



El precio y el coste del agua

Autor: Xavier Latorre Piedrafita

Institución: Colegio de Ingenieros de Obras Públicas

Otros autores: Asociación Catalana de Amigos del Agua

Resumen

"El agua no es un producto comercial, sino una herencia que es preciso proteger" (Directiva Europea Marco del Agua). De acuerdo con este enunciado, el agua no tiene precio. Su utilización, sin embargo, tiene un coste, un coste muy diferente según las localizaciones y los usos. Los consumos en la agricultura pagan cantidades significativamente más baratas que las domésticas y las industriales. No tiene mucho sentido que España sea uno de los países de la Unión Europea que más agua gasta y pague un coste más bajo: a título de ejemplo, la tarifa media española se sitúa en el entorno de 0,66 € por metro cúbico, mientras que los holandeses, y no sólo ellos, pagan 3,5 €. Últimamente, estamos oyendo hablar mucho (quizás demasiado) sobre los incrementos futuros de las tarifas del agua y es cierto, que éstas subirán y no poco. Efectivamente, la DMA obliga a los Estados miembros a la recuperación en la factura del agua de todos los costes, los de gestión ordinaria y los de mejora y recuperación del medio ambiente. Respecto de los primeros, ya se anuncian incrementos que pueden llegar al 30% como consecuencia de la entrada en funcionamiento de las desaladoras y otras importantes obras infraestructurales. No todo, sin embargo, acabará aquí, ya que la determinación y valoración de los costes medioambientales será muy compleja y diversa. En definitiva, pues, estamos a las puertas de una cierta revolución del régimen económico del agua vigente hasta ahora. Todo ello no nos ha de amedrentar si somos capaces de gestionar mejor y de informar también mejor. Si lo hacemos, obtendremos una mayor garantía y una mayor calidad en el suministro, una mejor protección y/o recuperación de los acuíferos sobreexplotados y un régimen tarifario más justo y progresivo.

Palabras claves: Agua; precio; coste

“El agua no es un producto comercial, sino una herencia que es preciso proteger”
(Directiva Europea Marco del Agua)

Desde la anterior formulación, el agua, como recurso natural, no constituye en sí misma un bien económico, no tiene precio en origen. Algunas o muchas de sus utilizaciones generan costes, que, como tales, han de ser repercutibles. A nadie se le ocurriría hacer pagar por beber agua de una fuente o por bañarse en un río, pero resulta incuestionable que determinados usos del agua (abastecimiento de la población, saneamiento, producción de energía eléctrica o navegación por un embalse, por citar sólo algunos) generan costes cuya asunción genérica corresponde a los usuarios o beneficiarios. La presente comunicación, para una deseable claridad expositiva, se centrará fundamentalmente en los aspectos económicos de los usos del agua para el abastecimiento de la población, el saneamiento y la depuración de las aguas residuales.

Convendría, de inicio, aclarar un par de conceptos:

- **Coste:** Es el conjunto de todos aquellos gastos generados para tener disponible una determinada cantidad de agua para destinar a los diferentes usos. En el contexto de esta comunicación, deben entenderse como tales, no sólo los gastos de inversión y explotación de los sistemas de abastecimiento de agua, sino también los análogos de los sistemas de saneamiento y depuración, además de los de reposición del recurso y los ambientales.
- **Tarifa:** Es la cuantificación unitaria del coste que se repercute a los usuarios.

No estaría de más que, inicialmente, nos formuláramos las dos preguntas siguientes:

- ¿Para qué pagamos el agua?
- ¿Quién paga qué?

En muchos casos, la utilización de los servicios relacionados con el ciclo del agua plantea serios problemas de equidad. El conjunto de nuestra sociedad se mueve en un difícil equilibrio entre una despreocupación generalizada derivada de la falta de información sobre los costes de gestión del agua y una alta sensibilización puntual que puede derivarse de determinadas informaciones mediáticas y que, en este último caso, no pocas veces han acabado en verdaderos conflictos sociales. Por tanto, es bueno que, cuando hablamos de precios del agua huyamos de las fáciles generalizaciones y concretemos el origen y motivación de los costes y quién ha de pagar más y quién ha de pagar menos.

Es cierto que, históricamente, en nuestro país la percepción cultural del agua ha estado siempre por encima de la percepción económica: como el agua nos viene caída del cielo, ha calado profundamente el criterio de que se trata de un bien gratuito y por el que, en consecuencia, no habríamos de sentir grandes preocupaciones económicas. Nada más lejos de la realidad actual.

La estructura actual del recibo del agua

Como, en general, un ejemplo vale más que mil palabras, planteemos, de forma simplificada, la estructura del recibo del agua que pagamos en nuestros hogares:

- Tarifa de suministro o servicio del agua.
Su montante se obtiene aplicando el consumo del usuario a la tarifa que tiene el operador. Ésta puede tener estructuras diversas, pero normalmente se basan en los siguientes elementos:
 1. Cuota fija de servicio y/o mínimo de consumo. Incluye las operaciones para poner el agua a disposición domiciliaria del usuario.
 2. Parte variable por bloques de consumo.
 3. Cuota fija o por bloques por la conservación de contadores.
- Tasa de alcantarillado. Se destina a la conservación y mantenimiento de la red de alcantarillado.
- En su caso, cánones o tasas de saneamiento, destinados a la inversión y explotación de los sistemas de saneamiento en alta y depuración de las aguas residuales.
- Eventualmente, otros componentes, como la tasa de gestión de residuos, que nada tienen que ver con la gestión del ciclo del agua, pero que bastantes Ayuntamientos acostumbran a incluir en el recibo del agua, para garantizarse una mejor recaudación de este tributo.
- IVA, según corresponda por los conceptos anteriores.

A esta estructura corresponde, genéricamente, el qué pagamos hoy. Dicho lo cual, podemos someter a reflexión algunos hechos que inciden sobre la materia que estamos analizando:

- a) La contabilidad pública ha seguido, en general, criterios de ejecución presupuestaria de gasto, sin reflejo fiel de la evidencia de los ingresos y gastos incurridos, ni de la evolución de la posición financiera, lo cual acarrea la incapacidad de asegurar la sostenibilidad económico-financiera de los activos bajo su titularidad por un lado, y por otro, la dificultad de conciliar sus cuentas con las de la iniciativa privada que concurre en la gestión de lo público.
- b) Los errores de asignación competencial, en cuyo detalle no entraremos, han contribuido a deteriorar la eficacia y la eficiencia de las administraciones hidráulicas.
- c) Los errores de asignación de precios han perpetuado la improductividad hidráulica de algunos sectores y el malgasto de otros.

El papel del regulador

El agua es un servicio regulado y sus tarifas se han de someter al examen y aprobación del regulador. Ahora bien, ¿cómo hacer una buena regulación?. Las bases para el buen funcionamiento del regulador son, en primera instancia, su habilitación legal, la capacidad organizativa y profesional y el acceso a una información cierta y suficiente. Durante los últimos tiempos, el mundo, y nuestro país en particular, nos han ofrecido muchos ejemplos del mal funcionamiento del regulador, y éste es un debate que, sin duda, está destinado a ser profundizado en el futuro.

A diferencia de otros países en que la promoción de la “privatización” ha estado acompañada del desarrollo de una capacidad reguladora, dotada de normas e instituciones adecuadas, en España no existen siquiera oficinas capacitadas para analizar adecuadamente un expediente tarifario de una compañía de aguas, lo cual conduce a lo que Acklerlof describió en 1970 como un “mercado de cacharros”, en el que existe una asimetría de información que provoca riesgo moral y selección adversa.

Además, en el caso del agua, las dificultades genéricas del regulador se pueden ver incrementadas por algunas dificultades objetivas, como son la pérdida de capital público profesional derivada de algunas privatizaciones en marcha no suficientemente explicadas ni razonadas, o los eventuales intereses cruzados entre los gestores de los servicios en alta y en baja.

¿No sería conveniente implantar un marco regulatorio homogéneo que, estableciendo con claridad las reglas de juego y los instrumentos de seguimiento, fomentase el desarrollo de modelos de participación público-privada homologables, comparables y eficientes?

La situación tarifaria en España

Existe una coincidencia generalizada entre los gestores de los servicios del agua, sean públicos o privados, de que las tarifas repercutidas a los usuarios no cubren los costes de dichos servicios, con lo cual se corre el riesgo de un continuado deterioro de su calidad. Curiosamente, España, uno de los países europeos con menos recursos hídricos, tiene unas de las las tarifas más baratas, como más adelante se expondrá.

El sistema tarifario vigente en España para los servicios de gestión de las redes de abastecimiento y saneamiento se caracteriza por una heterogeneidad de criterios a la hora de su determinación por parte de los Ayuntamientos, basada no únicamente en estrategias políticas (en general, la tendencia es “hacer” cosas, que se supone que “da” votos, que no a actualizar o incrementar tarifas, que se supone que los “quita”), sino también en los diferentes tratamientos e intervenciones de otras administraciones, que, al aportar toda o parte de la inversión en determinadas actuaciones, a menudo distorsiona el verdadero valor contable de las infraestructuras, con la repercusión tarifaria correspondiente.

Todo ello determina una gran dispersión en el importe de las tarifas, que, según un informe de la Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento (AEAS), la media española se situaba en 2010 en 1,50 €/m³, con valores oscilantes entre los 0,68 de Lugo y los 2,34 de Murcia (excluyendo las Islas Baleares por la singularidad que representa el hecho insular).

La situación tarifaria en Europa

El estudio “La financiación del ciclo del agua en España” (Albert Martínez Lacambra, Carmen Albiol Omella y Jofre Masana Llimona) tiene como punto de partida el nivel de precios del ciclo del agua en la actualidad y aporta datos de considerable interés sobre precios del agua a nivel internacional y comprende, en la edición de 2008, 114 ciudades representativas de 29 países (21 europeos, 3 asiáticos, 3 africanos, 1 sudamericano y 1 de Oceanía), de cada una de las cuales se cuantifica el precio de abastecimiento y saneamiento para un consumo de 200 m³/año para el uso doméstico.

El estudio de referencia ha reducido la muestra a 17 países pertenecientes a la Unión Europea, juntamente con Suiza y Noruega. En el cuadro siguiente, resumen del general, se aprecian diferencias significativas, tanto en las redes de abastecimiento como en las de saneamiento: así, mientras que la media para los 17 países de la tarifa integral (abastecimiento, saneamiento y depuración) se sitúa en 2,41 €/m³, Dinamarca y Alemania encabezan la lista con valores de 4,55 y 4,54 €/m³, Italia y Rumanía se encuentran al final del listado, con valores inferiores a 1€/m³, y España aparece en la zona baja de la clasificación con 1,30 €/m³.

Estas diferencias económicas pueden ser consecuencia de diversas causas, como los niveles de calidad, cantidad y origen del recurso, niveles de los servicios prestados o del grado de cobertura y desarrollo del saneamiento, entre otros.

SITUACIÓN TARIFARIA EN EUROPA

| PAÍS | TARIFA ABASTECIMIENTO (€/m ³) | TARIFA SANEAM + DEP (€/m ³) | TARIFA INTEGRAL |
|-----------------|---|---|-----------------|
| Dinamarca | 1,19 | 3,36 | 4,55 |
| Alemania | 2,05 | 2,49 | 4,54 |
| Francia | 1,28 | 1,69 | 2,97 |
| Media 17 países | 1,08 | 1,34 | 2,41 |
| Portugal | 1,08 | 0,37 | 1,45 |
| España | 0,67 | 0,62 | 1,30 |
| Italia | 0,47 | 0,48 | 0,95 |
| Rumanía | 0,61 | 0,29 | 0,90 |

Esfuerzo económico relativo del consumidor por países

La Directiva Europea del Agua, por cuanto hace referencia a la recuperación de los costos de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento, establece que los Estados miembros habrán de garantizar, antes de 2010:

- Que la política de precios del agua genere incentivos suficientes con el objetivo de que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos.
- Una contribución adecuada de los diversos usos del agua a la recuperación de los costos de los servicios relacionados con el agua, de conformidad con el principio de “quien contamina, paga”.

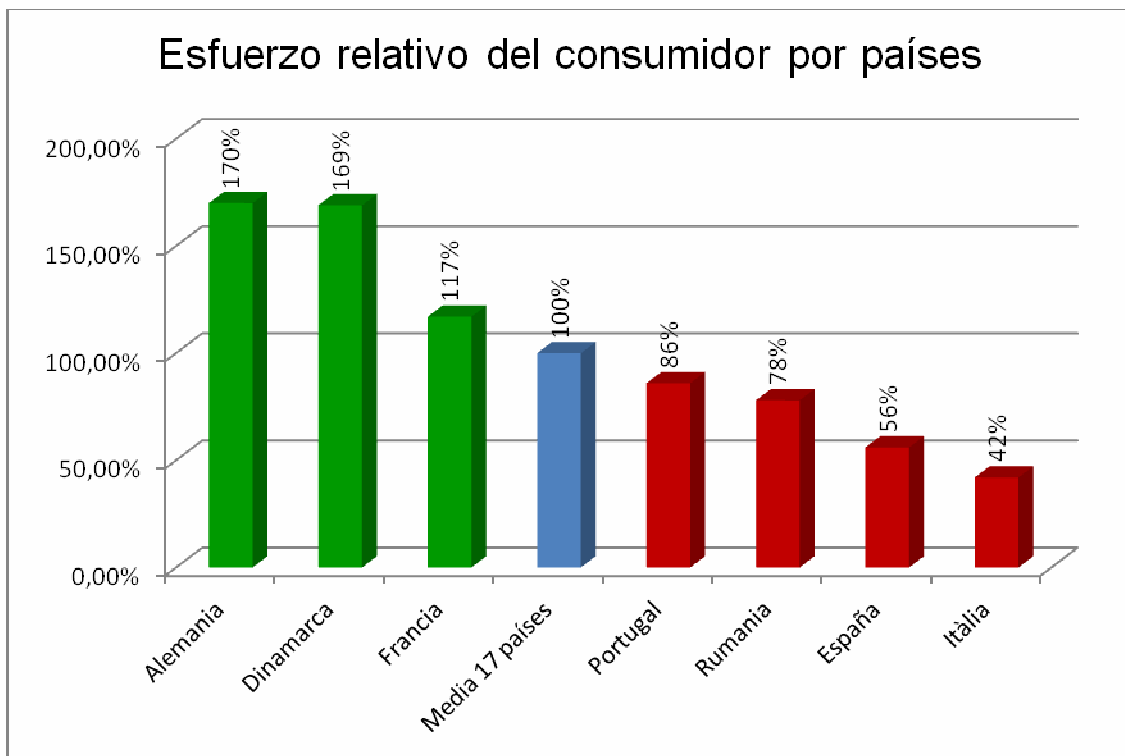
No disponemos en España de estadísticas demasiado fiables sobre el nivel de cumplimiento de estos principios de la DMA, aunque alguna de ellas nos indica que el nivel de recuperación de los costos del ciclo del agua estaría comprendido en una horquilla del 57% - 96%, significándose que en la fase de depuración de las aguas residuales se situaría por debajo del 50%.

Para estimar con mayor grado de precisión en qué país es más cara el agua, el estudio “La financiación del ciclo del agua en España. Problemática y retos de futuro”, a que antes hemos hecho referencia, ha elaborado un indicador que mide el esfuerzo económico del usuario en la adquisición de un metro cúbico de agua. Para ello utiliza la renta disponible per cápita expresada en paridad de poder de compra (PPS), con datos referidos a 2007.

El indicador del esfuerzo del usuario para el pago de los servicios relacionados con el ciclo del agua se obtiene del cociente del precio del ciclo del agua en €/m³, entre la renta disponible per cápita (PPS) en €.

El cuadro siguiente, extractado del general del estudio, determina que Alemania y Dinamarca realizan un esfuerzo considerablemente superior a la media de países, del orden del 70%, mientras que España realiza un esfuerzo sensiblemente inferior, no ya respecto de los países señalados, sino de la media de los considerados: concretamente, España efectuó un esfuerzo del 64% del esfuerzo europeo en abastecimiento y el 50% en saneamiento, lo que globalmente significó un 56% del nivel medio de esfuerzo europeo a nivel del ciclo del agua.

| PAÍS | PPS % | % ESFUERZO ABASTACIMIENTO | % ESFUERZO SANEAMIENTO | % ESFUERZO CICLO INTEGRAL |
|-----------------|-------|---------------------------|------------------------|---------------------------|
| Alemania | 109 | 168 | 172 | 170 |
| Dinamarca | 111 | 96 | 229 | 168 |
| Francia | 104 | 110 | 122 | 117 |
| Media 17 países | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Portugal | 69 | 141 | 41 | 87 |
| Rumania | 47 | 115 | 46 | 78 |
| España | 95 | 64 | 50 | 56 |
| Italia | 93 | 45 | 39 | 42 |



Propuesta de decálogo futuro

Para no alargar innecesariamente esta exposición, se acompaña a continuación, de forma telegráfica, una relación de ideas que puedan coadyuvar en el futuro a mejorar algunos de los aspectos económicos que tienen relación con la gestión de los servicios relacionados con el ciclo del agua:

1. Extremar el rigor en el cumplimiento de la normativa emanada de la DMA en cuanto se refiere al traslado a las tarifas de los verdaderos (todos) los costos de gestión.
2. Definir y concretar los métodos para calcular los costos ambientales y de reposición de recursos.
3. Implantación de un marco regulatorio homogéneo.
4. Evitar que la política necesaria de adecuación de tarifas pueda ser aprovechada por alguna Administración para sufragar déficits de gestión económica precedentes.
5. Mejorar el conocimiento de las pautas de consumo de los usuarios para tender a tarifas adaptadas.
6. Contemplar la implantación de soluciones socialmente atendibles.
7. Unificar los criterios de contabilidad pública en relación con la determinación del régimen tarifario.
8. Mejorar, por parte de los gestores de los servicios, la visualización e información de los costos a los usuarios.
9. Mejorar la transparencia en la gestión por parte de los gestores de los servicios.
10. Favorecer los mecanismos de participación pública en la gestión.