

## **ACTUACIÓ D'OFICI 02582/2011, relativa al preu de l'aigua**

### **Índex**

#### **1. Introducció**

#### **2. El principi de recuperació de costos**

#### **3. Elements que incideixen en el preu de l'aigua**

3.1. Servei de competència municipal

3.2. Els altres conceptes del rebut de l'aigua

3.3 Tarifes insuficients, en alguns casos, per cobrir els costos del servei

3.4 Altres elements que cal tenir en compte

3.4.1 Cànon social de l'aigua

3.4.2 Tarifes socials municipals

#### **4. La millora de la qualitat en el servei**

4.1. Regulació del servei d'abastament d'aigua

4.2. Garantir el dret d'informació dels usuaris

4.3. Gratuïtat dels mitjans de reclamació

#### **5. Les resolucions del Síndic de Greuges**

5.1. Consum mínim

5.2. Fuites

5.3. Cànon de l'aigua i consum mínim

5.4. Tarifes per a persones no empadronades

#### **6. Conclusions**

## **1. Introducció**

El Síndic sovint rep queixes de ciutadans que mostren la seva disconformitat, per motius diversos, amb el pagament de la factura de l'aigua.

Sota la rúbrica de “quin ha de ser el preu de l'aigua”, aquesta actuació d'ofici pretén analitzar diverses qüestions sobre el servei de subministrament d'aigua a partir de l'estudi de la situació actual i de la recopilació de pronunciaments previs del Síndic.

Com a mètode de treball, per tant, cal esmentar l'estudi de les resolucions prèvies del Síndic en àrees diverses (medi ambient, consum i tributari) i l'anàlisi de l'ordenament jurídic que afecta el servei d'aigua. Així mateix, també s'ha tingut en compte quina és la realitat actual a Catalunya dels serveis de subministrament d'aigua.

En conseqüència, aquesta actuació d'ofici, de qual es deriva aquest document, es planteja com un compendi, com una recopilació del més essencial, tant pel que fa a l'òptica des de la qual s'enfoquen les queixes que es reben en matèria d'aigua com de les resolucions que s'adopten sobre aquesta qüestió.

## **2. El principi de recuperació de costos**

En aquest punt, bàsicament cal fer referència a la Directiva marc de l'aigua (en endavant, DMA), que recull el principi de la recuperació dels costos dels serveis del cicle de l'aigua en l'article 9.

La Directiva marc de l'aigua (en endavant, DMA) recull el principi de la recuperació dels costos dels serveis del cicle de l'aigua i introdueix el concepte de sostenibilitat econòmica i financera, és a dir, el concepte de recuperació i d'internalització dels costos, inclosos els ambientals i del recurs, derivats dels serveis relacionats amb l'ús de l'aigua i del manteniment del bon estat dels ecosistemes associats.

Els valors de l'aigua, com a bé vital i fràgil i patrimoni comú, s'han de reflectir en el preu. També ha de ser accessible —en dotació suficient— per als usos vitals i els associats directament al benestar de la ciutadania. Quan es paga l'aigua, s'ha de prendre consciència que no és un bé gratuït ni infinit. Acostumar-se, de manera progressiva, a pagar un preu per l'aigua ajudarà a valorar els múltiples beneficis i funcions que atesora, i contribuirà al cobriment del cost dels serveis i les tecnologies necessàries perquè l'aigua arribi a cada usuari amb la qualitat necessària i assegurada, en la quantitat adequada i garantida, i que torni al medi amb una qualitat semblant per garantir-ne la preservació patrimonial i l'ús i el gaudi a les properes generacions.

En línies generals, la DMA transcendeix la consideració exclusivament econòmica de l'aigua (recurs de producció econòmica i de generació de béns i serveis) i estableix una visió més àmplia, basada en la importància de l'aigua en la conservació del medi natural. D'aquesta manera, entre les seves consideracions preliminars, destaca

que “l’aigua no és un bé comercial com la resta, sinó un patrimoni que s’ha de protegir, defensar i tractar com a tal”, i considera l’aigua com un element natural bàsic per al manteniment del bon estat dels ecosistemes.

### **3. Elements que incideixen en el preu de l’aigua**

En línia amb el que s’ha indicat en el punt anterior, no es pot ignorar que la DMA demana que la política de preus de l’aigua generi incentius perquè els usuaris utilitzin els recursos hídrics de manera eficient i, alhora, reclama una contribució adequada dels diversos usos de l’aigua (industrials, domèstics i agraris) a la recuperació dels costos dels serveis relacionats amb l’aigua.

Així, i tenint present que la DMA diu que “l’aigua no és un producte comercial, sinó una herència que cal protegir”, es pot afirmar que el preu de l’aigua es deriva essencialment de la seva utilització. Sense ànim d’exhaustivitat, en la determinació d’aquest cost influeixen diversos elements com ara els següents:

#### **3.1 Servei de competència municipal**

El principi d’autonomia local reconegut per l’ordenament jurídic i el fet que la legislació de règim local atribueix als municipis la plena competència sobre el servei d’abastament d’aigua fa que hi hagi disparitat de criteris a l’hora d’establir el preu dels serveis, la qual cosa provoca dificultats de comprensió en alguns ciutadans quan comparen preus entre municipis diferents.

En aquest sentit, cal garantir l’assessorament i l’assistència tècnica i jurídica als municipis que ho requereixin en la gestió i la prestació del servei.

#### **3.2 Els altres conceptes del rebut de l’aigua**

El preu de l’aigua que figura en la factura que rep el ciutadà/abonat/usuari acostuma a incloure diversos conceptes:

Tarifa de subministrament: d’acord amb la legislació de règim local, correspon als municipis la competència per a la determinació del preu, els conceptes que el configuren (per exemple, quota fixa, quota per consum, etc.) i l’estructura tarifària.

Cànon de l’aigua: tribut amb finalitat ambiental que recapta l’Agència Catalana de l’Aigua (ACA) per al compliment de les finalitats que li assigna la llei i que està determinat, pel que fa a la tarifa, per les lleis de pressupostos de la Generalitat.

IVA: actualment el tipus vigent per a les activitats relacionades amb el cicle de l’aigua és del 8%.

Taxa de clavegueram i/o taxa d'escombraries: es regulen per mitjà de l'ordenança fiscal.

En alguns casos, també s'hi inclouen recàrrecs i cànon vinculats al servei com ara la conservació de comptadors o els recàrrecs d'inversió.

Cal assenyalar que la suma de tots aquests conceptes no ajuda el ciutadà a comprendre de manera clara quin és el preu de l'aigua, i més encara quan s'inclouen en el mateix rebut altres conceptes que no tenen relació amb el servei (com ara la taxa d'escombraries o el tractament de residus sòlids).

Sembla necessària, per tant, una millor clarificació del rebut per garantir que la persona compregui el que paga i quin és el preu de l'aigua que consumeix. En aquest sentit, caldria valorar l'oportunitat que, des de les administracions competents, de comú acord amb les empreses prestadores, s'impulsés un model de factura estàndard.

### **3.3 Tarifes insuficients, en alguns casos, per cobrir els costos del servei**

Segons alguns estudis, un 82% dels serveis disposen d'un sistema tarifari que els permet cobrir els costos d'explotació. Aquests serveis cobreixen el 90% dels usuaris totals. Això vol dir, lògicament, que el 18% restant dels serveis no aconsegueix cobrir costos amb la tarifa i, per tant, és deficitari.

Les dades desagregades per mida del municipi indiquen que, en general, als municipis més grans es tendeixen a cobrir els costos, mentre que en els petits és on es detecten més problemes.

Segons manifesta l'ACA, amb les tarifes actuals, sumant-hi tots els conceptes de la factura (subministrament, cànon i IVA) el preu mitjà de l'aigua a Catalunya se situa al voltant d'1,7 euros per metre cúbic, lluny encara dels preus que es paguen en altres països europeus.

L'ACA, tot i l'increment de l'import del cànon de l'aigua, assenyala que la tendència apunta cap a una disminució progressiva de la recaptació per aquest concepte, atès que es tracta d'un tribut ambiental la finalitat del qual és la reducció del consum per la via de penalitzar el malbaratament de l'aigua.

Atès que, amb les tarifes actuals, difícilment s'arriba a cobrir el cost del servei, els representats de l'ACA han manifestat públicament que ja s'estan estudiant nous increments amb vista a l'any vinent i que s'estan plantejant pujades importants en el segon i tercer trams, i la creació d'un quart tram de consum, molt més penalitzat.

El context de crisi econòmica i la situació financera en què es troba actualment l'ACA i l'Administració local dificulta notablement que es puguin dur a terme noves inversions. I, en aquest sentit, i ho han manifestat públicament diversos representants de l'ACA, s'està estudiant que els ajuntaments es facin càrrec de bona part de les despeses que fins ara assumia l'ACA en matèria de sanejament, a

l'empara de les competències que en aquesta matèria els atribueix la legislació de règim local.

### **3.4 Altres elements que cal tenir en compte**

#### *3.4.1. Cànon social de l'aigua (ACA)*

Des de l'1 d'octubre de 2011 s'aplica el cànon social, adreçat a la cobertura de les necessitats bàsiques d'aigua per a alguns sectors de població: persones de més de seixanta anys que cobrin una pensió mínima i llars on tots els membres estiguin en situació d'atur. Els beneficiaris han de ser els titulars del contracte, i poden tramitar la documentació a través del telèfon 012, a l'Oficina Virtual de Tràmits o, de manera presencial, a les oficines de l'ACA i als ajuntaments.

El Síndic de Greuges seguirà atentament el desenvolupament i l'aplicació d'aquesta modalitat del cànon, especialment pel que fa al procediment d'acreditació davant l'ACA de la condició de beneficiari i sobre la conveniència d'informar-ne l'usuari mitjançant la factura que emeti l'entitat subministradora.

#### *3.4.2. Tarifes socials municipals*

El Síndic constata que alguns ajuntaments tenen presents els col·lectius més desfavorits o més vulnerables a l'hora d'establir la tarifa del servei d'aigua, es presti per gestió directa o indirecta. El Síndic entén, de manera anàloga a com ja s'ha fet amb el cànon social de l'aigua, que determinades persones han de ser objecte d'una certa discriminació positiva d'acord amb la condició de l'aigua com a bé bàsic per a la vida quotidiana de les persones.

## **4. La millora de la qualitat en el servei**

Segons alguns estudis, només un 0'74% dels clients presenten alguna reclamació al cap de l'any, xifra que en el cas dels municipis més grans s'acosta a l'1%.

Encara que es pugui parlar d'un sector amb poques reclamacions, el Síndic considera que cal treballar sempre en la millora de l'atenció al client/abonat/ciudadà/usuari/consumidor i fer pedagogia d'aquest servei bàsic i de tot el que suposa la gestió del cicle integral de l'aigua.

Així, des d'aquest punt de vista, cal exposar les recomanacions següents:

### **4.1. Regulació del servei d'abastament d'aigua**

Tot i que són escassos, el Síndic encara s'ha trobat amb municipis que no disposen d'un reglament que reguli la gestió i la prestació del servei municipal d'abastament d'aigua potable al municipi. Els reglaments, en tant que normes reguladores dels

drets i els deures dels usuaris, esdevenen una eina fonamental que, a banda de dotar de seguretat jurídica l'Administració titular del servei, actua com a garantia dels que en són receptors.

A banda, i encara que hi hagi administracions que ja disposen d'un reglament del servei, de vegades cal valorar la conveniència d'aprovar codis de conducta i de bones pràctiques o cartes de serveis que completin o complementin la reglamentació vigent i, sobretot, permetin una millora dels estàndards de prestació del servei que beneficiï els usuaris. L'antiguitat o parquedat del reglament vigent, la introducció de referències a les noves tecnologies o la legítima voluntat de millora en la prestació del servei són elements que poden justificar plenament l'opció d'un ajuntament d'aprovar un document d'aquest tipus.

En aquest sentit, i a tall d'exemple, cal destacar que algunes empreses prestadores s'han dotat d'un codi ètic i d'una carta de compromisos de qualitat.

#### **4.2. Garantir el dret d'informació dels usuaris**

El desconeixement del significat d'alguns dels conceptes que consten en la factura de l'aigua poden dificultar-ne la comprensió a alguns dels usuaris. Una clara comprensió de les factures ha de permetre al ciutadà planificar millor el seu consum i, alhora, detectar qualsevol possible error, que d'aquesta manera es podrà esmenar amb més facilitat i rapidesa.

Així, com a complement del que s'ha exposat en el punt anterior, el Síndic defensa la necessitat de lliurar a les persones interessades la informació suficient sobre el cost total del que implica la sol·licitud del consumidor de contractar el servei, tenint en compte que el preu és un element determinant.

Igualment, els prestadors del servei han de tenir present que aquesta informació s'ha de lliurar en una sola vegada i de manera entenedora i completa.

Així mateix, en la informació que l'usuari rep amb relació als drets d'escomesa, el Síndic considera que s'hauria d'incloure la referència a l'acord d'aprovació dels preus i a la seva data de publicació en el diari oficial corresponent, amb l'objectiu de garantir una informació més adequada a l'usuari.

#### **4.3. Gratuïtat dels mitjans de reclamació i aplicació del Codi de consum**

Totes les empreses de subministrament d'aigua, d'acord amb el Codi de consum de Catalunya, han d'oferir a la seva clientela un servei telefònic gratuït al qual es puguin adreçar per posar en coneixement de l'empresa les eventuais incidències, esdeveniments i circumstàncies que afectin el funcionament normal de les relacions de consum i formular reclamacions sobre els serveis rebuts.

Així mateix, han de garantir una atenció adequada a la persona consumidora, sense demores ni esperes. Aquesta atenció ha d'ésser personal, sempre que la persona

consumidora ho desitgi, sense procediments o mecanismes automàtics que facin impossible la conversa amb la persona consumidora.

Es poden demanar els fulls oficials de reclamació/denúncia que la companyia subministradora té a disposició de les persones consumidores i usuàries.

Totes les empreses de subministrament d'aigua, d'acord amb el Codi de consum de Catalunya, han de facilitar, en el moment de la contractació, una adreça física a Catalunya, on la persona consumidora pugui ser atesa de manera ràpida i directa en relació amb qualsevol queixa o reclamació sobre el servei, sempre que l'atenció al consumidor no es faci en el mateix establiment on s'hagi contractat.

Els empresaris estan obligats a garantir de manera fefaent que la persona consumidora, per fer valer l'eventual exercici dels seus drets, tingui constància, per escrit o en qualsevol suport durador, de la presentació de qualsevol mena de queixa o reclamació relativa a incidències, esdeveniments o circumstàncies que afectin el funcionament normal de les relacions de consum. Per tant, se li haurà de lliurar un acusament de recepció, un número d'incidència o qualsevol altre document acreditatiu.

L'empresari o empresària ha de donar resposta a les queixes i les reclamacions rebudes com més aviat millor i, en qualsevol cas, en el termini d'un mes des que són presentades.

## **5. Les resolucions del Síndic de Greuges**

El Síndic ha emès diverses resolucions sobre diferents aspectes relatius a la prestació del servei d'aigua que, òbviament, tenen incidència en el preu de l'aigua i que cal destacar.

Així, el Síndic s'ha ocupat de qüestions relatives al consum mínim, les fuites (tant domèstiques com industrials) o la diferenciació de la tarifa que han de pagar les persones no empadronades, sempre d'acord amb el que determina l'ordenament jurídic i la DMA sobre el principi de la recuperació dels costos dels serveis del cicle de l'aigua.

### **5.1. Consum mínim**

El Síndic ha rebut diverses queixes que expressen el desacord amb el fet que molts ajuntaments tenen establert un sistema tarifari que parteix d'un consum mínim que es factura sempre amb independència del volum d'aigua realment consumida.

Aquest fet genera en els usuaris la percepció que paguen una aigua que no usen i que, des d'aquesta perspectiva, aquest sistema afavoreix el malbaratament del recurs, ja que un consum més elevat, fins a arribar al volum definit com a consum mínim, no tindrà cap cost econòmic. La diferència entre el consum mínim establert i el real pot ser

especialment significativa quan es tracta d'habitatges amb un ús poc intensiu, com ara les segones residències.

Amb relació a aquestes queixes, el Síndic ha volgut fer un seguit de reflexions que es ressenyen a continuació:

Primerament, s'ha volgut indicar als usuaris que una part significativa del cost que comporta prestar el servei de subministrament d'aigua potable al domicili no està vinculat al volum d'aigua consumida, sinó que té a veure amb el cost d'establiment i de disponibilitat permanent del servei, i també, amb el transcurs del temps, amb el manteniment i la millora de les instal·lacions.

Alhora, aquest cost fix o estructural del servei pot variar sensiblement entre diferents municipis o, fins i tot, entre nuclis i urbanitzacions d'una mateixa població, en funció de diversos paràmetres com ara la distància amb el punt de presa en alta, l'orografia que ha de salvar la xarxa de subministrament, la dispersió d'habitatges o el cost d'obtenció en tractament dels cabals en alta, entre altres factors.

En el marc jurídic que defineix la Directiva marc de l'aigua, que planteja la repercussió de la totalitat de les despeses que genera el cicle de l'aigua en l'usuari final, el Síndic entén que correspon traslladar a qui rep el subministrament domèstic d'aigua aquests costos, que no depenen estrictament del volum d'aigua consumida, però que tenen a veure amb la disponibilitat del servei i l'equilibri econòmic i financer en la seva gestió.

Des d'aquesta perspectiva, el Síndic considera legítim repercutir en tots els usuaris finals aquestes despeses fixes o estructurals, que són independents del volum d'aigua consumida realment, però que les genera igualment el servei que rep el destinatari final del subministrament.

Per fer efectiva aquesta repercussió, les administracions titulars del servei han optat per dos sistemes de tarifació, fonamentalment. Un dels sistemes consisteix a establir una quota fixa, que té per finalitat distribuir entre els usuaris aquests costos separadament del volum d'aigua consumida. L'altra opció és fixar un consum mínim que inclogui en un sol concepte tarifari els costos fixos del servei i l'aigua consumida fins a un volum determinat, i separadament la resta del consum, si supera el mínim establert. Tant un sistema com l'altre es complementen amb l'establiment d'un tipus tarifari progressiu – generalment per trams de consum – que incrementa el cost de l'aigua consumida a mesura que augmenta el volum total, com a mesura per incentivar l'estalvi.

L'opció per un sistema o l'altre, l'ha d'adoptar l'ajuntament titular del servei, i tots dos sistemes són plenament legítims, si es parteix de la idoneïtat de repercutir també als usuaris els costos del servei no lligats estrictament al volum d'aigua consumida, tal com s'ha indicat més amunt. Sens perjudici d'això, des de la perspectiva del destinatari del servei, escollir-ne una o l'altra té repercussions que convé tenir en compte.

D'una banda, en la línia del que han manifestat les persones que han plantejat queixa al Síndic per aquest motiu, l'establiment d'un consum mínim que incorpori la repercussió de les despeses fixes pot actuar com a incentiu al malbaratament d'aigua per a les persones que no arriben a consumir el mínim fixat. Aquest factor pot ser encara més rellevant en el cas d'habitatges amb ús no permanent, on el consum real serà la major part de l'any molt



inferior al mínim fixat i, sense una explicació prèvia, pot generar en l'usuari la percepció que paga una aigua que no consumeix; dit d'una altra manera, que paga un servei del qual no fa ús o que en fa un ús més limitat que el que li cobren.

Per contra, establir una quota fixa comporta que la informació que figura en la factura sigui més clara i entenedora, de manera que permet conèixer, fàcilment i de manera segregada, l'import que el gestor del servei repercuteix individualment a cada l'usuari pel fet de tenir-hi accés i el preu de l'aigua realment consumida per cadascú en el període de facturació.

L'establiment d'una quota fixa que reculli els costos del servei que no depenen del volum consumit permet una millor comprensió del cost global de l'accés al servei i, per tant, també pot actuar, des d'aquesta perspectiva, com a incentiu a l'estalvi d'un recurs escàs. Si es vol afavorir l'estalvi en el consum d'aigua –al qual ja tendeixen, d'altra banda, els ciutadans, com es va demostrar en l'episodi de greu sequera que va patir Catalunya el primer semestre de 2008– cal que en totes les fases del cicle de l'aigua, inclòs el subministrament en baixa, es faci un esforç per desglossar les despeses generades i que es repercuteixen en l'usuari final. La claredat informativa en la facturació del consum domèstic és un factor determinant per afavorir la conscienciació dels ciutadans en l'estalvi.

## **5.2. Cànon de l'aigua i consum mínim**

D'altra banda, hi ha persones que també s'han queixat amb relació al mínim aplicat en la factura d'aigua en concepte del cànon de l'aigua.

En aquest sentit, la institució també ha recordat que, tot i que no hi hagi consum d'aigua o sigui baix, l'Administració, en aquests supòsits, també assumeix un seguit de costos vinculats amb el manteniment de les infraestructures necessàries per garantir el servei.

La Directiva marc de l'aigua disposa que, pel que fa als costos dels serveis relacionats amb l'aigua, s'ha d'actuar d'acord amb el principi de recuperació de costos. A través del cànon, els usuaris de l'aigua contribueixen als costos dels serveis del cicle de l'aigua, que comprenen:

- Les despeses d'inversió i d'explotació dels sistemes de sanejament (col·lectors i estacions depuradores), dels embassaments i de la resta d'infraestructures de producció i transport de l'aigua.
- La prevenció en origen de la contaminació, i la implantació i el manteniment dels cabals ecològics.
- La recuperació dels aqüífers contaminats, les obres d'instal·lació d'infraestructures d'abastament en alta a municipis i les instal·lacions de reutilització d'aigua.
- Les despeses que genera la planificació hidrològica, la tasca d'inspecció i les tasques de control del bon estat de les aigües litorals i continentals per a ús de bany.

El cànon de l'aigua és un tribut que grava l'ús real o potencial de l'aigua. El mot *potencial* fa referència a la possibilitat que es realitzi el fet imposable encara que no hi hagi cap ús "real" de l'aigua, moment en el qual actua la tècnica dels mínims de facturació per determinar la base imposable. D'acord amb tot això, el Síndic entén que l'aplicació dels mínims de facturació és ajustada a dret.

### 5.3. Fuites

En l'*Informe al Parlament 2008* es va dedicar un apartat a aquest assumpte, que es reproduïx íntegrament tot seguit:

#### **"Aplicació del cànon de l'aigua en supòsits de fuites domiciliàries i l'actuació de l'Administració davant les fuites d'aigua a la serra de Marina**

Els darrers anys, el Síndic ha insistit que cal estudiar fórmules perquè, en casos de fuites imprevisibles o inevitables en la xarxa domiciliària que provoquin un excés involuntari en el consum d'aigua, l'aplicació de les tarifes d'ús d'aigua i del cànon no impliqui que els ciutadans hagin de satisfer imports abusius.

En resposta a aquesta recomanació del Síndic, la Llei 5/2007, de 4 de juliol, de mesures fiscals i financeres va introduir un nou apartat 7 a l'article 69 del Decret legislatiu 3/2003, de 4 de novembre, que estableix, en síntesi, aplicar el cànon en funció del consum habitual dels dos darrers anys per pal·liar o corregir aquestes situacions, tal com ja es va assenyalar en l'*Informe 2007*.

Atesa aquesta modificació normativa, el Síndic va suggerir que s'establissin unes mesures compensatòries aplicables als expedients que fossin anteriors a la data d'entrada en vigor de la modificació legislativa, situació que es donava en la queixa 09062/06.

No obstant això, l'Administració no va acceptar aquest suggeriment, i va indicar que la norma aprovada no s'aplica retroactivament, i només s'aplica aquest nou tractament a les reclamacions plantejades amb anterioritat a l'entrada en vigor d'aquesta norma, si no les ha resolt l'Agència Catalana de l'Aigua i sempre que compleixin els requisits i les condicions expressats per la norma i, per tant, sempre que l'entitat subministradora hagi optat per donar un tractament excepcional al volum d'aigua excedent del consum habitual de l'habitatge i hagi decidit no aplicar a aquest volum la progressivitat de la tarifa.

El Síndic considera que les mesures que s'han adoptat són insuficients, ja que si el cànon té com a finalitat assolir els objectius mediambientals que la normativa regula, com ara el de l'eficiència i el de l'estalvi de l'aigua, el cobrament als ciutadans del cànon en els supòsits de fuites inevitables no es pot considerar que fomenti cap tipus d'estalvi.

El Síndic comparteix la idea que els ciutadans han d'evitar malbaratar l'aigua i considera, també, que l'Administració ha d'esmerçar esforços per garantir-ne un subministrament eficaç. Per aquest motiu, vistes les notícies aparegudes a la premsa, segons les quals es perden diàriament, des de fa anys, milions de litres d'aigua potable a causa de fuites en l'aqüeducte de Cardedeu al seu pas per la serra de Marina, a Badalona i a Sant Adrià, el Síndic va obrir una actuació d'ofici per conèixer les mesures adoptades per l'Administració per resoldre la situació, tenint en compte

que és d'un clar interès general actuar amb rapidesa en casos d'avaries en el subministrament del servei per evitar qualsevol malbaratament d'aigua.

En aquest sentit, l'Administració ha informat el Síndic que s'han previst una sèrie d'actuacions que permetran reaprofitar el 73% de l'aigua de les fuites identificades i que, pel que fa al 27% restant, s'està analitzant la viabilitat tècnica d'altres alternatives. No obstant això, cal deixar constància que des de l'any 1989 es tenia coneixement de les deficiències, i que no serà fins al 2009 (si es compleixen totes les previsions), que el sistema en alta estarà en unes condicions acceptables de pèrdues d'aigua per fuites.

Aquesta circumstància resulta especialment significativa, en termes de bona administració, quan l'Agència Catalana de l'Aigua és tan reticent a acceptar mecanismes que impliquin alleugerir el cànon que han de satisfer els particulars en cas de fuites a la xarxa domiciliària.

En conclusió, la distància que hi ha entre tots dos punts de vista fa que a les persones els resulti difícil entendre els motius pels quals se'ls penalitza en cas de fuites no detectades, i això comporta que, tal com s'ha explicat dins l'apartat dedicat al medi hidràulic en el capítol de medi ambient d'aquest informe, minvi la confiança dels ciutadans en la gestió pública, atès que la mateixa Administració no s'aplica els principis bàsics sobre els quals fonamenta la seva actuació. En aquest sentit, el Síndic entén que aquests fets han de servir a l'Administració per encetar una reflexió més a fons sobre el tractament parafiscal del consum d'aigua en cas de fuites domiciliàries."

D'altra banda, val a dir també que al final de l'any 2010 es va rebre una queixa en què es posava de manifest la disconformitat amb el rebut d'aigua perquè no s'havia tingut en compte que s'havia produït una fuga d'aigua a conseqüència d'un fet fortuït no atribuïble a la negligència de l'usuari, en aquell cas, d'aigua d'ús industrial.

Arran d'aquella queixa, i més enllà de traslladar una sèrie de consideracions per al cas concret, el Síndic va recomanar una modificació legislativa encaminada a regular la determinació del cànon de l'aigua en episodis de fuga en usos industrials o assimilables. En resposta a aquella recomanació l'Administració va apuntar que s'estaven avaluant diferents regulacions tendents a equiparar la determinació del cànon de l'aigua en episodis de fuga amb independència de l'ús que es faci de l'aigua.

En la Llei 5/2012, del 20 de març, de mesures fiscals i financeres i administratives i de creació de l'impost sobre les estades en establiments turístics, es va regular la determinació del cànon de l'aigua en els supòsits de fuga d'aigua degudament acreditades com un fet fortuït no atribuïble a la negligència dels usuaris industrials.

#### **5.4. Tarifes per a persones no empadronades**

El que plantegen les persones que han formulat queixa al Síndic és que consideren discriminatori i contrari al dret a la igualtat de tracte que les tarifes del servei domiciliari d'aigua siguin superiors per a les persones no residents o empadronades al municipi, amb relació als titulars de segones residències, no empadronats al municipi.

Els ajuntaments que aplicaven tarifes diferents en funció de si l'usuari estava empadronat al municipi o no havien justificat la raonabilitat de fixar tarifes diferents, fonamentalment amb tres arguments:

- El principi de repercussió íntegra dels costos generats pels serveis relacionats amb el consum i ús de l'aigua, establert a la Directiva marc de l'aigua.
- La necessitat que el trasllat dels costos generats per les inversions i el manteniment de la infraestructura necessària per al subministrament es faci de manera equitativa entre tots els usuaris.
- Si es grava fonamentalment el consum, cal introduir uns elements compensatoris per evitar que el cost del servei repercuteixi de manera desproporcionada en qui resideix permanentment al municipi.

En aquest sentit, alguns ajuntaments havien considerat que unes tarifes iguals per a tots els usuaris comportarien que les persones empadronades contribuïssin en més mesura a sufragar aquest cost del servei que les no empadronades, bé per la despesa més alta que comporta per si mateix un consum més elevat derivat de la residència permanent, bé per la participació per altres vies en el finançament de les inversions de creació, manteniment i millora de la xarxa de subministrament.

Tanmateix, aquesta institució considera que establir tarifes diferents per als usuaris del servei d'aigua en funció de si estan empadronats al municipi és contrari al dret a la igualtat de tracte. Així ho indicava *l'Informe al Parlament 2009*, en l'epígraf relatiu a l'àmbit tributari (pàg. 308 a 310), amb relació als efectes de l'empadronament en la fixació de la taxa per subministrament d'aigua, que es donen per reproduïdes.

Cal destacar només que els tribunals han assenyalat que l'establiment de bonificacions o tarifes diferenciades sobre la base de l'empadronament comporta una diferència de tracte que no està fonamentada "en un criteri objectiu i raonable, d'acord amb judicis de valor generalment acceptats" (Sentència de 12 de juliol de 2006, de la Sala Contenciosa Administrativa (secció 2a) del Tribunal Suprem) i no és, per aquest motiu, una discriminació jurídicament assumible.

Certament, tal com també han assenyalat els tribunals, hi pot haver un tracte tarifari diferent quan circumstàncies objectives i raonables així ho justifiquin, com ara el supòsit de diversos nuclis de població o urbanitzacions dins un mateix municipi amb xarxes d'abastament diferents, amb tarifes també diferents, en funció del cost que la prestació del servei comporta en cadascuna d'aquestes zones.

Tanmateix, aquest plantejament empara que els residents en nuclis o urbanitzacions l'abastament d'aigua dels quals comporta un cost diferent tinguin també una tarifa diferent, però no que dins un mateix nucli els usuaris paguin tarifes diferents en funció de si són residents o no.

A aquest supòsit, s'hi poden afegir els casos en què la distinció de tarifes es basa també en circumstàncies objectives com ara el nombre de persones que viuen en un

habitatge o les bonificacions de caràcter social amb empara legal i la fixació de tarifes diferents en funció del tipus d'ús.

En definitiva, si bé l'establiment de tarifes diferents per a un mateix servei és perfectament admissible, aquesta distinció s'ha d'emparar, com es deia, en circumstàncies objectives i raonables que siguin jurídicament assumibles, en la mesura que no comportin tracte discriminatori. I aquest no ha estat el criteri sostingut pels tribunals a l'hora de valorar els supòsits de discriminació tarifària basats en l'empadronament de l'usuari.

Certament, la repercussió dels costos que el servei genera ha de ser equitativa entre tots els usuaris, però aquesta equitat no es pot aconseguir mitjançant l'establiment de tarifes diferents en funció de si l'usuari està empadronat al municipi o no hi resideix habitualment, perquè es tracta d'una mesura contrària al principi d'igualtat de tracte davant la llei.

Dit això, cal fer unes consideracions addicionals sobre el model tarifari i l'aplicació dels principis de la Directiva 200/60/CE (Directiva marc de l'aigua) relatius al preu repercutit als usuaris d'aquest recurs escàs.

La distinció entre quota fixa i consum real té l'avantatge d'una major claredat en els conceptes facturats, partint del principi d'afavorir l'estalvi, per contraposició al sistema basat en un consum mínim que repercuteix el cost fix i estructural juntament amb l'aigua consumida, fins a un volum determinat. Amb relació a l'opció entre aquests dos sistemes i la seva incidència en la política d'estalvi d'aigua, hi va fer referència en l'*Informe al Parlament 2008*, en l'epígraf de consum (pàg. 90 a 92). Només cal destacar la importància de substituir, com s'ha fet en aquest cas, el consum mínim entre una quota que repercuteix la despesa fixa i l'aigua consumida realment, des de la perspectiva de complir el manament de la Directiva marc de l'aigua, en el sentit que l'estructura tarifària del subministrament d'aigua ha d'afavorir-ne l'estalvi.

En termes ideals, la repercussió de forma homogènia dels costos fixos s'hauria de fer fonamentalment per mitjà de la quota de servei. Si aquesta quota és igual per a tothom i la repercussió dels costos és íntegra, l'efecte d'equilibri en la distribució de càrregues ja s'hauria de produir. Alhora, el cost global del servei, en proporció al volum d'aigua consumida, seria més alt per a qui en fa un ús més esporàdic o reduït, però no perquè el preu sigui diferent per a uns i altres, sinó perquè el consum és inferior per raó de l'ús no permanent de l'habitatge.

Ara bé, tampoc no es pot ignorar que el sistema tarifari que desglossa la despesa fixa repercutida del consum té una dificultat afegida, ja que la major part dels costos associats al subministrament domiciliari d'aigua són fixos o de caràcter estructural, en un percentatge que probablement se situaria, de mitjana, a l'entorn d'un 80% del cost total repercutit. Per aquest motiu, l'abast de les mesures que pretenen penalitzar el consum excessiu –i gratificar l'estalvi– és molt limitada en una estructura tarifària que separi estrictament despesa fixa i volum consumit.

En definitiva, el Síndic entén que amb l'establiment de tarifes diferents per a persones empadronades i no empadronades, alguns ajuntaments intenten fer

compatible la facturació del consum real –estructurat per trams de consum amb increment progressiu de tarifa, de manera que actuï com a incentiu a l'estalvi– amb el repartiment equitatiu dels costos que genera el subministrament i que no estan vinculats al volum d'aigua consumida, repercutits íntegrament. Tots dos principis – el preu de l'aigua com a incentiu a l'estalvi i la repercussió íntegra dels costos en l'usuari final– figuren com a manament als gestors dels recursos hídrics en la Directiva marc de l'aigua i cal tenir-los presents a l'hora de valorar el procés de modificació de l'estructura tarifària del subministrament d'aigua que han emprès alguns ajuntaments. De fet, l'aplicació compaginada de tots dos principis és un dels reptes que cal d'afrontar en la gestió de l'aigua –no només en l'àmbit local– amb dificultats especials en el context actual de crisi econòmica.

Sens perjudici d'això, i tal com s'ha assenyalat més amunt, el criteri de la residència o empadronament com a fonament d'un tracte tarifari diferenciat ha estat expressament rebutjat pels tribunals de justícia i, per tant, amb independència de les raons que han portat alguns ajuntaments a escollir aquest sistema, cal considerar-lo irregular.

Com a conseqüència d'això, el Síndic recomana que es modifiqui la regulació del sistema tarifari del subministrament d'aigua i s'elimini aquesta distinció entre usuaris empadronats i no empadronats.

## 6. Conclusions

1. Atesa la condició bàsica del servei, cal garantir que les persones o col·lectius més desfavorits siguin objecte d'una certa discriminació positiva per la via de les “tarifes socials” que poden establir els municipis i del “cànon social de l'aigua”.
2. S'ha de treballar de manera constant en la millora del servei, especialment pel que fa a les garanties d'informació i de reclamació dels ciutadans/usuaris.
3. Cal garantir l'assessorament i l'assistència tècnica i jurídica als municipis que ho requereixin en la gestió i la prestació del servei.
4. Seria necessària, per tant, una major clarificació del rebut o factura per garantir que la persona compregui el que paga i quin és el preu de l'aigua que consumeix. Per això, caldria valorar l'oportunitat que, des de les administracions competents, i de comú acord amb les empreses prestadores, s'impulsés un model de factura estàndard.