

Las empresas de abastecimiento de agua en España

Por JOSE A. LINATTI BOSCH

Abogado de la Sociedad General de Aguas de Barcelona

Antes de realizar un estudio exhaustivo de tipo histórico de la evolución del concepto de empresa, dedicada al abastecimiento de agua a poblaciones, me ha parecido oportuno tratar en este artículo diversos aspectos que cabe estimar de la máxima importancia en la industria suministradora.

Respecto al desenvolvimiento de las compañías privadas en este terreno, basta decir que la época de florecimiento en España fue, principalmente, a lo largo de la mitad del siglo XIX y principios del XX, en buena parte debido a las importaciones del capital extranjero, británico, francés y belga en su mayoría. Este fenómeno es, desde luego, exclusivo de las empresas suministradoras de agua, sino que en forma paralela se produjo en otros servicios, notoriamente ferrocarriles y las primeras compañías productoras de electricidad.

En todo caso, las empresas con capital privado, aunque más numerosas que en la actualidad, fueron minoría respecto a la totalidad de las peninsulares. La regla general — motivada por los preceptos concretos de la legislación española al respecto — fue la empresa o, mejor dicho, el servicio de carácter municipal, con alguna excepción de tipo provincial o estatal, destacando entre éstos el Canal de Isabel II, abastecedor de la capital de España. Más momentáneamente a las fórmulas típicas de concesión de servicio municipal, se añade la fórmula de empresa mixta, y la quizá un tanto híbrida de sociedad privada municipal. Hoy, las fórmulas de gerencia o arrendamiento de servicios aparecen, asimismo, como factibles en la práctica por el deseo de dotar a los municipios de la calidad y eficiencia de la iniciativa privada.

A este respecto, es de recordar aquí las conclusiones de la Ponencia VII, de las recientemente celebradas Jornadas de Población (Madrid, mayo de 1966), donde se abordan al propio tiempo problemas de tanta importancia y

trascendencia como los que dimanaban de una correcta aplicación del sistema de tarifas.

Antes de terminar este ligero esbozo del devenir de la Empresa privada en España, hagamos mención de la corriente municipalizadora que tuvo efecto durante los últimos cuarenta años, estrechamente vinculada a una política de congelación de tarifas y a facilitar exclusivamente a los municipios las ayudas procedentes del Estado. Estos elementos provocan numerosas municipalizaciones, muchas de ellas posiblemente artificiales y antieconómicas.

Conviene llamar la atención sobre el relativamente escaso desarrollo que ha tenido la Empresa mixta en épocas recientes, cuando a partir de la modificación del Estatuto Municipal de 1924 y de la legislación municipal de la última República (Ley de 10 de julio de 1935), el texto articulado de la Ley de 16 de diciembre de 1950 abre camino a una nueva fórmula que, en principio, resulta de interés, tanto para el Municipio como para el propio capital privado.

No obstante esta apertura que la Ley de 1950 supone, la Empresa mixta no ha tenido en España el desarrollo que cabría esperar. Mientras en Bélgica y Alemania, la Empresa mixta se abre paso en el terreno de la producción de energía y en los transportes, y cuando en Gran Bretaña se llega a resultados tan esperanzadores como el "The Manchester Ship Canal" (constituida en 1881), o de tanta importancia económica como "Imperial Airways Ltd.", en España la Empresa mixta sigue siendo poco atractiva para el capital privado, receloso quizá de los — con contadas excepciones — fracasos económicos obtenidos en los servicios públicos.

Entre los diversos problemas que sin duda plantea la actividad de la Empresa privada, quizá ninguno de tanta relevancia para ella como el del concreto cálculo de la tarifa, necesario

no sólo para obtener la adecuada renovación del capital invertido, sino fundamentalmente para permitir la necesaria expansión del servicio y la adecuada prestación del mismo. Es preciso, por otra parte, llevar al ánimo de los directivos de las empresas privadas dedicadas al abastecimiento de agua a poblaciones, la convicción de que este servicio ha de ser prestado con ejemplo corrección, y que precisamente la prestación de un servicio adecuado es la mejor defensa contra toda acción municipalizadora o absorbente. La Empresa de servicios públicos cuyo capital se muestra timorato o reservado está indudablemente condenada a desaparecer.

Ya hemos señalado en las primeras líneas de este trabajo la enorme trascendencia que para el capital privado español tiene el régimen de tarifas, habida cuenta de las sumas invertidas en la explotación de servicios públicos, tanto si las mismas se consideran como cifras absolutas o en su comparación con los restantes tipos de inversiones.

El desarrollo de los servicios públicos en sus múltiples modalidades de explotación ha sufrido diversas mutaciones, pero su estructuración moderna, por lo que se refiere al régimen tarifario, arranca en España del otorgamiento de las primeras concesiones para la construcción de la red ferroviaria, en las que como elemento integrante de las mismas figuraba la determinación de los precios del servicio mediante tarifas aprobadas por el Estado.

Nuestra legislación ferroviaria (principalmente la Ley de 25 de noviembre de 1877 y los Reglamentos de 24 de mayo y 3 de septiembre de 1878) es el ejemplo más relevante de cómo se adoptó el sistema de concesión para la explotación de estos servicios públicos, en los que se prescribe la determinación de su precio a través de tarifas reguladas en el pliego de condiciones, y para las que se prevé un régimen de revisión a practicar cada cinco años.

La adopción del sistema tarifario en la explotación de las ferrovías abrió el cauce para que otros servicios públicos, explotados por delegación administrativa en régimen de concesión, fijaran como norma general la determinación de los precios del servicio a través del régimen de tarifas.

El servicio público de primera necesidad, que es el suministro de agua a poblaciones, ha venido en España, como antes se ha dicho, prestandose desde muy antiguo a través de distintos

regímenes de explotación, entre los cuales más habitual y conocido fue el de concesión casi siempre otorgada a las empresas privadas por los municipios representantes del conjunto de vecinos que va a beneficiarse con la implantación del servicio. En los contratos de concesión es normal se contengan cláusulas determinantes del régimen de tarifas, como precio público al que el agua debe ser distribuida a la población.

Al lado de este régimen concesional, surgen otras formas que no son fruto de una actividad delegada por la administración, sino que encuentran basadas en un concepto más amplio de libertad, que produce el desarrollo de una serie de empresas dedicadas a este tipo de industria, fruto de la actividad privada de individuos, al amparo de simples licencias autorizaciones y que podemos agrupar con el nombre genérico de servicios públicos propios.

Este segundo tipo de explotaciones no va sujeto desde un principio a un régimen de tarifas, sino que es a través de un largo proceso y en virtud de la paulatina tendencia de la administración, que llega a perder parte de sus características propias, adoptando algunas de las del régimen de concesión y, entre ellas y de forma prácticamente unánime, la aplicación de la tarifa como precio del servicio.

Esta tendencia hacia el establecimiento de un régimen de tarifas o precios públicos en el suministro de agua había de verse plenamente consolidada al desaparecer, con la promulgación del Real Decreto de 12 de abril de 1924, los últimos restos de libertad y declararse que en la industria de distribución de agua, juntamente con la de gas y electricidad, adquirirían oficialmente la consideración de servicios públicos quedando, en consecuencia, sujetas a un régimen de intervención.

Las consecuencias más importantes de este Decreto y sus disposiciones concordantes con el orden al régimen de precios en el abastecimiento de agua, no fueron otras que la aparición de las tarifas o precios públicos para todas ellas consolidándose definitivamente tal estado de cosas con el requisito de su previa aprobación por los órganos administrativos y el registro de las ya establecidas con anterioridad, lográndose de esta manera, y por imperativo del ordenamiento legal, que la totalidad de las empresas dedicadas al suministro de agua, sin excepcio-

de género alguno, quedarán incorporadas al sistema tarifario que en el futuro había de regir la vida económica.

Al otorgarse una concesión, el fijar la tarifa es sin duda uno de los factores decisivos que más pesan en el ánimo del que la solicita, por cuanto, de la misma, depende la rentabilidad de las inversiones a practicar para la puesta en marcha de la explotación, razón que hace venir fijada en relación directa con ciertas y precisas circunstancias que concurren en las instalaciones que se pretende establecer y a las que hay que considerar como condiciones originarias de la tarifa, puesto que es en atención a las mismas que ésta deberá fijarse.

Condiciones que pueden ser de los más diversos órdenes, técnicos, jurídicos, económicos, financieros o sociales, pero jugando todos ellos un papel trascendental en la determinación del precio público, por cuanto es éste el primer condicionante en el que descansa la inversión privada.

Este capítulo, primordial en el desarrollo económico de las empresas, precisa un estudio especial, ya que el hecho de ser de aplicación obligada, implica que, de no permitirse un normal desenvolvimiento del negocio, se produce un empeoramiento de las características del suministro, así como una falta de medios de producción, al tener lugar el aumento normal del consumo y hallarse la empresa ante la imposibilidad de acudir a su ampliación debido a la falta de alicientes a ofrecer al capital, llegando finalmente, a una fase de paulatina inutilización de las instalaciones, y culminando con la desaparición de la industria. En este último caso, no cabe otro recurso, al tratarse de un servicio de primordial importancia, que la estatización o la subvención por parte del Estado.

Originariamente, las empresas calculaban las tarifas a aplicar, bien directamente, bien previa aprobación de la superioridad, pero siempre en forma simple y sobre la base de que cubrieran los gastos correspondientes al servicio.

En algunos casos, especialmente en aquellos en que las tarifas eran previamente aprobadas por la superioridad, las mismas tenían como base de cálculo la previsión de unos gastos futuros, dando lugar con ello a la denominada tarifa de concesión, aunque en la práctica se aplicasen tarifas inferiores o de aplicación, que progresivamente iban evolucionando hasta alcanzar y confundirse con las de concesión.

No es éste el momento oportuno de entrar en el detalle de los conceptos que integran la tarifa, pero sí es preciso ahora adelantar la distinción, en toda Empresa suministradora de agua, de gastos fijos y variables.

Merecen la primera consideración aquéllos que, en un momento determinado de la vida de la Empresa, son independientes del caudal suministrado; esto es, los que si, hipotéticamente, cesan en un momento determinado la prestación del servicio, deberían ser mantenidos. Comprenden, entre otros y como más calificados, los gastos del personal fijo, cargas sociales, alquileres, amortizaciones del activo, intereses del capital y carga financiera.

En contraposición a los fijos, gastos variables son aquéllos que dependen directamente del caudal suministrado, como, por ejemplo, los de la energía eléctrica necesaria para la elevación del agua a los depósitos, productos químicos necesarios para la depuración, etc.

Ahora bien, el conjunto de ambos gastos crece en relación directa con la capacidad y la extensión de las instalaciones: de un modo escalonado, principalmente por lo que afecta a la capacidad de las mismas, y de un modo continuo en lo que afecta a su extensión.

Las instalaciones de captación y depuración, y las tuberías maestras se amplían por etapas; en cambio, las redes de distribución son objeto de continuas ampliaciones en virtud del crecimiento de las poblaciones. La ley de variación de los gastos de explotación y de las cargas de capital que corresponden a estas ampliaciones, si bien no es idéntica en todos los casos, puede aceptarse como tal en términos generales y a los efectos de esta argumentación, circunscribiéndola a la afirmación de que una parte de dichos gastos crece súbitamente cada vez que se amplía la capacidad de las instalaciones fundamentales, permaneciendo después constante hasta la próxima ampliación de las mismas, mientras la parte restante crece de un modo continuo, proporcionalmente al consumo.

Sin embargo, tal suposición sólo será exacta en épocas de estabilidad económica, y es preciso distinguir lo que sucede en estas épocas de lo que ocurre cuando los índices de los precios varían.

a) *Epocas de estabilidad económica.*

En épocas de estabilidad económica, que tantos años han representado en la vida de las

empresas españolas dedicadas a la distribución de agua, los precios no están sujetos a grandes variaciones; el valor de la moneda se mantiene sensiblemente constante, y sus negocios se desenvuelven como, a grandes rasgos, demuestra el diagrama de la figura 1.^a.

En el mismo, las cifras no corresponden a ningún caso concreto, y sólo deben aceptarse como un ejemplo en el que se pretende reflejar el curso de los gastos de explotación y de las cargas de capital de una empresa que, en

empresa — considerando como el conjunto acciones y obligaciones de la misma — que, conjuntamente con los gastos de explotación, deben ser cubiertas por los productos del servicio.

En un principio, los gastos de explotación, la carga financiera de la empresa, corresponden a una instalación capaz de suministrar anualmente 4 000 000 de metros cúbicos, pero que debe ser ampliada en forma sucesiva con el crecimiento de la población, lo cual, como hemos dicho, por lo que afecta a la red de distribución

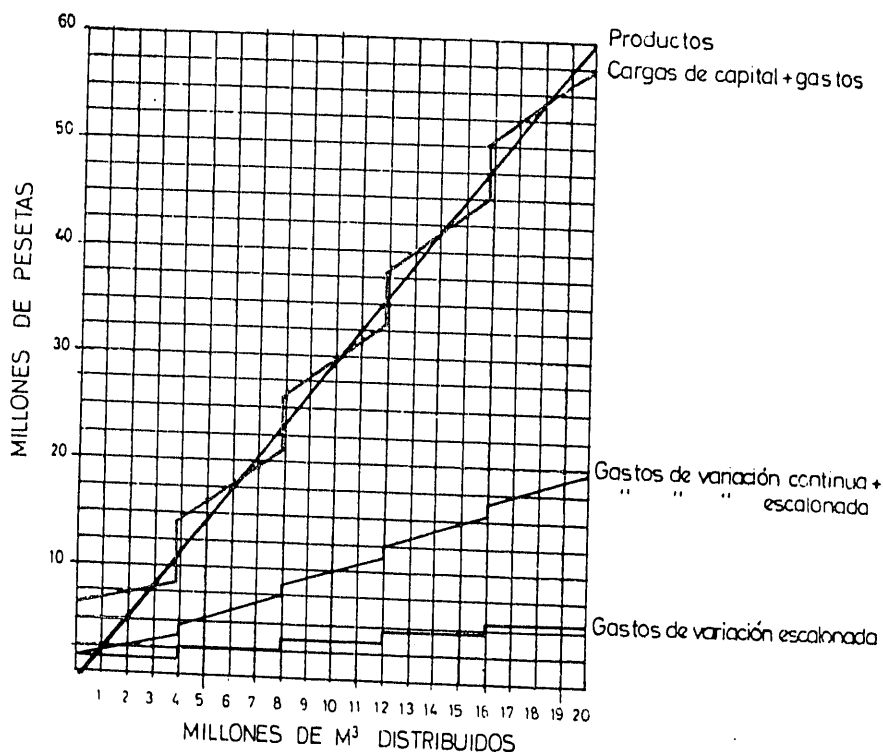


Figura 1.^a

época de estabilidad económica, establece inicialmente unas instalaciones capaces para suministrar 4 000 000 de metros cúbicos anuales de agua potable, a una población que carece de servicio público de distribución. En el concepto "cargas de capital", se engloban los dividendos de este último, los intereses de los créditos y de las obligaciones en circulación, así como las partidas que deben destinarse a la amortización de las instalaciones y a reservas, y las cargas fiscales, es decir, todas aquellas atenciones que son función del capital de la

tiene generalmente lugar de un modo prácticamente continuo, exigiendo, por tanto, unos desembolsos anuales casi uniformes, mientras que lo que afecta a las instalaciones de captación de depuración y a las tuberías maestras, o sea a las instalaciones fundamentales, se realiza de un modo escalonado.

Suponiendo que cada una de las sucesivas ampliaciones de este último género de instalaciones, sea capaz para el suministro de 4 000 000 de metros cúbicos anuales, los gastos de explotación

ción y las cargas de capital siguen el curso que puede verse en el gráfico.

Los gastos de variación escalonada se mantienen constantes mientras la capacidad de las instalaciones fundamentales lo hace también, pero experimentan un aumento cada vez que la capacidad de dichas instalaciones se amplía.

Por su parte, los gastos correspondientes a las variaciones continuas crecen proporcionalmente al consumo, a razón de un tanto fijo por metro cúbico suministrado, aunque su suma,

En estas condiciones una tarifa que diera, como resultado de su aplicación, un precio medio de venta de tres pesetas por metro cúbico suministrado, permitiría un desenvolvimiento económico satisfactorio.

Al iniciarse la explotación, los productos que se obtendrían de la venta de agua no llegarían a cubrir los gastos y cargas producidos, hasta que la empresa suministrara unos 3 000 000 de metros cúbicos anualmente. Al crecer la población y aproximarse a 4 000 000 de metros

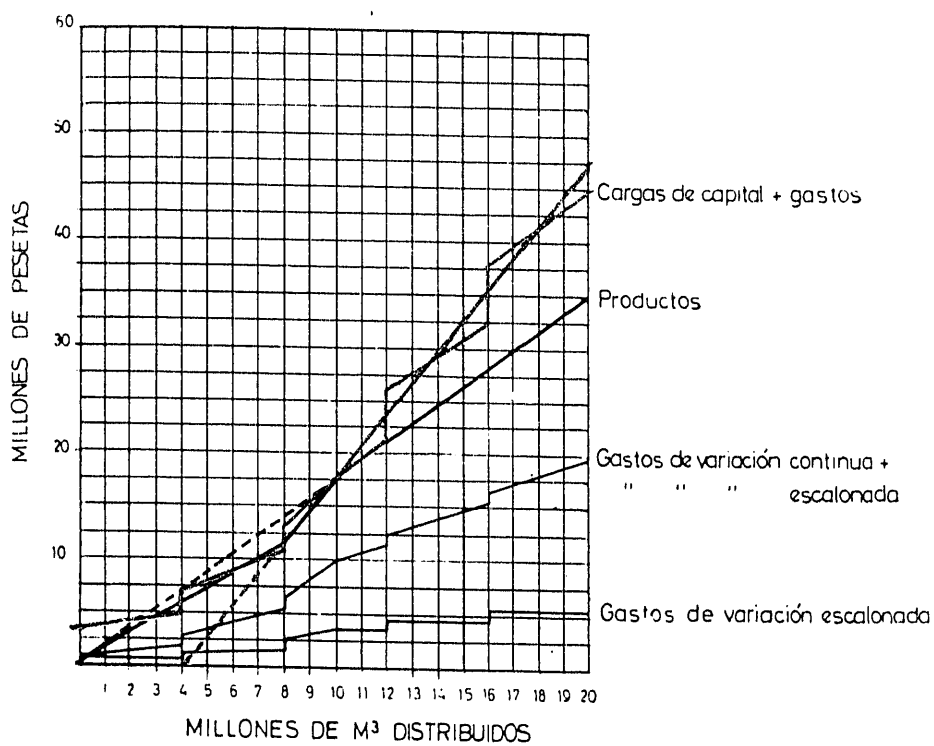


Figura 2.ª

conjuntamente con los de variación escalonada, refleja el escalonamiento total de ambos.

Las cargas de capital crecen también escalonadamente, cada vez que tiene lugar una ampliación de las instalaciones fundamentales, creciendo, en cambio, de modo continuo entre dos ampliaciones sucesivas de esta clase, como consecuencia directa de las inversiones constantemente necesarias para extender la red de distribución.

En resumen, la suma total de gastos y cargas de la empresa, sigue el curso de la línea quebrada roja del diagrama.

cúbicos anuales el consumo de la misma, la empresa decidiría incrementar su capital para ampliar de una vez la capacidad de sus instalaciones fundamentales hasta 8 000 000 de metros cúbicos anuales (primer escalón), y debería seguir incrementando paulatinamente su red de distribución hasta poder absorber dicho caudal. Parecidos incrementos escalonados y continuos del primer establecimiento se producirían sucesivamente y, en todo momento, los productos correspondientes a un precio medio de tres pesetas por metro cúbico suministrado (representados por la línea azul), resultarían adecua-

dos para satisfacer las necesidades del negocio, ya que, si bien, alternativamente, serían superiores o inferiores a la suma de todas ellas (representada por la línea roja), en promedio seguirían aproximadamente su mismo curso. Los excedentes que se obtendrían durante los años en que fueran superiores (en los períodos en que la línea azul queda por encima de la línea roja), servirían para compensar los déficits que se producirían cuando fueran inferiores (períodos en que la línea azul queda por debajo de la misma).

Esta es la imagen aproximada y a grandes rasgos del desenvolvimiento económico de las empresas dedicadas al abastecimiento de agua potable y, en general, a la prestación de servicios públicos, en épocas de estabilidad de precios, en las que se mantiene una proporcionalidad sensiblemente invariable entre los costes de la explotación y los volúmenes suministrados.

b) *Epocas de inestabilidad económica.*

Hasta el presente hemos hablado de evolución y, en suma, de un proceso previsible, que no es otro que el que venían siguiendo y hubieran seguido las empresas interesadas, si la vida nacional hubiera gozado de estabilidad económica.

Desgraciadamente, no ha sido ésta la realidad vivida en nuestro país, donde por razones sobradamente conocidas, se han venido sucediendo una serie de alteraciones que no dudamos genéricamente en calificar de anormales y cuya intervención ha tenido la consecuencia de alterar la evolución previsible, provocando un proceso anormal de desenvolvimiento.

Fácilmente puede deducirse de lo expuesto que, en un momento de inestabilidad económica, el desarrollo de la marcha económica de una empresa suministradora de agua queda alterado, al igual que el de cualquier otra actividad. Estas alteraciones han tenido lugar, especialmente, en algunos de los factores que más intervienen en el coste de su explotación. No es difícil enumerar algunos de ellos y, más aún, destacar los principales, como: salarios, cargas sociales, costo de los materiales y, en general, el nivel medio de los precios bruscamente variados por las alteradas circunstancias económicas.

Naturalmente, estas alteraciones producen un profundo desequilibrio en la vida de las

empresas, que sólo puede ser corregido mediante una tarifa adecuada. De no ser así, como ha venido sucediendo, dicho desequilibrio repercute en el régimen de explotación y genera un estado deficitario aparente o encubierto que, en definitiva, conduce a la reducción de los gastos necesarios (conservación y amortización de los más importantes), al alejamiento del capital de este tipo de actividades, e impide la ampliación de las instalaciones, ocasionando la larga deficiencias en el servicio.

La mayoría, por no decir la totalidad, de las empresas suministradoras de agua, no son de reciente creación sino que datan del siglo pasado y, por lo tanto, se constituyeron en una época de precios estables a la que ha seguido un largo período de inflación que todavía subsiste.

Una empresa dedicada al abastecimiento de agua potable, como la que se acaba de considerar al comentar las épocas de estabilidad económica, requiere inicialmente un capital menor y está sujeta a menores gastos que en el caso expuesto anteriormente, si se establece en un período de precios más bajos que los implícitamente supuestos en aquél, pero al aumentar los precios por producirse desvalorizaciones de la moneda, ni los gastos de explotación ni el capital necesario para que sus instalaciones tengan, en todo momento, suficiente capacidad, crecen en proporción simple al consumo, sino en forma exponencial, y entonces el curso de los primeros y de las cargas del segundo, siguiendo un proceso al del diagrama de la figura 1.^a, es el que puede verse en el correspondiente a la figura 2.^a.

Mientras los precios se mantienen a bajo nivel, los productos pueden ser también bajos, pero a medida que los precios aumentan no cabe duda de que también deben aumentarse las tarifas de venta para que los productos puedan cubrir todas las atenciones de la explotación.

En estas condiciones, supongamos que se quieren ajustar las tarifas de la empresa cuando distribuye 10 000 000 de metros cúbicos anuales, o sea, en el momento en que los precios alcanzan el nivel de los supuestos en el diagrama de la figura 1.^a.

En dicho momento, los gastos de explotación son iguales a los correspondientes al mismo volumen de agua distribuido en el caso anterior de precios estables, pero el capital de la empresa es mucho menor, porque su capital

anual ha sido menor y, aunque sucesivamente crecientes, han sido también menores los costes de las necesarias ampliaciones del mismo.

Las cargas de capital son, como consecuencia, también menores que en el caso de precios estables, y los productos necesarios para cubrir el conjunto de cargas y gastos son más bajos.

Si, a partir del momento en que la empresa distribuye anualmente 10 000 000 de metros cúbicos de agua, los precios se estabilizan, los gastos y cargas de la misma crecen al mismo ritmo que en el caso de precios estables, siguiendo, en el diagrama, el curso de la línea roja quebrada, de igual inclinación media que en el diagrama de la figura 1.^a, pero partiendo de un punto más bajo.

Estudiando la influencia de estas circunstancias en los productos, observamos que si la tarifa aplicada no se modifica, dichos productos seguirán la línea azul de la figura 2.^a, que, como se ve, queda muy por debajo de la quebrada roja, que representa la totalidad de gastos y cargas de capital.

Ahora bien, así como en el caso de precios estables los productos y la suma de cargas y gastos aumentaban en todo momento con el mismo ritmo, en este caso los primeros lo hacen con un ritmo mucho menor, a partir del momento que estamos considerando, lo cual se refleja en el diagrama en virtud de la menor inclinación de la línea azul que los representa, habiendo de ser evidentemente así, ya que, a partir de entonces, los productos tienen su origen en un precio de venta del agua, que resulta de la aplicación de una tarifa establecida tomando como base unas cargas de capital por metro cúbico distribuido, inferiores en mucho a las que originan las posteriores ampliaciones necesarias para seguir incrementando la capacidad de las instalaciones.

Tan solo una revalorización del activo inmovilizado y del capital de la empresa, podría situarla en este caso como en el anterior, en condiciones adecuadas para mantener una marcha estable aplicando una tarifa invariable, puesto que sin este requisito, mientras la línea azul representativa de los productos que con una tarifa determinada e invariable se pueden obtener, parte siempre del origen del sistema de coordenadas del diagrama, la línea roja, representativa del promedio de cargas y gastos correspondientes a un periodo de precios estables posterior a otro de precios inestables, no pasa por el mismo, y el

coste del metro cúbico de agua no se mantiene constante, sino que aumenta cuando aumenta el volumen de agua distribuida. **3**

Como puede verse en el diagrama, al pasar el consumo de 10 000 000 a 20 000 000 de metros cúbicos, los productos pasan de 17 500 000 a 35 000 000 de pesetas, a razón de un precio constante de 1,75 pesetas por metro cúbico; en cambio, los gastos y cargas pasan de 17 500 000 a 47 500 000 pesetas, dando lugar a que el coste del metro cúbico, que para una distribución de 10 000 000 de metros cúbicos era de 1,75 pesetas, o sea igual al precio medio de venta, se convierta en 2,38 pesetas, y en estas condiciones la tarifa no permite atender las necesidades indispensables para el mantenimiento de un servicio normal, puesto que los productos a que su aplicación da lugar son insuficientes.

Estas son las principales características de la situación económica actual por lo que afecta, no sólo a las empresas abastecedoras de agua, sino a todos los concesionarios de servicios públicos.

Las empresas no pueden desenvolverse satisfactoriamente con unas tarifas rígidas, porque, como consecuencia del aumento de precios y de la consiguiente devaluación de la moneda a que los acontecimientos de los últimos años han dado lugar, unas tarifas rígidas no permiten nunca cubrir las cargas correspondientes a los continuos aumentos de capital que requiere la prestación normal de un servicio público.

En las actuales circunstancias, unas tarifas de este género no tienen suficiente capacidad de financiación, extremo plenamente reconocido al establecer las nuevas tarifas eléctricas, otorgando a dicha industria primas de compensación que contribuyen a financiar las nuevas construcciones.

En resumen, puede decirse que unas tarifas deben reunir las condiciones siguientes:

1.^a Los productos que se obtengan al aplicarse, deben cubrir los gastos y cargas del servicio, incluyendo en estas últimas las cantidades que, con destino a la amortización del activo inmovilizado, correspondan al coste real de reposición del mismo.

2.^a Deben estar reglamentariamente sujetas a los reajustes necesarios para tener, en todo momento, suficiente capacidad de financiación, sin cuyo requisito no es posible lograr la aportación de nuevos capitales para satisfacer la

ineludible necesidad de ampliar continuamente las instalaciones.

3.^a Deben adaptarse con agilidad a las variaciones de precios, sujetándolas, para ello, a la aplicación de adecuados coeficientes de corrección.

Conviene ahora, aunque muy brevemente, referirse a las defensas inadecuadas a las que se ha acudido para hacer frente a la grave situación planteada por la rigidez e inamovilidad del régimen tarifario en lo que respecta a las empresas suministradoras de agua, y que ha obligado a las mismas a buscar defensas que les permitan superar la crisis, al margen de sus ingresos normales, buscando para ello una nueva fuente de beneficios con los que cubrir su déficit.

A grandes rasgos podemos dibujar dos sistemas principales, destacando el que basa su éxito en la ayuda a obtener de organismos públicos, y aquel otro consistente en los que por sus propios medios han procurado habilitar las empresas.

Dentro del régimen de subvenciones que constituye la forma típica de plasmarse el primero de los sistemas apuntados, cabe observar cómo, cuando la tarifa no ha cubierto el coste del servicio o no permite hacer frente a las necesidades de nuevas inversiones, las empresas se han dirigido a los Organismos Públicos en demanda de ayuda, concretada en general en un régimen de subvenciones y constituyendo una solución que sólo puede ser aceptada en circunstancias tales en que, por condiciones políticas o económicas del país, no sea posible llevar a cabo la normal y adecuada revisión.

Así, pues, el régimen de subvenciones se nos ofrece como un remedio provisional para vencer circunstancias de excepción, entrañando, por otra parte, graves riesgos, traducidos, en cuanto a la empresa se refiere, en un falso estado económico, en realidad deficiente, y en cuanto a los organismos públicos que la concedan, en una dura carga que, al no estar preparados para hacerle frente, fuerza a su vez a la necesidad imperiosa de habilitar ingresos mediante cualquier expediente.

Por otra parte, la escasez de recursos económicos produce instalaciones sin renovar, sin ampliar, etc. Podrá transcurrir más o menos tiempo, pero el final será, en primer término, un servicio defectuoso, que irá empeorando paulatinamente; el capital se alejará de la empresa

y fatalmente terminará su vida, mientras los usuarios tendrán que soportar, al fin, además de un largo período de mal servicio, unas tarifas muy superiores a las que soportarían de haber sido reajustadas a su debido tiempo, ya que las inversiones no realizadas cuando hubo de hacerse, serán mucho más costosas.

Las consecuencias de tal situación son de diversa índole. Por una parte, y es ello uno de sus manifestaciones más graves, se ha producido en el mercado de capitales españoles una contracción por lo que se refiere a la inversión en empresas de Servicios Públicos. Esta abstención del capital privado se conjuga con la disminución paulatina en la calidad de los servicios prestados, ya que es evidente que si las empresas suministradoras, con el régimen de tarifas establecido para su servicio, no cubren el coste del mismo y encuentran, por otra parte, dificultades en la obtención del capital necesario para realizar mejoras en las instalaciones existentes o ampliación de las mismas, ha de producirse una disminución en la calidad del servicio como consecuencia natural de no poder atender tan imperiosas necesidades.

Como principio fundamental cabe afirmar que el coste del servicio debe ser soportado por los usuarios entrañando dicha afirmación un doble e importante contenido. En primer término la exigencia de que una tarifa no puede merecer la consideración de justa si no se ciñe adecuadamente al coste del servicio. Por otra parte, es un hecho de que este coste del servicio, representado, en definitiva, por la tarifa, debe ser soportado por los usuarios.

Creemos que ambas afirmaciones son incontestables, por cuanto se desprende del concepto mismo de tarifa o precio público y que su evidencia es mayor aún si se toman en consideración las consecuencias que entraña la existencia de una tarifa no soportada plenamente por los usuarios, y que no es otra que la transformación del servicio en una explotación deficitaria con todos los graves peligros que se derivan de un hecho de tal naturaleza.

Porque una explotación deficitaria de un servicio público se hace al instante insostenible es una empresa privada su titular, corriéndose igualmente graves riesgos si la prestación la lleva a cabo un órgano administrativo, al que no cabría otro remedio que cubrir el déficit con fuentes de ingresos totalmente distintas de las lógicas y naturales.

No obstante, la tendencia de la explotación municipal o estatal de carácter deficitario, que encontró su auge mayor en el período que corre entre 1930 y 1950, ha venido a modificarse radicalmente, aceptándose hoy por importantes masas de opinión el criterio de que, sea la que sea la entidad explotadora, el coste del servicio tiene que ser íntegramente soportado por los usuarios, aceptando, además, la misma como la más sencilla, más económica y más justa de las soluciones.

Cabe, por tanto, rechazar por antieconómico cualquier régimen de explotación deficitaria en un servicio público, por cuanto no sólo inciden en el mismo las razones apuntadas, sino que incurre también en el error de hacer recaer sobre los contribuyentes en general unos gastos a soportar tan sólo por los usuarios.

Si no fuera suficiente lo anteriormente expuesto, creemos bastaría reiterar nuevamente el concepto que nos ha merecido la tarifa o precio público y recordar que uno y otro no son otra cosa que la contraprestación por la satisfacción de una necesidad pública, satisfecha en forma individual, precio, en definitiva, que por su propia naturaleza debe ser ajustado a su coste y satisfecho por los usuarios que gozan del servicio.

Resaltada suficientemente la necesidad de alcanzar un justo régimen de tarifas, sólo resta enumerar las condiciones que debe reunir para poder ser considerado como tal, y que no son otras que las ya expuestas de que se ajusten al coste del servicio y sean soportadas por los usuarios, permitiendo mantener en adecuadas condiciones la explotación, hacer la ampliación de las instalaciones y conceder la adecuada rentabilidad, innata a toda actividad industrial.

Los modernos estudios sobre composición de tarifas distinguen tres grandes grupos de gastos que intervienen en su formación: gastos de explotación, cargas de capital y amortizaciones, incluyéndose algún sector de la doctrina por subsumir este último grupo en el primero, reduciendo así la división a dos grandes esferas de explotación y capital.

Estos gastos de explotación, cuyo mismo enunciado evita por su claridad tener que desarrollar su concepto, podemos dividirlos en gastos fijos de explotación y gastos variables, entendiendo, como se ha indicado anteriormente por los primeros, aquellos que en cualquier momento de la vida de la entidad suministradora

se producen con entera independencia del caudal distribuido y del servicio prestado, en contraposición con los denominados variables, directamente vinculados en relación funcional con el caudal distribuido y el servicio objeto de prestación.

Los gastos de capital que constituyen el segundo elemento que interviene en la formación del coste de la tarifa revisten extraordinaria importancia en atención a su propia naturaleza, siendo su preterición u olvido causa de la penosa situación actual. La puesta en marcha de un servicio público, concretamente de un servicio de suministro de agua a poblaciones, implica una cuantiosa inversión de capitales, que exigen a su vez una remuneración imposible de desatender y que, necesariamente, debe quedar incorporada a la composición de la tarifa. En buena técnica, los gastos de capital son también dos: los intereses del capital propiamente dicho y la carga financiera que en el transcurso de los años la empresa suministradora, como empresa mercantil que es, se ve obligada a contraer para el cumplimiento de sus obligaciones, naciendo de la combinación de ambos uno de los factores más importantes entre los que determinan el repetido coste.

Son, por último, las amortizaciones, el tercer elemento que forma el coste de la tarifa. Por amortización se entiende generalmente la operación contable por la cual se hace constar en balance la reducción de valor de una partida del activo, al objeto de equiparar su valor en cuenta a su valor real. De esta forma, la amortización cumple una doble finalidad, la conservación del activo y, en consecuencia, del valor inicial del capital, y la repartición igualatoria del precio de coste de las inmovilizaciones o los gastos excepcionales de un ejercicio entre todos los ejercicios llamados a aprovecharse de ellas.

Es por esta segunda razón que algunos autores pretenden subsumir la amortización dentro de los gastos de explotación, aun cuando nos inclinamos para una mejor claridad, a mantener el primer extremo como elemento independiente.

Si bien parece incuestionable el que se han de llevar a cabo las oportunas amortizaciones, tampoco es necesario esgrimir argumentos para comprender que la especial característica de la industria de suministro de agua implica atender a constantes gastos de primer establecimiento, base a su vez de nuevas amortizaciones y recalcar, una vez más, que la única fuente normal

de ingresos con que la empresa de servicios públicos cuenta es la procedente de la aplicación de la tarifa.

Examinados ya los elementos que intervienen en la formación de su costo, se hace preciso abordar ahora los problemas que plantea el cálculo de la tarifa.

En general, puede afirmarse que la determinación de la tarifa justa aplicable a determinada empresa suministradora ofrece una multiplicidad tal de problemas que se hace del todo imposible reproducirlos a fondo en un breve estudio como el presente. Ello nos fuerza a desarrollar el tema desde un enfoque generalizador, sin descender a minucias y trazando tan sólo los rasgos esenciales que no pueden ser olvidados ni preteridos.

Entrando de lleno en la cuestión, se hace evidente que el cálculo de un régimen tarifario en una empresa suministradora de agua a poblaciones, ofrece una doble vertiente, según se enfoque desde el punto de vista de los problemas financieros a resolver con la tarifa o de los métodos científicos aplicables a su cálculo.

Desarrollando separadamente uno y otro aspecto del problema, y en lo menester, haciendo especial hincapié en el método o camino necesario para el justo cálculo que aquí nos interesa primordialmente, es necesario significar, con carácter previo, un hecho insoslayable y cuya trascendencia sirve de rotunda diferenciación en los hechos concurrentes en empresas suministradoras de aguas y otras empresas de servicio público, entre ellas las suministradoras de energía eléctrica. Nos referimos a la variación de los costos, según la localidad en que el servicio se preste, por cuanto las condiciones locales determinan de manera primordial unas especiales características, a las que han de adaptarse las instalaciones y cuya base de mayor importancia radica en las fuentes de captación, determinando, en consecuencia, un mercado cerrado para cada servicio.

Con anterioridad nos hemos referido a los gastos fijos de explotación, como aquellos dispendios a los que necesariamente tiene que atender la empresa suministradora con entera independencia del consumo que lleven a cabo los abonados y producidos por el hecho mismo de la constitución y puesta a punto del servicio, cabiendo ahora indicar que dos son las condiciones que los caracterizan. En primer lugar, el carácter necesario que en ellos concurre, y su entera

independencia en cuanto al caudal distribuido al servicio prestado.

La realidad de estos hechos ha desarrollado en la práctica española el cobro de los denominados mínimos de consumo, hoy plenamente incorporados a nuestro régimen de tarifas, en busca de una adecuada compensación a los gastos fijos e independientes a que nos hemos referido.

Aunque no sea aquí el lugar oportuno para desarrollar a fondo el debate sobre los mínimos de consumo ni la justificación de esta práctica, sí interesa examinar cómo su actual concepto no se ajusta con exactitud a la finalidad para que fue creado, debiendo hoy ser sustituido por otro más ajustado a las características del servicio y, desde luego, de mayor perfección técnica en relación con su finalidad de cubrir los gastos fijos de la empresa. (A este respecto es interesante ver la Ponencia VII de las Jornadas de Población.)

Deberíamos aclarar que, en realidad, el concepto de cuota de derecho al servicio, que es el exacto al que nos referimos, no es un algo nuevo y caprichoso, sino el verdadero origen del mínimo de consumo, que nace de la deformación de aquel otro concepto y provoca la resistencia de los Poderes Públicos a su deformada aplicación.

En efecto, toda empresa de servicio público debe tener sus instalaciones adecuadas a la perfecta prestación del mismo y, por consiguiente, en relación con la demanda máxima de los usuarios. Esto implica unas inversiones y unos gastos fijos de explotación, independientes del consumo real que normalmente existe. Por tanto para sufragar estos gastos fijos de explotación y los derivados del capital invertido, han de contar con unos ingresos que los cubran y que podrían denominarse ingresos "de demanda potencial". Esto implica que, como cada uno de sus abonados es en potencia posible consumidor, debe contribuir a estos gastos para que la empresa pueda prestarle el servicio cuando lo requiera. Este es el origen de la "cuota fija" que, independientemente de que se preste o no el servicio y en razón del mero hecho de estar en disposición de prestarlo en cualquier momento en el que el abonado lo requiera, obliga a éste a satisfacerla periódicamente.

Ahora bien, en el caso de que todos los abonados que sufragan estos gastos de consumo potencial por medio de las cuotas fijas, haga

del servicio, si la unidad de consumo tiene una tarifa, la empresa debería percibir, además de esas cuotas fijas, el importe del producto suministrado, pudiendo así darse lugar a una cuota fija muy elevada y, por contra, a un precio bajo para la unidad de consumo en sí misma considerada. Como quiera que el servicio no debe prestarse totalmente en ningún caso, no es necesario que se aplique la cuota fija a la totalidad de los gastos derivados del que se ha llamado "consumo potencial", mostrándose como la más razonable la solución intermedia de reducir la cuota fija y elevar el precio de la unidad de consumo. Solución más justa aún si en relación con la cuota que abona, se asigna a cada abonado un determinado consumo, gratuito, con lo cual cada usuario debe pagar la cuota fija que le corresponda en proporción al consumo que puede efectuar, teniendo derecho entonces a disponer gratuitamente de un número determinado de unidades de consumo y, caso de sobrepasarlo, debiendo abonar el importe del exceso.

Ha sido este concepto el que, desvirtuándose paulatinamente, ha llegado a constituir otro distinto aunque aparentemente igual, el concepto del mínimo de consumo, por el cual, al abonarse se le asigna una cantidad de unidades de consumo, que debe abonar, las utilice o no.

Con este erróneo concepto, el abonado, al contratar no piensa en el coste que la prestación del servicio que solicita ocasiona en relación con el consumo máximo que puede realizar, sino que mira únicamente a su consumo mínimo para, en ningún caso, abonar un exceso sobre el mismo, conduciendo de esta forma a la plasmación de una cuota fija insuficiente.

Por si esto fuera poco, si en cualquiera de los periodos por los que se regula el contrato, el abonado no consume, cree que o no debe abonar o deben acumularse las unidades gratuitas no consumidas a las que contractualmente le son concedidas para el período siguiente. Es decir, considera que la Empresa detrae en su propio beneficio unidades no servidas, concepto que resulta inaplicable si se parte de la definición de cuota fija, en la que no cabe duda que sirve para cubrir el gasto ocasionado por el posible consumo o, lo que es lo mismo, el derecho a utilizar en todo momento el servicio.

En lo que respecta a los organismos competentes en materia de aguas, el cambio de concepto apuntado ha tenido también su influencia.

Así, cuando las empresas, ante la insuficiencia de los recursos económicos y, en especial, de las propias cuotas fijas, solicitan elevarlas, encuentran una oposición o resistencia, basada precisamente en el erróneo criterio del mínimo, que conduce al argumento de que muchos abonados, normalmente, no consumirán el mínimo asignado y que, por consiguiente, la Empresa percibe unidades no servidas, con lo cual viene a resultar que los gastos ocasionados por el derecho del usuario a consumir cuando le venga en gana hasta el máximo que permita la instalación, no hay que pagarlo.

De lo expuesto no es difícil deducir con toda claridad que la tarifa debe estar provista de una cuota fija proporcional a las características de las instalaciones o, lo que es lo mismo, al consumo potencial o posibilidades de consumo máximas del abonado, sin perjuicio que por el pago de esta tarifa tenga derecho a consumir gratuitamente un volumen determinado de suministro.

Es de observar que en las nuevas tarifas eléctricas se ha tenido en cuenta esta circunstancia, ya que el mínimo a contratar está en relación con la potencia de la instalación, o, lo que es igual, con la posibilidad del consumo, y la facturación del consumo se ha dividido en bloques, a facturar a distintos precios, también en relación con la potencia de la instalación.

Desde un punto de vista estrictamente financiero, son varias las finalidades a cubrir por las tarifas, mereciendo destacarse que en su establecimiento debe tenerse en cuenta, por encima de toda otra consideración, el equilibrio económico de la Empresa, lo que implica alcanzar el nivel necesario para dentro de un régimen de buena administración disfrutar de independencia y vida propia.

Para un serio estudio de la tarifa, dirigido concretamente a su cálculo, hemos creído conveniente apartarnos de la agrupación tradicional de los gastos de todo servicio público, dividiéndolos en dos grandes grupos que llamaremos respectivamente gastos materiales y gastos de capital.

Aunque para utilizar conceptos generales hemos empleado antes los términos de gastos de explotación y cargas de capital como algo distinto, que consideramos ahora subsumidos en los llamados "gastos de explotación", no se pretende con ello plantear una cuestión de terminología, sino tan sólo reducir a un esquema sen-

cillo y de fácil comprensión el problema de los gastos de un servicio público, para adaptarlo a las exigencias de cálculo de la tarifa que más adelante tenemos que exponer.

Al denominar gastos materiales a los gastos que no son derivados de capital, queremos hacer constar claramente que encontramos inadecuada la denominación que vulgarmente se da a estos gastos, como "de explotación", porque este nombre comprende la totalidad de los que ocasiona la prestación del servicio. En una empresa en que, junto a la actividad concreta del servicio público, coexisten otras actividades, por ejemplo, financieras, cabrá distinguir, tanto en los gastos como en los productos, los de la explotación del servicio y los ajenos al mismo, siendo indiscutible que entre los primeros se hallarán los correspondientes al personal, electricidad, etcétera, que afectan al servicio, y los del capital invertido en el mismo, formando los de "explotación".

Precisamente entendemos que esta denominación de "gastos de explotación", concretada solamente a una parte de los que comprende, es decir, a la que denominaremos "materiales", ha influido directa o indirectamente en la situación en que se hallan actualmente las empresas suministradoras de agua.

Resulta de fácil comprensión que a una em-

presa cuyos ingresos no alcanzan a sufragar los gastos de personal, electricidad o reparaciones indispensables, deben aumentarse las tarifas. Pero cuando no permiten cubrir en forma debida los fondos de amortización, reservas e interés de los capitales invertidos, la opinión ya distinta, puesto que la mayoría del público cree que es una desgracia lamentable, pero sin consecuencias para el servicio que se presta.

Es decir, mientras alcancen a cubrir los gastos de "explotación", la situación es soportable, no alarmante, aunque quizá se dejen sentir en un plazo más largo sus efectos.

Es, pues, juicioso pensar en una tarifa clásica capaz de cumplir su primordial misión, de cubrir los gastos sin alterar el principio de que el coste del servicio sea pagado por los propios consumidores. De esta forma, la tarifa paramétrica con coeficientes que permitan la repercusión automática de las variaciones producidas se nos ofrece como justa y precisa.

Sólo de esta forma será posible abordar uno de los problemas básicos de la industria de abastecimiento de agua y contribuir así poderosamente a la resolución de otros diferentes que afectan a esta actividad, prestando de esta forma apoyo al desarrollo de un importante sector de la economía nacional.