

ACTUACIÓN DE OFICIO 02582/2011, relativa al precio del agua

Índice

1. Introducción

2. El principio de recuperación de costes

3. Elementos que inciden en el precio del agua

3.1. Servicio de competencia municipal

3.2. Los otros conceptos del recibo del agua

3.3 Tarifas insuficientes, en ocasiones, para cubrir los costes del servicio

3.4 Otros elementos a considerar

3.4.1 Canon social del agua

3.4.2 Tarifas sociales municipales

4. La mejora de la calidad en el servicio

4.1 Regulación del servicio de abastecimiento de agua

4.2 Garantizar el derecho de información de los usuarios

4.3 Gratuidad de los medios de reclamación

5. Las resoluciones del Síndic de Greuges

5.1 Consumo mínimo

5.2 Fugas

5.3 Canon del agua y consumo mínimo

5.4 Tarifas para personas no empadronadas

6. Conclusiones

1. Introducción

El Síndic recibe a menudo quejas de ciudadanos que muestran su disconformidad, por diversos motivos, con el pago de la factura del agua.

Bajo la rúbrica de “cuál debe ser el precio del agua”, en esta actuación de oficio se pretende analizar varias cuestiones sobre el servicio de suministro de agua a partir del estudio de la situación actual y de la recopilación de pronunciamientos previos del Síndic.

Como método de trabajo, por tanto, cabe mencionar el estudio de las resoluciones previas del Síndic en áreas diversas (medio ambiente, consumo y tributos) y el análisis del ordenamiento jurídico que afecta al servicio de agua. Asimismo, también se ha tenido en cuenta cuál es la realidad actual en Cataluña de los servicios de suministro de agua.

En consecuencia, esta actuación de oficio, cuyo resultado es el presente documento, se plantea como un compendio, como una recopilación de lo más esencial tanto de la óptica desde la cual se enfocan las quejas que se reciben en materia de agua como de las resoluciones que se adoptan en dicha materia.

2. El principio de recuperación de costes

En este punto, básicamente debemos referirnos a la Directiva Marco del Agua (en adelante, DMA), que recoge el principio de la recuperación de los costes de los servicios del ciclo del agua en su artículo 9.

La Directiva Marco del Agua (en adelante DMA) recoge el principio de la recuperación de costes de los servicios del ciclo del agua e introduce el concepto de sostenibilidad económica y financiera, es decir, el concepto de recuperación e internalización de los costes, incluidos los ambientales y del recurso, derivados de los servicios relacionados con el uso del agua y del mantenimiento del buen estado de los ecosistemas asociados.

Los valores del agua, como un bien vital y frágil y un patrimonio común, deben reflejarse en su precio. También debe ser accesible —en dotación suficiente— para los usos vitales y los asociados directamente al bienestar de la ciudadanía. Cuando pagamos el agua, debemos tomar conciencia de que ésta no es un bien gratuito ni infinito. Acostumbrarnos, de manera progresiva, a pagar un precio por el agua nos ayudará a valorar los múltiples beneficios y funciones que atesora, y contribuirá a cubrir el coste de los servicios y las tecnologías necesarias para que el agua llegue a cada usuario con la calidad precisa y asegurada, en la cantidad adecuada y garantizada, y que vuelva al medio con una calidad parecida para garantizar la preservación patrimonial y su uso y disfrute a las siguientes generaciones.

En líneas generales, la DMA trasciende a la consideración exclusivamente económica del agua (recurso de producción económica y de generación de bienes y servicios) y establece una visión más amplia, basada en la importancia del agua en la conservación del medio natural. De esta manera, entre sus consideraciones preliminares, destaca que «el agua no es un bien comercial como el resto, sino un patrimonio que se debe proteger, defender y tratar como tal», y considera al agua como un elemento natural básico para el mantenimiento del buen estado de los ecosistemas.

3. Elementos que inciden en el precio del agua

En línea con lo indicado en el punto anterior, no se puede ignorar que la DMA pide que la política de precios del agua genere incentivos para que los usuarios utilicen los recursos hídricos de forma eficiente y, al tiempo, reclama una contribución adecuada de los diversos usos del agua (industriales, domésticos y agrarios) a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua.

Así, y teniendo presente que la DMA dice que “el agua no es un producto comercial, sino una herencia que es preciso proteger”, se puede afirmar que el precio del agua se deriva esencialmente de su utilización. Sin ánimo de exhaustividad, en la determinación de este coste influyen diversos elementos:

3.1 Servicio de competencia municipal

El principio de autonomía local reconocido por el ordenamiento jurídico y el hecho de que la legislación de régimen local atribuya a los municipios la plena competencia sobre el servicio de suministro de agua hace que exista disparidad de criterios a la hora de establecer el precio de los servicios, cosa que provoca dificultades de comprensión en algunos ciudadanos cuando comparan precios entre diferentes municipios.

En este sentido, cabe garantizar el asesoramiento y la asistencia técnica y jurídica a los municipios que lo requieran en la gestión y la prestación del servicio.

3.2 Los otros conceptos del recibo del agua

El precio del agua que figura en la factura que recibe el ciudadano/abonado/usuario acostumbra a incluir diversos conceptos:

Tarifa de suministro: de acuerdo con la legislación de régimen local, corresponde a los municipios la competencia para la determinación del precio, los conceptos que lo configuran (por ejemplo, cuota fija, cuota por consumo, etc.) y la estructura tarifaria.

Canon del agua: tributo con finalidad ambiental que recauda la ACA para el cumplimiento de las finalidades que le asigna la ley y cuya tarifa viene determinada por las leyes de presupuestos de la Generalitat.

IVA: actualmente el tipo vigente para las actividades relacionadas con el ciclo del agua es del 8%.

Tasa de alcantarillado y/o tasa de basuras: se regulan por medio de la ordenanza fiscal.

En ocasiones, también se incluyen recargos y cánones vinculados al servicio como la conservación de contadores o recargos de inversión.

Cabe señalar que la suma de todos estos conceptos en ocasiones no ayuda al ciudadano/usuario/abonado a comprender de forma clara cuál es el precio del agua. En este sentido, debería omitirse en el recibo los otros conceptos que en ocasiones se incluyen y no guardan relación con el servicio (como la tasa de basuras o el tratamiento de residuos sólidos).

Parece necesaria, por tanto, una mayor clarificación del recibo para garantizar que la persona comprenda lo que paga y cuál es el precio del agua que consume. En este sentido, sería necesario valorar la oportunidad de que, desde las administraciones competentes, de común acuerdo con las empresas prestatarias, se impulsara un modelo de factura estándar.

3.3 Tarifas en ocasiones insuficientes para cubrir los costes del servicio

Según algunos estudios, el 82% de los servicios disponen de un sistema tarifario que les permite cubrir sus costes de explotación. Estos servicios cubren el 90% de los usuarios totales. Esto quiere decir, lógicamente, que el 18% restante de los servicios no consiguen cubrir costes con la tarifa y, por tanto, es deficitario.

Los datos desagregados por tamaño del municipio indican que, en general, en los municipios más grandes se tiende a cubrir los costes, mientras que en los pequeños es donde se detectan más problemas.

Según manifiesta la Agencia Catalana del Agua (ACA), con las tarifas actuales, sumándole todos los conceptos de la factura (suministro, canon e IVA) el precio medio del agua en Cataluña se sitúa alrededor de 1,7 euros por metro cúbico, lejos aún de los precios que se pagan en otros países europeos.

La ACA, a pesar del incremento del importe del canon del agua, señala que la tendencia apunta hacia una disminución progresiva de la recaudación por este concepto, ya que se trata de un tributo ambiental cuya finalidad es la reducción del consumo por la vía de penalizar el derroche del agua.

Dado que con las tarifas actuales difícilmente se llega a cubrir el coste del servicio, los representantes de la ACA han manifestado públicamente que ya se están estudiando nuevos incrementos de cara al próximo año y que se están

planteando subidas importantes en el segundo y tercer tramos, y la creación de un cuarto tramo de consumo, mucho más penalizado.

El contexto de crisis económica y la situación financiera en que se encuentra actualmente la ACA y la administración local dificulta notablemente que se puedan llevar a cabo nuevas inversiones. Y, en este sentido, y así lo han manifestado públicamente diversos representantes de la ACA, se está estudiando que los ayuntamientos se hagan cargo de buena parte de los gastos que hasta ahora asumía la ACA en materia de saneamiento, al amparo de las competencias que en esta materia les atribuye la legislación de régimen local.

3.4 Otros elementos a considerar

3.4.1. Canon social del agua (ACA)

Desde el 1 de octubre de 2011 se aplica el canon social, dirigido a la cobertura de las necesidades básicas de agua para algunos sectores de población: personas de más de 60 años que cobran una pensión mínima y hogares donde todos sus miembros están desempleados. Los beneficiarios deben ser los titulares del contrato, y pueden tramitar la documentación a través del teléfono 012, en la Oficina Virtual de Trámites o de manera presencial en las oficinas de la ACA y los ayuntamientos.

El Síndic de Greuges seguirá atentamente el desarrollo y la aplicación de esta modalidad del canon, especialmente en lo que respecta al procedimiento de acreditación ante la ACA de la condición de beneficiario y sobre la conveniencia de informar de esta circunstancia al usuario mediante la factura que emita la entidad suministradora.

3.4.2. Tarifas sociales municipales

El Síndic constata que algunos ayuntamientos tienen presentes a los colectivos más desfavorecidos o más vulnerables a la hora de establecer la tarifa del servicio de agua, ya sea prestada por gestión directa o indirecta. El Síndic entiende, de forma análoga a como ya se ha hecho con el canon social del agua, que determinadas personas deben ser objeto de una cierta discriminación positiva en atención a la condición del agua como bien básico para la vida cotidiana de las personas.

4. La mejora de la calidad en el servicio

Según algunos estudios, sólo un 0'74% de los clientes presentan alguna reclamación a lo largo del año, cifra que en el caso de los municipios más grandes se acerca al 1%.

Aunque se pueda hablar de un sector con pocas reclamaciones, el Síndic considera que es preciso trabajar siempre en la mejora de la atención al cliente/abonado/ciudadano/usuario/consumidor y hacer pedagogía de este servicio básico y de todo aquello que supone la gestión del ciclo integral del agua.

Así, desde este punto de vista, cabe exponer las recomendaciones siguientes:

4.1. Regulación del servicio de suministro de agua

Si bien son escasos, el Síndic todavía ha encontrado municipios que no disponen de un reglamento que regule la gestión y la prestación del servicio municipal de suministro de agua potable al municipio. Los reglamentos, en tanto que normas reguladoras de los derechos y deberes de los usuarios, se convierten en una herramienta fundamental que, además de dotar de seguridad jurídica a la administración titular del servicio, actúa como garantía de los receptores del mismo.

Por otro lado, aunque existan administraciones que ya disponen de un reglamento del servicio, en ocasiones hay que valorar la conveniencia de aprobar códigos de buenas prácticas o cartas de servicios que completen o complementen la reglamentación vigente y, sobre todo, permitan una mejora de los estándares de prestación del servicio que beneficie a los usuarios. La antigüedad o parquedad del reglamento vigente, la introducción de referencias a las nuevas tecnologías o la legítima voluntad de mejora en la prestación del servicio son elementos que pueden justificar plenamente la opción de un ayuntamiento de aprobar un documento de este tipo.

En esta línea, y como ejemplo, cabe destacar que algunas empresas prestatarias se han dotado de un código ético y de una carta de compromisos de calidad.

4.2. Garantizar el derecho de información de los usuarios

El desconocimiento del significado de algunos conceptos que constan en la factura del agua puede dificultar su comprensión a algunos usuarios. Una clara comprensión de las facturas debe permitir al ciudadano planificar mejor su consumo y, a la vez, detectar cualquier posible error, que de este modo podrá ser corregido con más facilidad y rapidez.

Así, como complemento de lo expuesto en el punto anterior, el Síndic defiende la necesidad de dar a los interesados la suficiente información sobre el coste total que implica la solicitud del consumidor de contratar el servicio, sin olvidar que el precio es un elemento determinante.

Igualmente, debe tenerse presente por parte de los prestatarios del servicio que esta información debe ser entregada una sola vez y de forma comprensible y completa.

Asimismo, en la información que el usuario recibe en relación con los derechos de acometida, el Síndic considera que se debería incluir la referencia al acuerdo de aprobación de los precios y a su fecha de publicación en el diario oficial correspondiente, con el objetivo de garantizar una información más adecuada al usuario.

4.3. Gratuidad de los medios de reclamación y aplicación del Código de Consumo

Todas las empresas de suministro de agua, de acuerdo con el Código de Consumo de Cataluña, deben ofrecer a sus clientes un servicio telefónico gratuito al que dirigirse para poner en conocimiento de la empresa las eventuales incidencias, acontecimientos y circunstancias que afecten al funcionamiento normal de las relaciones de consumo y formular reclamaciones sobre los servicios recibidos.

Además deben garantizar una atención adecuada a la persona consumidora, sin demoras ni esperas. Esta atención debe ser personal, siempre que la persona consumidora lo desee, sin procedimientos o mecanismos automáticos que hagan imposible la conversación con la persona consumidora.

Se pueden pedir las Hojas Oficiales de Reclamación/Denuncia que la compañía suministradora tiene a disposición de las personas consumidoras y usuarias.

Todas las empresas de suministro de agua, de acuerdo con el Código de Consumo de Cataluña, deben facilitar, en el momento de la contratación, una dirección física en Cataluña, donde la persona consumidora pueda ser atendida de manera rápida y directa en relación con cualquier queja o reclamación sobre el servicio, siempre que la atención al consumidor no se realice en el mismo establecimiento donde se ha contratado.

Los empresarios están obligados a garantizar de manera fehaciente que la persona consumidora, para hacer valer el eventual ejercicio de sus derechos, tenga constancia, por escrito o en cualquier soporte físico perdurable, de la presentación de cualquier tipo de queja o reclamación relativa a incidencias, acontecimientos o circunstancias que afecten al funcionamiento normal de las relaciones de consumo. Por tanto, se le tendrá que entregar un acuse de recibo, un número de incidencia o cualquier otro documento acreditativo.

El empresario o empresaria debe dar respuesta cuanto antes a las quejas y reclamaciones recibidas y, en cualquier caso, en el plazo de un mes desde que son presentadas.

5. Las resoluciones del Síndic de Greuges

El Síndic ha emitido diversas resoluciones sobre diferentes aspectos relativos a la prestación del servicio de agua que, obviamente, tienen incidencia en el precio del agua y que merecen ser destacadas.

Así, el Síndic se ha ocupado de cuestiones relativas al consumo mínimo, a las fugas (tanto domésticas como industriales) o la diferenciación de la tarifa a pagar por parte de personas no empadronadas, siempre a la luz de lo que determina el ordenamiento jurídico y la DMA sobre el principio de la recuperación de costes de los servicios del ciclo del agua.

5.1. Consumo mínimo

El Síndic ha recibido diversas quejas expresando su desacuerdo con el hecho de que muchos ayuntamientos tienen establecidos un sistema tarifario que parte de un consumo mínimo que se factura siempre con independencia del volumen de agua realmente consumida.

Este hecho genera en los usuarios la percepción de que pagan un agua que no usan y que, desde esta perspectiva, este sistema favorece el derroche del recurso, ya que un consumo más elevado, hasta alcanzar el volumen definido como consumo mínimo, no tendrá ningún coste económico. La diferencia entre el consumo mínimo establecido y el real puede ser especialmente significativa cuando se trata de viviendas con un uso poco intensivo, como es el caso de las segundas residencias.

En relación con estas quejas, el Síndic ha querido hacer una serie de reflexiones que pasamos a reseñar:

En primer lugar, hemos querido indicar a los usuarios que una parte significativa del coste que comporta prestar el servicio de suministro de agua potable en el domicilio no está vinculado al volumen de agua consumida sino que tiene que ver con el coste de establecimiento y disponibilidad permanente del servicio y también, con el trascurso del tiempo, con el mantenimiento y mejora de las instalaciones.

A su vez, este coste fijo o estructural del servicio puede variar sensiblemente entre diferentes municipios o incluso entre núcleos y urbanizaciones de una misma población, en función de diferentes parámetros como la distancia con el punto de toma en alta, la orografía que debe salvar la red de suministro, la dispersión de viviendas, o el coste de obtención en tratamiento de los caudales de alta, entre otros factores.

En el marco jurídico que define la Directiva Marco del Agua, que plantea la repercusión de la totalidad de los gastos que genera el ciclo del agua en el usuario final, entendemos que corresponde trasladar a quien recibe el suministro doméstico de agua estos costes que no dependen estrictamente del volumen de agua consumida pero tienen que ver con la disponibilidad del servicio y el equilibrio económico y financiero en su gestión.

Desde esta perspectiva, consideramos legítimo repercutir en todos los usuarios finales estos gastos fijos o estructurales, que son independientes del volumen de agua consumida realmente pero que las genera igualmente el servicio que recibe el destinatario final del suministro.

Para hacer efectiva esta repercusión, las administraciones titulares del servicio han optado por dos sistemas de tarifación, fundamentalmente. Uno de los sistemas consiste en establecer una cuota fija, que tendría por finalidad distribuir entre los usuarios estos costes separadamente del volumen de agua consumida. La otra opción es fijar un consumo mínimo que incluya en un solo concepto tarifario los costes fijos del servicio y el agua consumida hasta un volumen determinado, y separadamente el resto del consumo,

si supera el mínimo establecido. Tanto un sistema como el otro se complementan con el establecimiento de un tipo tarifario progresivo –generalmente por tramos de consumo– que incrementa el coste del agua consumida a medida que aumenta el volumen total, como medida para incentivar el ahorro.

La opción por uno u otro sistema la debe adoptar el Ayuntamiento titular del servicio, y ambos sistemas son plenamente legítimos, si partimos de la idoneidad de repercutir también a los usuarios los costes del servicio no ligados estrictamente al volumen de agua consumida, tal como antes hemos indicado. Sin perjuicio de ello, desde la perspectiva del destinatario del servicio, escoger una u otra opción tiene repercusiones que creemos deben tomarse en consideración.

Por un lado, en la línea de lo manifestado por las personas que han planteado queja en el Síndic por este motivo, el establecimiento de un consumo mínimo que incorpore la repercusión de los gastos fijos puede actuar como incentivo para el derroche de agua para las personas que no llegan a consumir el mínimo fijado. Este factor, puede ser todavía más relevante en el caso de viviendas con uso no permanente, donde el consumo real será la mayor parte del año muy inferior al mínimo fijado, y puede generar en el usuario, sin una explicación previa, la percepción de que está pagando un agua que no consume; dicho de otro modo, que paga un servicio del que no hace uso o del que hace un uso más limitado de lo que le cobran.

Por contra, establecer una cuota fija comporta que la información que figura en la factura sea más clara y comprensible, de manera que permite conocer fácilmente y de forma segregada, el importe que el gestor del servicio repercute individualmente a cada usuario por el hecho de tener acceso y el precio del agua realmente consumida por cada uno en el periodo de facturación.

El establecimiento de una cuota fija que recoja los costes del servicio que no dependen del volumen consumido permite una mejor comprensión del coste global del acceso al servicio y, por tanto, puede actuar también, desde esta perspectiva, como incentivo al ahorro de un recurso escaso. Si se pretende favorecer el ahorro en el consumo de agua –cosa a la que ya tienden, por otro lado, los ciudadanos como se ha demostrado en el episodio de grave sequía que sufrió Cataluña durante el primer semestre de 2008– es necesario que en todas las fases del ciclo del agua, incluido el suministro en baja, se haga un esfuerzo para desglosar los gastos generados y que se repercutan en el usuario final. La claridad informativa en la facturación del consumo doméstico es un factor determinante para favorecer la concienciación de los ciudadanos en el ahorro.

5.2.- Canon del agua y consumo mínimo

Por otro lado, hay personas que también se han quejado en esta institución respecto al mínimo aplicado en la factura de agua en concepto de canon del agua.

En este sentido, también hemos recordado que aunque no exista consumo de agua o este sea muy poco, la administración asume, también en estos supuestos, una serie de costes vinculados con el mantenimiento de las infraestructuras necesarias para garantizar el servicio.

La Directiva Marco del Agua dispone que en lo que concierne a los costes de los servicios relacionados con el agua se debe actuar de acuerdo con el principio de recuperación de costes. A través del canon, los usuarios del agua contribuyen a los costes de los servicios del ciclo del agua, que comprenden:

- Los gastos de inversión y de explotación de los sistemas de saneamiento (colectores y estaciones depuradoras), de los embalses y del resto de infraestructuras de producción y transporte del agua.
- La prevención en origen de la contaminación, y la implantación y mantenimiento de los caudales ecológicos.
- La recuperación de los acuíferos contaminados, las obras de instalación de infraestructuras de abastecimiento en alta a municipios, y las instalaciones de reutilización de agua.
- Los gastos que genera la planificación hidrológica, la labor de inspección, y las labores de control del buen estado de las aguas litorales y continentales para uso de baño.

El canon del agua es un tributo que grava el uso real o potencial del agua. El término *potencial* se refiere a la posibilidad de que se realice el hecho imponible aunque no exista ningún uso “real” del agua, momento en el que actúa, la técnica de los mínimos de facturación para determinar la base imponible. De acuerdo con todo ello, entendemos que la aplicación de los mínimos de facturación se ajusta a derecho.

5.3. Fugas

En el *Informe al Parlamento 2008* se dedica un apartado a este asunto, que se reproduce íntegramente a continuación:

“Aplicación del canon del agua en supuestos de fugas domiciliarias y la actuación de la Administración ante las fugas de agua en la sierra de Marina

En los últimos años, el Síndic ha insistido en que es necesario estudiar fórmulas para que, en casos de fugas imprevisibles o inevitables en la red domiciliaria que provoquen un exceso involuntario en el consumo de agua, la aplicación de las tarifas de uso de agua y del canon no implique que los ciudadanos tengan que satisfacer importes abusivos.

En respuesta a esta recomendación del Síndic, la Ley 5/2007, de 4 de julio, de medidas fiscales y financieras introdujo un nuevo apartado 7 en el artículo 69 del Decreto legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, que establece, en síntesis, aplicar el canon en función del consumo habitual de los dos últimos años para paliar o corregir estas situaciones, tal como ya se señaló en el Informe 2007.

En vista de esta modificación normativa, el Síndic sugirió que se establecieran unas medidas compensatorias aplicables a los expedientes que fuesen anteriores a la fecha de entrada en vigor de la modificación legislativa, situación que se daba en la queja 09062/06.

No obstante, la Administración no aceptó esta sugerencia, e indicó que la norma aprobada no se aplica retroactivamente, y sólo se aplica este nuevo tratamiento a las reclamaciones planteadas con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma, si estas no han sido resueltas desde la Agencia Catalana del Agua y siempre que cumplan los requisitos y las condiciones expresados en la norma y, por tanto, siempre que la entidad suministradora haya optado por dar un tratamiento excepcional al volumen de agua excedente del consumo habitual de la vivienda y haya decidido no aplicar a este volumen la progresividad de la tarifa.

El Síndic considera que las medidas que se han adoptado son insuficientes, ya que si bien el canon tiene como finalidad conseguir los objetivos medioambientales que la normativa regula, como el de la eficiencia y el del ahorro del agua, el cobro a los ciudadanos del canon en los supuestos de fugas inevitables no se puede considerar que fomente ningún tipo de ahorro.

El Síndic comparte la idea de que los ciudadanos deben evitar derrochar el agua y considera, también, que la Administración debe dedicar esfuerzos para garantizar un suministro eficaz. Por este motivo, vistas las noticias aparecidas en la prensa, según las que se pierden diariamente desde hace años, millones de litros de agua potable a causa de fugas en el acueducto de Cardedeu a su paso por la Sierra de Marina, en Badalona y en Sant Adrià, el Síndic abrió una actuación de oficio para disponer de información para conocer las medidas adoptadas por la Administración para resolver la situación, teniendo en cuenta que es de claro interés general actuar con rapidez en casos de averías en el suministro del servicio para evitar cualquier tipo de derroche de agua.

En este sentido, la Administración informó al Síndic que se ha previsto una serie de actuaciones que permitirán reaprovechar el 73% del agua de las fugas identificadas y que, respecto al 27% restante, se está analizando la viabilidad técnica de otras alternativas. No obstante, debe hacerse constar que desde el año 1989 se tenía conocimiento de las deficiencias, y que no será hasta el año 2009 (si se cumplen todas las previsiones), que el sistema en alta estará en unas condiciones aceptables de pérdidas de agua por fugas.

Esta circunstancia resulta especialmente significativa, en términos de buena administración, cuando la Agencia Catalana del Agua es tan reticente a aceptar mecanismos que impliquen aligerar el canon que deben satisfacer los particulares en caso de fugas en la red domiciliaria.

En conclusión, la distancia que existen entre ambos puntos de vista hace que a las personas les resulte difícil entender los motivos por los que se les penaliza en caso de fugas no detectadas, y ello comporta que, tal como se ha explicado dentro del apartado dedicado al medio hidráulico en el capítulo de medio ambiente de este informe, disminuya la confianza de los ciudadanos en la gestión pública, dado que la misma Administración no se aplica a ella misma los principios básicos sobre los que fundamenta su actuación. En este sentido, el Síndic entiende que estos hechos deben servir a la Administración para emprender un proceso de reflexión más profundo sobre el tratamiento parafiscal del consumo de agua en caso de fugas domiciliarias.”

Por otro lado, cabe decir también que a finales del año 2010 se recibió una queja en la que se ponía de manifiesto la disconformidad con el recibo del agua recibido ya que no se había tenido en cuenta que se había producido una fuga de agua como

consecuencia de un hecho fortuito no atribuible a negligencia del usuario, en aquel caso de agua de uso industrial.

A raíz de aquella queja, y más allá de trasladar una serie de consideraciones para el caso concreto, el Síndic recomendó la modificación legislativa encaminada a regular la determinación del canon del agua en episodios de fuga en usos industriales o asimilables. En respuesta a aquella recomendación la Administración apuntó que se estaban evaluando diferentes regulaciones tendentes a equiparar la determinación del canon del agua en episodios de fuga con independencia del uso que se haga del agua.

En la Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales y financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, se reguló la determinación del canon del agua en los supuestos de fuga de agua debidamente acreditadas como un hecho fortuito no atribuible a negligencia de los usuarios industriales.

5.4. Tarifas para no empadronados

Lo que plantean las personas que han formulado queja en el Síndic es que consideran discriminatorio y contrario al derecho a la igualdad de trato que las tarifas del servicio domiciliario de agua sean superiores para los no residentes o empadronados en el municipio, con relación a los titulares de segundas residencias, no empadronados en el municipio.

Los ayuntamientos que aplicaban tarifas diferentes en función de si el usuario estaba o no empadronado en el municipio, habían justificado la razonabilidad de fijar tarifas diferentes, fundamentalmente con tres argumentos:

- El principio de repercusión íntegra de los costes generados por los servicios relacionados con el consumo y uso del agua, establecido en la Directiva Marco del agua.
- La necesidad que el traslado de los costes generados por las inversiones y mantenimiento de la infraestructura necesaria para el suministro se haga de forma equitativa entre todos los usuarios.
- Si se grava fundamentalmente el consumo, cabe introducir unos elementos compensatorios para evitar que el coste del servicio repercuta de forma desproporcionada en quien resida permanentemente en el municipio.

En este sentido, algunos ayuntamientos habían considerado que unas tarifas iguales para todos los usuarios comportaría que los empadronados contribuirían en mayor medida a sufragar este coste del servicio que los no empadronados, ya sea por el mayor gasto que comporta por sí mismo un consumo más elevado derivado de la residencia permanente, o bien por la participación por otras vías en la financiación de las inversiones de creación, mantenimiento y mejora de la red de suministro.

Asimismo, esta institución considera que establecer tarifas diferentes para los usuarios del servicio de agua en función de si están empadronados en el municipio es contrario al derecho a la igualdad de trato. Así lo indicaba el *Informe al Parlamento 2009*, en el epígrafe relativo al ámbito tributario -pág. 308 a 310- con relación a los efectos del empadronamiento en la fijación de la tasa para suministro de agua, que damos aquí por reproducidos.

Destacamos sólo que los tribunales han señalado que el establecimiento de bonificaciones o tarifas diferenciadas en base al empadronamiento comporta una diferencia de trato que no está fundamentada "en un criterio objetivo y razonable, de acuerdo con juicios de valor generalmente aceptados" (Sentencia de 12 de julio de 2006, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2a, del Tribunal Supremo,) y no es, por este motivo, una discriminación jurídicamente asumible.

Ciertamente, como han señalado también los tribunales, puede haber un trato tarifario diferente cuando circunstancias objetivas y razonables así lo justifiquen, como es el caso de diferentes núcleos de población o urbanizaciones dentro de un mismo municipio con redes de abastecimiento diferentes, con tarifas también diferentes, con tarifas también diferentes, en función del coste que la prestación del servicio comporta en cada una de estas zonas.

Asimismo, este planteamiento ampara que los residentes en núcleos o urbanizaciones cuyo abastecimiento de agua comporte un coste diferente tengan también una tarifa diferente, pero no que, dentro de un mismo núcleo, los usuarios paguen tarifas diferentes en función de si son o no residentes.

Podríamos añadir a este supuesto, aquellos casos en que la distinción de tarifas se basa también en circunstancias objetivas como el número de personas que viven en una vivienda, o las bonificaciones de carácter social con amparo legal, y la fijación de tarifas diferentes en función del tipo de uso.

En definitiva, si bien el establecimiento de tarifas diferentes para un mismo servicio es perfectamente admisible, esta distinción debe ampararse, como decíamos, en circunstancias objetivas y razonables, que sean jurídicamente asumibles, en la medida en que no comporten trato discriminatorio. Y este no ha sido el criterio sostenido por los tribunales a la hora de valorar los supuestos de discriminación tarifaria basados en el empadronamiento del usuario.

Ciertamente, la repercusión de los costes que el servicio genera debe ser equitativa entre todos los usuarios, pero esta equidad no se puede conseguir mediante el establecimiento de tarifas diferentes en función de si el usuario está empadronado en el municipio o no reside habitualmente en el mismo, al tratarse de una medida contraria al principio de igualdad de trato ante la ley.

En suma, es preciso hacer unas consideraciones adicionales sobre el modelo tarifario y la aplicación de los principios de la Directiva 200/60/CE (Directiva marco del Agua) relativos al precio repercutido a los usuarios de este recurso escaso.

La distinción entre cuota fija y consumo real tiene la ventaja de una mayor claridad en los conceptos facturados, partiendo del principio de favorecer el ahorro, por contraposición al sistema basado en un consumo mínimo que repercute el coste fijo y estructural juntamente con el agua consumida, hasta un volumen determinado. En relación con la opción entre estos dos sistemas y su incidencia en la política de ahorro de agua, hicimos referencia en el *Informe al Parlamento 2008*, en el epígrafe de consumo (pág. 90 a 92). Destacamos sólo la importancia de sustituir, como se ha hecho en este caso, el consumo mínimo entre una cuota que repercute el gasto fijo y el agua consumida realmente, desde la perspectiva de dar cumplimiento al mandato de la Directiva marco del agua, en el sentido que la estructura tarifaria del suministro de agua debe favorecer el ahorro.

En términos ideales, la repercusión de forma homogénea de los costes fijos se debería hacer fundamentalmente a través de la cuota de servicio. Si esta cuota es igual para todo el mundo y la repercusión de los costes es íntegra, el efecto de equilibrio en la distribución de cargas ya se debería producir. Además, el coste global del servicio, en proporción al volumen de agua consumida, sería mayor para quien hace un uso más esporádico o reducido, pero no porque el precio sea diferente para unos y para otros, sino porque el consumo es inferior en razón del uso no permanente de la vivienda.

Ahora bien, no podemos ignorar tampoco que el sistema tarifario que desglosa el gasto fijo repercutido del consumo tiene una dificultad añadida, ya que la mayor parte de los costes asociados al suministro domiciliario de agua son fijos o de carácter estructural, en un porcentaje que probablemente se situaría, de media, entorno a un 80 por ciento del coste total repercutido. Por este motivo, el ámbito de las medidas que pretenden penalizar el consumo excesivo -y gratificar el ahorro- es muy limitado en una estructura tarifaria que separe estrictamente gasto fijo y volumen consumido.

En definitiva, entendemos que con el establecimiento de tarifas diferentes para empadronados y no empadronados, algunos ayuntamientos intentan hacer compatible la facturación del consumo real -estructurado por tramos de consumo con incremento progresivo de tarifa, de manera que actúe como incentivo al ahorro- con el reparto equitativo de los costes que genera el suministro y que no están vinculados al volumen de agua consumida, repercutidos íntegramente. Ambos principios -el precio del agua como incentivo al ahorro y la repercusión íntegra de los costes en el usuario final- figuran como mandato a los gestores de los recursos hídricos en la Directiva marco del agua y cabe tenerlos presentes a la hora de valorar el proceso de modificación de la estructura tarifaria del suministro de agua que han emprendido ayuntamientos. De hecho, la aplicación compaginada de ambos principios es uno de los retos que cabe afrontar en la gestión del agua -no sólo en el ámbito local- con especiales dificultades en el contexto actual de crisis económica.

Sin perjuicio de todo lo anterior, y tal como antes hemos señalado, el criterio de la residencia o empadronamiento como fundamento de un trato tarifario diferenciado ha sido expresamente rechazado por los tribunales de justicia, y por tanto, con independencia de las razones que han llevado a algunos ayuntamientos a escoger este sistema, debe ser considerado irregular.

Como consecuencia, el Síndic recomienda modificar la regulación del sistema tarifario del suministro de agua y eliminar esta distinción entre usuarios empadronados y no empadronados.

6. Conclusiones

1. Dada la condición básica del servicio, debe garantizarse que las personas o colectivos más desfavorecidos sean objeto de una cierta discriminación positiva por la vía de las “tarifas sociales” que puedan establecer los municipios y del “canon social del agua”.
2. Se debe trabajar de forma constante en la mejora del servicio, especialmente en lo que respecta a las garantías de información y reclamación de los ciudadanos/usuarios.
3. Debe garantizar el asesoramiento y la asistencia técnica y jurídica a los municipios que así lo requieran en la gestión y la prestación del servicio.
4. Sería necesaria, por tanto, una mayor clarificación del recibo o factura para garantizar que la persona comprenda lo que paga y cual es el precio del agua que consume. Por este motivo, se debería valorar la oportunidad de que, desde las administraciones competentes, y de común acuerdo con las empresas prestatarias, se impulsara un modelo de factura estándar.