidad, tras la implantación de unas tarifas adaptadas a los principios de suficiencia económica, equidad, eficiencia, transparencia y economicidad.

Con el fin de contextualizar cómo está España en relación a las tarifas del ciclo integral del agua, se hace un pequeño análisis comparativo de 30 ciudades españolas, a partir de datos obtenidos por una organización de defensa de los consumidores (FACUA) que viene comparando anualmente esas tarifas de desde hace más de 10 años. Entre algunas de las conclusiones que pueden extraerse de dicho análisis, destacarían cuatro:

- La ausencia de un marco legal que fije unas reglas básicas a la hora de gestionar los servicios de abastecimiento y saneamiento (alcantarillado y depuración) provoca unas diferencias en origen que posteriormente se trasladan a los niveles de precios aplicables. Así, se ha generalizado en muchos municipios de España la externalización de la gestión, imponiendo a los concesionarios cánones concesionales, en ocasiones abusivos, que se han de recuperar a través de las tarifas. En algunos casos se aplican “precios políticos”, por debajo de los costes reales, poniendo en riesgo la sostenibilidad de los servicios. O se accede a subvenciones europeas, estatales, o autonómicas, que disminuyen significativamente los costes de amortización de las inversiones.
- La naturaleza jurídica de las tarifas aplicables influye en los niveles de precios que se aplican puesto que, si tiene naturaleza de impuesto (tasa) el límite legal de ingresos no puede superar el total de los costes, mientras que si su naturaleza es de precio (privado o público), los costes se convierten en el límite inferior de los ingresos a obtener.
- La condición de ciudad más cara o más barata está en función de los parámetros de valoración que utilicemos, pudiendo llegarse a conclusiones totalmente distintas, en función del consumo o el calibre del contador considerados.
- Las diferentes estructuras tarifarias existentes provocan que, para unos costes dados, el importe que pagan los ciudadanos por el mismo servicio sea muy distinto, dependiendo de la ciudad en la que viva. Esto genera agravios comparativos en el acceso a los derechos humanos de abastecimiento y saneamiento de agua.

Una vez contextualizada la situación española en cuanto a las tarifas de abastecimiento y saneamiento de agua, analizamos las principales condiciones estructurales que requieren para desarrollar todo su potencial como herramientas de gestión de la demanda. Cuanto más nos alejemos de esas condiciones, menos útiles serán nuestras tarifas para influir en los hábitos de consumo de los ciudadanos y las empresas. De manera esquemática, son las siguientes:

A.- : “Las tarifas han de mantener una coherencia estructural para todo el ciclo del agua”

La diversidad de estructuras tarifarias en una misma ciudad o sistema, en función del servicio prestado y de la institución o entidad que lo gestiona, provocan, en muchos casos, que se difuminen los efectos previstos en la aplicación de una tarifa determinada.

Es habitual que el alcantarillado, por ejemplo, sea un servicio prestado directamente por el municipio y facturado a través de una tasa, mientras que el abastecimiento y la depuración pueden prestarse mediante diferentes modelos de gestión (servicio municipal, consorcio, empresa pública, empresa mixta, empresa privada). En la práctica, esta confluencia de diferentes entes gestores provoca que se aprueben y apliquen tarifas con estructuras diversas, en ocasiones distintas e incluso contradictorias, distorsionando los mensajes que se les pretende transmitir a los usuarios.

B.- “Sin control individualizado de consumos no se pueden construir tarifas que fomenten la eficiencia”

Si queremos implantar una tarifa que sea una herramienta útil en la gestión de la demanda de agua y no nos conformamos con que sólo sirva para recuperar los costes del sistema, es imprescindible que el control de los consumos se realice a través de contadores individuales para cada unidad de consumo (hogar, empresa, etc.).

Si el control de consumos se lleva a cabo mediante contadores totalizadores o, simplemente no hay contadores, la eficacia de las tarifas para influir en los hábitos de consumo de los usuarios se reduce drásticamente.

Como ejemplo, en Zaragoza hay un contador por cada 2,08 habitantes, lo que permite conocer de forma personalizada los consumos domésticos, comerciales e industriales de la mayoría de los usuarios de la ciudad, lo que influye también en su concienciación, al sentirse “observados” de manera individual frente a las opciones de control unificado en un solo contador que se utiliza en otras ciudades.

Evidentemente, esta estrategia de gestión obliga al operador a desarrollar planes sistemáticos de adaptación de instalaciones particulares para la instalación de los contadores, así como programas de mantenimiento y lectura de contadores que aseguren su correcto funcionamiento y fiabilidad.

C.- “Debe existir una vinculación directa entre el consumo realizado en un periodo y el importe a pagar por él”

El usuario del servicio debe percibir de forma directa e inmediata que un incremento de sus consumos supone un incremento de su recibo.

En muchos lugares se utilizan tarifas con consumos mínimos, en algunos casos elevados, o con cuotas fijas desproporcionadas que desvirtúan el efecto que un hipotético aumento de consumo tiene sobre su factura del agua. También se tiende a reducir las tomas de lectura, facturando algunos periodos con consumos estimados, regularizando los consumos reales una vez al año.

Estas tendencias hacen perder gran parte de su efectividad a las tarifas del ciclo integral del agua porque la repercusión de un determinado consumo no se visualiza con la inmediatez necesaria.

D.- "El consumidor tiene que tener información clara y precisa sobre sus consumo y del comportamiento de la tarifa que se le aplica".

Cualquier tarifa que pretendamos implantar serviría de poco si el consumidor no es consciente de lo que se pretende conseguir con ella y de cómo actúa en función de cuáles hayan sido sus consumos de agua.

Además, se le ha de informar cuál es su consumo en cada periodo de facturación y, en la medida de lo posible, se le han de facilitar referencias para que pueda compararlos y determinar su grado de eficiencia en relación con sus propios consumos históricos y los de su entorno.

Ello obliga a los gestores del ciclo del agua a hacer un esfuerzo continuo para trasladar esos mensajes a los ciudadanos y, lo más importante, hacerlos comprensibles para la mayoría.

E.- “Las tarifas han de adaptarse, inicialmente, a los hábitos de consumo de los abonados y los condicionantes urbanísticos, climáticos y geográficos de la población”

En cada ciudad se dan circunstancias sociales, climáticas, geográficas, urbanísticas, culturales, y de otro tipo, distintas, que han de ser tenidas en cuenta a la hora de construir las tarifas.

El caso de Colombia puede servir de ejemplo, puesto que existen tres estructuras tarifarias diferenciadas en función de las zonas geográficas del país, adaptadas a sus condiciones climáticas, que influyen a su vez en los comportamientos del consumo.

El modelo de ordenación del territorio donde se ubique la población, así como su modelo de desarrollo urbanístico determinarán también unas pautas de consumo vinculadas al tipo de

viviendas que se construyan, al tipo de industria y actividades comerciales preferentes, y a la existencia o no de estacionalidad en el consumo motivada por el turismo u otras circunstancias.

Probablemente, si intercambiáramos las tarifas de una ciudad a otra nos daríamos cuenta de que su aplicación podría ocasionar efectos no deseados, siempre que las medias de consumo difirieran significativamente.