

CÀLCUL DE LA TAXA/ TARIFA DEL SERVEI DE CLAVEGUERAM

**GUIA RÀPIDA per a
MUNICIPIS**



AMAP

**Associació de Municipis
i Entitats per l'Aigua Pública**

ÍNDEX

1. Tipologies de preus del servei	3
2. Estructura del preu del servei	4
3. Els costos a cobrir	7
4. Els conceptes del preu del servei	8
5. Els ingressos no tarifaris	10
6. El càlcul del preu del servei	11
7. Les altres despeses	12
7.1. Amortitzacions	12
7.1.1. Balanç	12
7.1.2. Compte de resultats	12
7.1.3. Conseqüències	13
7.2. Retribució financera de les inversions	14
7.3. Retribució de la gestió	15
8. Els cànoncs concessionalcs	16
9. Les revisions tarifàries	17
10. La tarifació social	19
11. Nota sobre els tipus de prestacions del servei de clavegueram	20
12. Nota sobre el tractament de les inversions en cas de prestació directa no personificada	22

1. Tipologies de preus del servei

El servei de clavegueram pot tenir unes tarifes amb diferents natures jurídiques, ja sigui de taxa, preu públic o prestació patrimonial de caràcter públic no tributària (PPNT).

Quan la gestió és directa, mitjançant forma no personificada (com quan la gestió es fa directament des del propi ens local), el preu del servei adopta la forma de taxa. Per la resta de casos, aplica el que indica la Llei 9/2017 de 8 de novembre, de Contractes del Sector Públic (LCSP) que s'estableix, en les seves disposicions finals 11a i 12a, que les contraprestacions econòmiques establertes coactivament¹ que es percebin per la prestació de serveis públics, de manera directa mitjançant personificació privada o gestió indirecta (en règim de concessió o contracte de serveis², mitjançant empreses d'economia mixta, entitats públiques empresarials, societats de capital íntegrament públic i altres formes de dret privat) tindran la consideració de PPNT.

En cas de gestió indirecta, les previsions contingudes a la LCSP respecte les PPNT fan que siguin d'aplicació a totes les tarifes per la prestació del servei de conservació i manteniment del clavegueram, amb independència de la data del contracte.

Cal tenir també en compte que si bé les taxes només han de cobrir els costos reals de la prestació, no exclou que aquests contemplin l'esforç inversor en el servei i els seus costos de finançament: és a dir, els interessos generats (que són pròpiament un cost) i el retorn dels capitals finançats (que no és un cost en el compte de resultats). Així, la taxa haurà de ser capaç de generar un excedent del resultat econòmic de la prestació per atendre les necessitats de fluxos de caixa per cobrir els imports de les inversions i també les devolucions de préstecs.

¹ Una prestació és coactiva, com en el cas del clavegueram, quan es tracta d'un servei la sol·licitud o recepció del qual vingui imposada per disposicions legals o reglamentàries, quan els serveis siguin imprescindibles per a la vida privada o social del sol·licitant, o quan existeixi monopoli de iure (reserva a favor del sector públic) o de facto.

² Cal dir que, en general, el contracte de servei del clavegueram només podrà ser de concessió de servei si s'integra juntament amb el d'abastament d'aigua en un únic contracte, com més endavant exposarem.

2. Estructura del preu del servei

La configuració del preu pel servei de clavegueram és molt variada. Existeixen encara Ajuntaments que no repercuteixen, de forma directa i diferenciada, als ciutadans els costos en què incorren pel servei de clavegueram. Altres, estant en prestació directa, apliquen una taxa que normalment s'afegeix a les factures per la percepció del servei d'abastament d'aigua potable. Altres, prestant aquest servei de forma indirecta, inclouen el manteniment del clavegueram en un únic contracte de cicle integral de l'aigua de forma que el prestador inclou als rebuts del servei un concepte per cost del manteniment del clavegueram. I en d'altres, prestant també el servei de forma indirecta, aquest forma part d'un contracte independent del de subministrament d'aigua potable, tot i que es procura introduir el cost del clavegueram dins dels rebuts de subministrament d'aigua potable.

Així, en la majoria dels casos, el ciutadà rep el cost del servei de clavegueram en els seus rebuts de subministrament d'aigua, sigui en forma de cost del servei pròpiament dit, sigui identificant una taxa per clavegueram i, sempre que el prestador del servei d'abastament d'aigua no sigui el mateix que el del servei de clavegueram, el prestador del servei d'aigua ingressa per compte aliena els imports del clavegueram, que posteriorment haurà de liquidar a l'Ajuntament.

Quant a la composició dels preus, també existeixen diferents casos. En alguns casos es repercuteix un cost mensual (per bé que la facturació normalment serà bimensual o trimestral) per unitat de consum. En altres casos es repercuteix un cost per metre cúbic, sent els metres cúbics els consumits en el servei d'abastament d'aigua potable. En altres casos hi ha una combinació dels dos anteriors, existint un preu per unitat de consum i mes, a modus de quota de servei, afegint-se un cost per metre cúbic consumit. Menys habituals són diferents quotes fixes en funció del tipus d'ús o d'unitat de consum, preus per blocs de consum creixents amb el consum, o l'aplicació d'un coeficient sobre l'import del servei d'abastament.

També caldrà tenir en compte aquells usuaris connectats al servei de clavegueram, però no pas al d'abastament, per disposar de fonts pròpies alienes al servei d'abastament, típicament aigües subterrànies. En aquests casos, el preu del servei de clavegueram es pot vincular a diferents fórmules per a estimar el cabal.

En tot cas, l'administració local pot configurar l'estructura del preu del servei segons consideri convenient, atesa la seva funció de reguladora i titular de la prestació, tant si aquesta la porta a terme, a més, en prestació directa, com si el servei es porta en gestió indirecta.

En particular, l'Ajuntament pot establir una estructura del preu del servei de clavegueram similar a la de la tarifa o taxa del subministrament d'aigua potable. Tot seguit es fa un sumari de les característiques principals que aquest preu del servei de clavegueram acostuma, o pot, tenir.

Així, la part fixa serà una quota de servei, i es podrà diferenciar l'import d'aquesta quota fixa, no solament segons el tipus d'abonat (domèstic, comercial, industrial...) sinó també entre els abonats domèstics, distingint d'una o altre manera la seva situació econòmica. Així, podem observar diferents casuístiques:

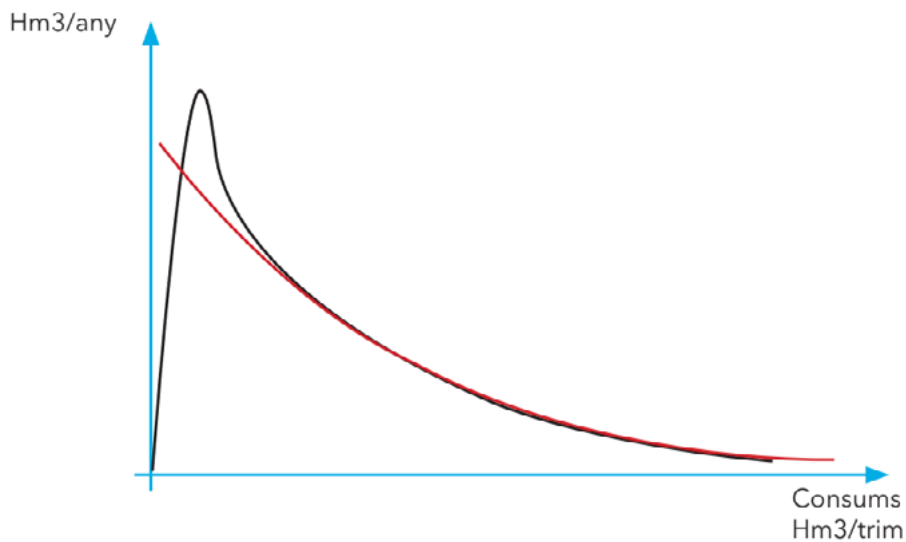
- Quotes de servei generals pels usuaris domèstics, però amb establiment de quotes particulars més reduïdes, o fins i tot gratuïtes, pels abonats que es trobin en situació de vulnerabilitat social.
- Quotes de servei diferents segons el nombre d'aparells sanitaris de l'habitatge (el que ha de constar al butlletí d'instal·lador) amb preus creixents segons el nombre d'aparells sanitaris de l'habitatge, sempre atenent a condicions especials per als abonats en situació de vulnerabilitat social.
- Quotes de servei diferents segons el tram de consum de l'abonat. Realment es tracta d'una situació híbrida on la quota de servei es vincula al consum, mentre que també existeix l'altre part del preu directament vinculat al consum; la idea subjacent és que els abonats amb majors consums es suposa que es corresponen amb els de major poder adquisitiu.
- Quotes de servei vinculades al nombre de persones convivint en l'habitatge, amb la finalitat de tenir en compte que el veritable cost del servei per persona es veu afectat segons el nombre de persones de l'habitatge (d'aquesta forma s'atenuen situacions particularment greus per a habitatges on resideix una única persona de la tercera edat, que només percep una pensió).
- Propostes basades en el nivell de poder adquisitiu, que consisteixen en emprar indicadors d'aquest poder adquisitiu, tal com l'Impost de Bens Immobles.

Pel que fa a altres tipus d'abonats diferents dels domèstics, les quotes fixes, igual que succeeix amb l'aigua potable, es poden referir als diàmetres dels comptadors, o a agrupacions de diàmetres en categories.

Quant a la part variable, en general es tracta d'establir uns trams de consum, cadascun amb un preu diferent, de manera que aquest s'incrementa a mesura que es puja del tram de consum. El nombre de trams pot resultar variable en els diferents municipis, des de municipis que empren un o dos trams, fins a municipis que repliquen els trams del servei d'abastament. En aquest darrer cas, sovint es determina el preu unitari del tram com un coeficient sobre el preu de l'aigua del mateix tram. I quan cada tram té el seu preu determinat, l'escalat del preu dels diferents trams també pot ser força variable, tot i que menys que en el cas de l'aigua potable, donant-se relacions del preu del tram més car en relació al més barat de l'ordre de 2:1. A banda, tant els trams com els seus preus poden diferir segons els tipus d'abonats, lògicament.

Quan un Ajuntament es planteja modificar la seva estructura de tarifes, ha d'observar determinats elements que resumim a continuació:

- Cal que les noves tarifes segueixin cobrint la totalitat dels costos del servei, excepte si l'Ajuntament vol subvencionar parcialment el cost d'aquest (el que no és recomanable per les finances municipals, ja que hauran de deixar de cobrir altres despeses, ni tampoc segueix el preceptes de la Directiva Marc de l'Aigua, en el sentit de que el preu del servei cobreixi la integritat dels costos del seu cicle integral).
- Si es modifiquen els trams de consum, cal disposar de la informació detallada dels consums acumulats per cada metre cúbic del registre. En cas contrari cal establir la corba de consums en els trams actuals, que sempre serà del tipus:



Per fer una estimació dels consums que cal esperar en els nous trams. Aquesta estimació és imprescindible per evitar cometre un error en la previsió dels ingressos a obtenir amb la nova tarifa.

- En el cas d'usuaris domèstics, si volem perllongar els trams de consum de la part variable del preu del servei segons el nombre de persones a la llar, per tal de tenir en compte que per famílies de major nombre de membres resulta difícil no caure en trams de consum de preu molt elevat, cal establir propostes que incentivin el consum responsable.
- Si del que es tracta és de modificar la part fixa de la tarifa, també es pot pensar en un model en que la quota fixa sigui proporcional al nombre de persones de la llar.
- Si pensem en models que referenciïn els preus a les rendes disponibles, caldrà mantenir en tot cas els fins mediambientals i fomentar el consum responsable. A banda, per poder dur a la pràctica aquests tipus de mesures, cal disposar de la informació de la renda personal o familiar, i/o el patrimoni, de la que només poden disposar els ajuntaments. A més, cal analitzar també si aquestes dades poden estar en possessió del gestor del servei, sigui aquest privat o públic, en atenció a les limitacions que estableix la Llei de Protecció de Dades.
- Per últim, cal tenir sempre en compte que les situacions familiars i d'unitats convivencials canvien amb el pas del temps, de tal manera que qualsevol sistema referenciat al nombre de membres que les componen pot quedar desactualitzat en pocs anys, amb el que caldrà establir mecanismes per a la seva actualització periòdica.

3. Els costos a cobrir

Els capítols, o famílies de costos, d'aquest servei, s'agrupen sota els següents conceptes:

- Neteges programades de xarxa i els seus elements (embornals, reixes, etc.).
- Neteges puntuals per causa d'obstruccions (activitat correctiva).
- Inspeccions amb càmera de CCTV per comprovar l'estat de les conduccions, tant estructural, com per deposicions i obstruccions amb objectes estranys.
- Conservació i manteniment d'estacions de bombament.
- Petites obres de reparacions, siguin des de l'interior de la conducció o a cel obert: de trencament de conduccions, de reixes, de tapes de pous de registre, etc.
- Obres de renovació de trams de xarxa o d'ampliació de la mateixa. Aquestes tindran consideració d'inversions.

En tot cas, per a la realització d'aquests treballs i, per tant, baixant un nivell, es precisarà de la participació de mà d'obra de personal, de determinada maquinària (camions, càmeres, bombes, etc.), de materials de construcció, de treballs especialitzats de subcontractistes i tercers, de consums d'energia, de sistemes d'informació i de despeses generals. Finalment, i sobre tot degut a les inversions que resultin necessàries, apareixeran les amortitzacions dels actius i, si ha estat necessari acudir a endeutament per fer front a les inversions, apareixerà un cost financer.

4. Els conceptes del preu del servei

Tenint en consideració els costos a cobrir que s'han descrit a l'apartat anterior, la justificació del preu del servei haurà de seguir el següent esquema:

DESPESES D'EXPLOTACIÓ	Despeses de personal	Sous i salaris
		Càrregues socials
		Altres despeses socials
	Cànons i impostos	(AIE, etc)
	Energia	Terme de potència (€/kw)
	Treballs realitzats per altres empreses	
	Materials per a conservació i manteniment	
	Cicle comercial clients	
	Sistemes d'informació	
	Transports	
	Despeses Generals	
		Despeses d'assessoria i jurídiques
		Serveis bancaris
		Informació clients
		Neteja dependències del servei
		Vestuari personal
		Material oficina i informàtica
		Equips de protecció individual i previsió riscos
		Lloguer oficines, taller i magatzems
		Reparacions útils i eines i mant.
	Aigua i energia elèctrica oficines, taller i magatzems	
	Assegurança de responsabilitat civil general	
	Telefonia i comunicacions	
	Renting equips d'oficina	
	Certificacions qualitat i mediambientals	
	Parcial Despeses Fixes d'Explotació	
	Energia	Terme de consum (€/kwh)
	Parcial Despeses Variables d'Explotació	
	TOTAL DESPESES OPERATIVES O D'EXPLOTACIÓ	
ALTRES DESPESES	Amortitzacions	
	Retribució financera de les inversions ¹	
	Retribució de la gestió ²	
	TOTAL ALTRES DESPESES	

¹ En el cas de gestió indirecta el concepte és el de retribució financera de les inversions, mentre que en el cas de gestió directa el concepte serà interessos financers.

² En el cas de gestió directa aquest cost no existirà

És important dir que la justificació de despeses no és res més que un pressupost. Aquest pressupost es basa en les despeses d'un període de 12 mesos anterior al moment de confecció de l'estudi corresponent, a les que se'ls apliquen unes determinades hipòtesis, com son: la previsió d'increment de preus del mercat de l'electricitat, la previsió d'increment salarial, l'increment de preus al consum, les previsions d'evolució del nombre i tipologia d'abonats del servei, la previsió d'increment de consums, etc.

En el cas de gestió indirecta, cal que el regulador i titular del servei verifiqui les despeses acreditades del període anterior, així com que les hipòtesis considerades siguin raonables.

5. Els ingressos no tarifaris

En la prestació del servei apareixen conceptes d'ineludible execució, tot i que els seus costos no queden coberts pels ingressos tarifaris. Veiem alguns d'aquests conceptes:

- Les noves altes i contractacions de servei.
- La realització de les escomeses per les noves altes.
- Els canvis de dades de la filiació d'un abonat.
- Els canvis de titularitat d'un subministrament.
- Canvis de modalitat de subministrament.
- Devolucions de rebuts.

Tots aquests serveis, de previsió més incerta i sense relació amb la conservació del clavegueram, generen uns costos, que es cobreixen amb ingressos no tarifaris que, per bé que han de ser també aprovats pel regulador del servei, no configuren la tarifa de la prestació del servei. A aquests ingressos no tarifaris se'ls hi diu també ingressos aliens a la prestació del servei.

En la mesura en que els costos generats per a la realització d'aquests treballs estiguin considerats dins de la totalitat dels costos del servei que hem descrit en els anteriors punts 3 i 4, els ingressos que es generin per a cobrir-los, provindran de la suma dels generats pels preus del servei i els ingressos aliens. Així, per a determinar els ingressos a obtenir pels preus del servei caldrà restar a l'import total de despesa a cobrir la suma prevista per als ingressos aliens o no tarifaris.

6. El càlcul del preu del servei

Un cop justificades les despeses, i restades d'aquestes els ingressos previstos com a aliens o no tarifaris, cal que la xifra obtinguda sigui coberta pels ingressos tarifaris.

Així, els estudis de tarifes el que fan és aplicar els preus unitaris dels diferents components del preu del servei (quotes de servei i preus dels trams de consum) a les variables físiques del servei (nombre d'abonats dels diferents tipus, i previsió de m³ a facturar dins de cada tram de consum i per cada tipus d'abonat). La suma total dels ingressos a obtenir ha de coincidir amb la previsió de les despeses a cobrir que s'haurà calculat segons dèiem als punts 3 i 4, prèvia subtracció dels ingressos no tarifaris.

Quan la variació de les despeses es tal que pot donar lloc a una revisió, es presentarà un nou estudi de tarifes per a la seva tramitació i, si resulta escaient, la seva aprovació.

Normalment el que es fa és fer una nova justificació de la despesa amb les hipòtesis corresponents, i es divideix aquesta despesa total pels m³ totals previstos facturar. Aquesta divisió dóna, com a resultat, el que es denomina com a tarifa mitjana del servei que, lògicament, és poc significativa. La tarifa mitjana no representa el veritable cost del servei per a ningú, doncs és una barreja de termes molt heterogenis, en la mesura que l'estructura de la tarifa té conceptes i preus ben diferents per als diferents tipus d'usuaris del servei: domèstics, comercials, industrials, etc.

No obstant, la tarifa mitjana té una utilitat concreta, doncs un cop calculada, es compara amb la que s'havia calculat en l'anterior estudi de tarifes, i la divisió entre ambdues ens dona l'increment tarifari. Així, per exemple, quan diem que una tarifa s'apuja un 2%, això no vol dir que els rebuts individuals dels abonats hagin de pujar d'un any per l'altre un 2%.

Per altre banda, un cop determinat l'increment de la tarifa mitjana, la revisió de la tarifa es pot fer de tres maneres:

- Increment lineal de tots els preus que la componen, en percentatge igual a l'increment de la tarifa mitjana.
- Increment diferent d'alguns preus respecte d'altres, inclòs congelant i/o baixant alguns per incrementar altres per sobre del percentatge de la tarifa mitjana, sempre aconseguint els ingressos totals determinats per la justificació de despeses.
- Modificant l'estructura de la tarifa, tant pel que fa a la part fixa (per exemple distingint més tipus d'abonats, tarifació socials, etc.), com per la part variable (per exemple subdividint encara en més trams de consum i aplicant preus nous als nous trams creats), però sempre verificant que els ingressos totals siguin suficients per a cobrir la justificació de despeses.

7. Les altres despeses

Ja hem vist que dins d'aquesta denominació considerem les següents despeses:

- Amortitzacions.
- Retribució financera de les inversions.
- Retribució de la gestió.

7.1. Amortitzacions

Les inversions en actius per a la prestació del servei tenen el següent tractament comptable:

7.1.1 Balanç

Prestació directa del Servei

Quan es tracta de la prestació directa, l'ens titular del servei pot optar per cedir els actius per a la prestació del servei, o bé cedir el dret d'ús dels mateixos. En el primer cas, l'ens de gestió directe, tot suposant que es tracta d'un ens amb personalitat jurídica pròpia, haurà de comptabilitzar al balanç els actius com a immobilitzat material, i en el segon com a actiu immaterial en concepte de dret d'ús.

Prestació indirecta del servei

Quan es tracta d'una prestació indirecta del servei, el concessionari o l'empresa d'economia mixta, contemplarà el valor dels actius en que inverteix en el balanç, en concepte d'Acord de Concessions, com a immobilitzat intangible³.

7.1.2 Compte de resultats

Prestació directa del servei

L'amortització de les inversions es produirà sempre segons les taules d'amortització de la Llei 27/2014 de l'Impost de Societats (LIS) i el seu Reglament (RD 364/2015), o normes pròpies de les administracions locals.

³ Les normes generals de comptabilitat venen prescrites al Pla General de Comptabilitat. No obstant, a banda d'aquesta norma general, les concessions del servei de clavegueram també estan subjectes a l'Ordre EHA/3362/2010, per la que es van aprovar les normes d'adaptació del Pla General de Comptabilitat a les empreses concessionàries d'infraestructures públiques. En aplicació d'aquesta Ordre, i tot tenint en compte que el concessionari no té un dret de cobrament incondicional pels seus serveis, sinó que disposa del dret de percebre uns preus dels usuaris del clavegueram, sense garantia per part del concedent, som davant d'un immobilitzat intangible. També, en les concessions del clavegueram, es donen els requisits de la Nota 2/2016 del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública per a que el concessionari comptabilitzi els actius com a immobilitzat intangible, i l'ens concedent els comptabilitzi com a Immobilitzat material. També cal indicar que el tractament comptable dels acords de concessió de serveis, des del punt de vista del concedent, s'ha desenvolupat a la NIC-SP 32, emesa pel Consell de Normes Internacionals de Comptabilitat per al Sector Públic; aquesta norma ha desenvolupat el tractament comptable de forma simètrica al concessionari. Els criteris sobre l'abast, reconeixement i classificació són consistents amb el Comitè d'Interpretacions de Normes Internacionals d'Informació Financera i amb allò disposat a l'Ordre.

Prestació indirecta del servei

Tenint en compte l'obligació derivada del Pla General de Comptabilitat (Reial Decret 1514/2007, de 16 de novembre), i l'Ordre EHA/3362/2010, de 23 de desembre, per la que s'aproven les normes d'adaptació del Pla General de Comptabilitat a les empreses concessionàries d'infraestructures públiques, el període d'amortització dels actius revertibles és el termini de durada de la concessió, i ha de fer-se de forma lineal. D'aquesta manera, a la data de finalització de la concessió, els actius han de revertir a l'administració (realment hauríem de dir que s'esvaeix el dret d'ús concedit al concessionari) sense cap cost per a aquesta.

Pel que fa a inversions en actius que no siguin revertibles, aquests s'amortitzaran seguint les taules d'amortització de la LIS i, a la finalització de la concessió quedaran, tret de pacte en contra, en propietat del concessionari.

A la pràctica, moltes vegades, en arribar als anys finals de la concessió, i ser necessàries algunes inversions que no es van preveure amb major antelació, s'estableixen pactes específics entre l'administració i el concessionari, amb la finalitat de fer possibles dites inversions, sense els importants increments de tarifes que esdevindrien de considerar l'amortització d'aquestes inversions en el curt període de vida que li resta a la concessió. D'aquests pactes normalment es deriva l'obligació d'un determinat pagament en concepte de liquidació per part de l'administració al concessionari. Per tal d'evitar aquest efecte, s'aconsella que amb suficient antelació a la finalització de la concessió es faci una previsió de les inversions necessàries fins a la finalització de la mateixa, i es doti un fons d'inversió o amortització a tarifa que, de forma linealitzada, eviti increments de tarifes excessius; o bé, si l'estat de les finances municipals ho permet, i el contracte de concessió no determina el dret exclusiu del concessionari en la realització de les inversions, es pot plantejar la possibilitat, des de l'ens local, de licitar-les. De fet, aquestes prevencions no aplicarien al cas en que el contracte de concessió s'hagi fet amb posterioritat a l'entrada en vigor de l'actual LCSP, doncs aquesta estableix l'obligació de que totes les inversions a realitzar durant la vigència del contracte han d'estar perfectament definides als plecs de la corresponent licitació, que hauran d'anar acompanyats de l'avantprojecte de dites obres.

7.1.3 Conseqüències

El que acabem de descriure té una conseqüència molt important: la quantitat resultant d'amortització, amb idèntic valor de les inversions és ben diferent en el cas de la prestació directa i la indirecta.

En efecte, en la prestació indirecta, el valor dels actius cal que estigui totalment amortitzat durant el període de la concessió. I aquesta amortització s'ha de calcular de forma lineal. Per tant, si la inversió es produeix en actius amb una vida útil o aquella determinada per les taules fiscals de la LIS, superior a la durada de la concessió, ens trobarem amb imports d'amortització més elevats que els que resulten de l'aplicació de dites taules, tal com passa amb la gestió directa.

Doncs bé, en quant a la durada de la concessió, i també pel contracte de serveis, el marc legal que la determina ve constituït, en primera instància, per la LCSP que en el seu art. 29.6 estableix que la seva durada serà, com a màxim, de cinc anys, excepte si l'import de les inversions realitzades requereixen un major termini per a la seva recuperació, que serà el temps que es calculi raonable. Per tal de donar resposta a aquest termini raonable, hem d'acudir al Reial Decret 55/2017, de 3 de febrer, pel que es desenvolupa la Llei 2/2015, de 30 de març,

de Desindexació de l'Economia Espanyola que, en el seu art. 10, dona la següent fórmula per al càlcul del termini per a la recuperació de les inversions als contractes amb l'administració pública:

$$\sum_{t=0}^n \frac{FCt}{(1+b)^t} \geq 0$$

L'aplicació d'aquesta fórmula demostra que únicament es justifica un termini superior als cinc anys per la concessió quan les inversions son molt importants en comparació amb els ingressos d'exploació del servei, i es troben fortament concentrades a l'inici del contracte.

Com sigui que la durada de les concessions del servei de clavegueram difícilment superarà els cinc anys, i les inversions del servei, en ser majoritàriament en conduccions, tindrà un termini d'amortització tècnica al voltant dels 30 anys (segons indiquen les taules de la LIS), superior a aquests cinc anys, els imports de les amortitzacions seran normalment superiors en la prestació indirecta respecte a la directa.

7.2. Retribució financera de les inversions

Aquest és un concepte que, sota aquesta definició, només existeix en el cas de la prestació indirecta. En el cas de la prestació directa, en el seu lloc, el que tindrem seran despeses financeres dels préstecs en que el prestador públic hagi incorregut.

En el cas de la prestació indirecta, quan el concessionari inverteix, el que d'una o altra forma, està fent és un préstec al servei. Un préstec en forma d'inversió. Això és així perquè el concessionari està destinant uns diners a invertir, que recuperarà al llarg de la durada de la concessió, per via de les dotacions d'amortització dels actius, previstes a les tarifes corresponents.

La retribució financera pretén donar solució al tractament a aquest concepte de préstec, i consisteix a establir un determinat interès a aplicar a la part pendent de recuperació de la inversió feta. Aquesta part pendent de la inversió és el valor net dels actius en que ha invertit el concessionari. Com sigui que l'amortització dels actius es fa, com hem vist abans, durant tota la durada de la concessió, la retribució financera de les inversions, o dels actius, apareixerà en tarifes fins al darrer any, si bé el seu import anirà disminuint en la mesura en què el valor net dels actius també ho està fent, degut a l'aplicació de les amortitzacions.

Quant a la taxa d'interès, aquesta s'ha de determinar en el contracte de la concessió, i habitualment es referencia a interessos oficials, com per exemple, el rendiment mig en el mercat secundari de la deute de l'estat a deu anys en els últims sis mesos, incrementat en un cert diferencial (en molts casos de l'ordre de 200 punts bàsics); també hi ha casos en que aquesta taxa s'ha indexat a l'EURIBOR, amb diferencial o no.

En el cas de la prestació directa, aquest concepte no té sentit, doncs el prestador, en invertir en el servei no li està fent un préstec, sinó que hi esmerça els seus recursos per fer-ho, i si per a obtenir suficient recurs necessita acudir a finançament de tercers, el que es tindrà serà un cost financer real, que serà el que apareixerà al corresponent estudi de tarifes. I, en aquest cas, aquest cost només apareixerà mentre el préstec no estigui cancel·lat, amb independència de si els actius estan totalment amortitzats o no (normalment el préstec es cancel·larà abans de la total amortització dels actius).

Òbviament, els dos imports, la retribució financera dels actius invertits per un prestador indirecte, o el cost financer real d'un prestador directe, seran diferents, tant en import, com en durada dins dels estudis de tarifes successius.

7.3. Retribució de la gestió

Ens trobem, un cop més, amb un concepte diferencial per a les dos formes de gestió del servei. De fet, la retribució de la gestió, és només pròpia de la prestació indirecta, en tant que constitueix el marge de benefici industrial de la seva prestació.

Aquesta retribució es calcula normalment com un percentatge aplicat a les despeses. Normalment, el coeficient és del 10% sobre les despeses.

En el cas de la prestació directa, en estar absent de l'ànim de lucre, no té cabuda el concepte de retribució de la gestió, doncs no es tracta d'establir un benefici industrial. Ara bé, això no significa que la tarifa no hagi de generar un excedent positiu dels tancament de cada exercici. De fet, aquest excedent positiu resulta indispensable per a escometre inversions a un ritme superior als de les dotacions d'amortització, o per retornar els principals dels préstecs en que el prestador del servei hagi hagut d'incórrer. Així doncs, en els estudis de tarifes del prestador directe no apareixerà retribució de la gestió, però si cal que es quantifiquin les necessitats d'ingressos necessàries per, al marge de cobrir les despeses d'explotació, les amortitzacions, i les despeses financeres (interessos), permetre fer front a les inversions necessàries i el retorn dels capitals aliens (principals dels préstecs).

Òbviament, un cop més, els imports a tarifes de les dos formes de gestió no tenen res a veure.

8. Els cànon concessionals

Molts contractes de concessió han incorporat l'abonament d'un cànon per part del concessionari a l'ens concedent. En molts casos, trobem als estudis de tarifes la recuperació d'aquest cànon per part del concessionari, bé sigui com cost anual (cas en què el cànon es satisfaci anualment, estant referenciat normalment als m³ facturats en el servei), bé sigui com una amortització del mateix (cas en què el cànon s'abonava a l'inici de la concessió, pel que el concessionari es cobra uns interessos pel seu avançament); o bé siguin ambdues coses (quan existeix cànon a l'inici del contracte més canons anuals).

Cal dir que tot aquest tractament és força anòmal. I és anòmal atès que la natura del cànon ha de ser el reconeixement de la participació de l'ens concedent en els beneficis del concessionari. I si es tracta d'una participació en els beneficis del concessionari, no té cap sentit que es reconegui a les tarifes com un cost més a cobrir pels ingressos, doncs, en aquets cas, el benefici del concessionari queda totalment indemne del cànon. El que realment s'està fent en aquest cas és una cosa diferent: s'està incrementant la tarifa de manera que el concessionari obtingui uns ingressos per compte aliè, sent el beneficiari d'aquests ingressos l'ens concedent, sense cap afectació als beneficis del concessionari. Això constitueix, en realitat, una forma de finançament alternativa dels municipis, que malauradament acostumen a destinar aquests recursos a elements que no tenen res a veure amb les necessitats del servei d'abastament. Tanmateix, la destinació d'aquest cànon desvirtua l'essència dels criteris d'adjudicació del contracte de concessió.

Ara bé, tot i que aquesta pràctica és anòmala, està molt estesa, i suportada per uns contractes en que el tractament del cànon ja es preveia així, amb la fonamentació de que l'import del cànon està integrat en el risc del concessionari com un cost més, a retribuir per la tarifa.

En qualsevol cas, atès que la natura del cànon és la participació de l'ens concedent en els beneficis del concessionari, en el cas de la prestació directa, on no solament no existeix concessionari, sinó, que tampoc no existeix benefici, el cànon no té sentit.

Sovint es dona la situació que quan un ajuntament vol recuperar la gestió directa d'un servei on existia un concessionari que abonava un cànon, s'ha d'enfrontar amb la pèrdua dels ingressos que venia obtenint per l'existència del cànon. En aquests casos, caldria explorar la forma en que el prestador directe pogués abonar una quantitat equivalent a la seva administració, mai en concepte de cànon, però si per la prestació de determinats serveis o per la cessió d'actius o drets sobre els mateixos, per exemple, i sempre que els ingressos vagin dirigits al cicle integral de l'aigua.

9. Les revisions tarifàries

Respecte al mecanisme general de revisió de la tarifa, si bé tradicionalment ha vingut sent el que hem descrit al punt 6, en el cas de gestió indirecta la vigent LCSP ha vingut a introduir algunes condicions que no podem obviar. Concretament, al seu art. 290.4, quan es refereix al manteniment de l'equilibri econòmic de la concessió⁴, es diu que *en tot cas, no existirà dret al restabliment de l'equilibri econòmic financer per incompliment de les previsions de la demanda recollides a l'estudi de l'Administració o a l'estudi que hagi pogut realitzar el concessionari*.

El que cal deduir d'aquesta redacció és que, estant previstos en els plecs i/o en l'oferta d'un concessionari les projeccions de la demanda durant tot el període concessional, en plantejar una revisió de tarifes no es pot procedir pel mecanisme que hem descrit al punt 6, consistent en fixar una tarifa mitjana i calcular els increments pels percentatges d'evolució d'aquesta tarifa mitjana, sinó que caldrà eliminar la distorsió que es generi pel fet que els m³ previstos a facturar siguin diferents als que figuraven a les referides projeccions al contracte de la concessió. En altres paraules: en procedir a una revisió tarifària, caldrà aïllar els increments de costos unitaris dels derivats de desviacions dels consums respecte a les projeccions previstes al contracte, de forma que el segon efecte no comporti mai un increment de tarifes.

Una altra cosa és decidir com s'haurà de procedir quan ni al contracte, ni als documents que el componen, existeixi una projecció dels cabals a facturar durant tota la durada de la concessió. Situació aquesta que, malauradament, és predominant. En aquest cas, no hi haurà altre sortida que procedir segons allò descrit al punt 6.

Per altra banda, la normativa reguladora de les tarifes ha de respectar la reguladora de la modificació dels preus establerta en la LCSP (art. 103 i següents) i a la Llei 2/2015 de Desindexació de l'Economia i el seu reglament (RD 55/2017). De la combinació dels dos cossos legals, i sempre que el contracte sigui de concessió de serveis seriem davant d'un contracte dels considerats com a no harmonitzats, cabrà la revisió periòdica no determinada regulada a l'art. 5 de la Llei de Desindexació i s'haurà de dur a terme una memòria econòmica que ho justifiqui.

També s'ha de tenir present que la Llei de Desindexació, i per remissió la LCSP, estableixen el principi d'eficiència i bona gestió empresarial que pretén que la base de determinació de les tarifes sigui una empresa eficient i ben gestionada, on es tingui sempre present, en ares a obtenir la gestió eficient, les millors pràctiques del sector; per aquesta finalitat es preveu l'existència d'indicadors objectius d'eficiència.

En el cas que les tarifes pel servei tinguin la consideració de taxes, per prestar-lo directament l'ajuntament, la Llei de Desindexació també va establir una nova previsió de la comparativa de les taxes establertes amb el valor de mercat o la previsible cobertura del cost dels serveis.

Per últim, sempre hi cap la possibilitat d'establir mecanismes de revisió de les tarifes segons fórmules polinòmiques de revisió.

⁴ Cal insistir en què el contracte de clavegueram només podrà ser en concessió de serveis si es veu afectat pel risc de demanda. És a dir, quan els ingressos a obtenir no ofereixin una garantia de cobertura de les despeses del servei ni tampoc de recuperació de les inversions. Això només succeirà quan els ingressos d'aquest servei quedin totalment vinculats al consum d'aigua potable, circumstància aquesta que normalment només es donarà quan els dos serveis (subministrament d'aigua potable i manteniment del clavegueram) quedin integrats en un únic contracte del cicle integral de l'aigua.

En quant a la tramitació de les PPNT, s'estarà al disposat en la disposició final 12a de la LCSP, on es diu que sense perjudici de l'establert a l'art. 103 de la LCSP, les contraprestacions econòmiques a que es refereix aquest apartat es regularan mitjançant ordenança. Durant el procediment d'aprovació de dita ordenança les entitats locals sol·licitaran informe preceptiu d'aquelles Administracions Públiques a les que l'ordenament jurídic atribueixi alguna facultat d'intervenció sobre les mateixes. Per tant, d'una banda, caldrà que les tarifes siguin regulades mitjançant ordenança i, de l'altra banda, contràriament a com succeïa abans de l'entrada en vigor d'aquesta llei, no es requereix aprovació per part de Comissió de Preus de la Generalitat, sinó que aquesta s'ha de limitar a emetre un informe preceptiu però no vinculant. Cal tenir present, en aquest sentit, que les taxes per la prestació del servei de clavegueram, no estan sotmeses a l'abast de la Comissió de Preus per la seva natura tributària.

10. La tarifació social

La tarifació social, com a eina per a garantir la seva assequibilitat, també és possible en el cas del servei de clavegueram, igual que amb el servei d'abastament d'aigua potable. Alguns exemples de bones pràctiques en la tarifació social són els següents:

- La tarifació social ha de promoure també un consum responsable i sostenible.
- Els descomptes o bonificacions han d'anar acompanyats d'assessorament, vetllant per l'automatització i suport en la sol·licitud d'ajudes.
- La informació ha de ser accessible. Per exemple, no pot estar només disponible al web, ja que moltes persones no tenen accés a mitjans digitals o no estan alfabetitzades en les noves tecnologies.
- Són recomanables els circuits curts, una atenció propera a les persones usuàries, especialment aquelles en situació de vulnerabilitat i una vinculació estreta i coordinació fluida amb els serveis socials municipals, que hauran d'acreditar aquesta situació de vulnerabilitat.

Pel que fa a les mesures concretes de tarifació social, tenint en compte una estructura binòmia, convé oferir aquests mecanismes tant en la part fixa com en la variable de la factura:

Part fixa. Normalment consisteix en una bonificació de la quota de servei. Diferents operadors ja ofereixen un descompte d'entre el 50 i el 100% d'aquesta part de la factura a les persones en situació de vulnerabilitat o baixos ingressos (segons els indicadors o barems emprats).

Part variable. S'apliquen diferents fórmules, opcions i tipologies, per a oferir tarifes més ajustades a la situació econòmica de les famílies. La més habitual és una bonificació dels primers trams. Diferents pràctiques ja apunten a descomptes d'entre el 50 i el 100% en els primer trams.

Per poder fer front a aquestes bonificacions i/o reduccions de tarifa, els operadors hauran de buscar diferents mecanismes per al seu finançament, ja sigui amb la creació d'un fons específic o, preferiblement, fent ajustos a l'estructura tarifària, de forma que altres categories de consumidors o els trams superiors de la categoria domèstica cobreixin la tarifació social.

11. Nota sobre els tipus de prestacions del servei de clavegueram

Al llarg del document s'ha parlat de la prestació del servei sota les diferents formes en les que això és possible i que, si bé fonamentalment són la directa i la indirecta, respecte a la segona també s'ha dit que pot ser en contracte de serveis o de concessió de serveis (seguint la nomenclatura emprada en la vigent LCSP), així com de l'empresa mixta.

Convé fer una precisió respecte a la distinció entre el contracte de serveis i el de concessió de serveis, doncs el cas del servei de clavegueram és molt particular.

Efectivament, la LCSP caracteritza al contracte de concessió com aquell en que existeix una transferència del risc operacional al contractista, detallant-se, a més, que aquest risc ha de ser significatiu i no merament nominal o menyspreable. Així, quan es transfereixi el risc operacional al contractista serem davant un contracte de concessió de serveis, mentre que si no existeix tal transferència serem davant un contracte de serveis.

La qüestió important és que la LCSP diu que aquest risc operacional ha de significar que existeixi una exposició real a les incerteses del mercat. En definitiva, que el contractista no haurà de tenir els seus ingressos garantits, sinó que hauran de ser funció del que el mercat estigui en disposició d'abonar per la prestació del servei.

En el cas en què un contractista, per bé que estigui assumint el risc relatiu al nombre de trencaments o avaries que es puguin presentar, tingui uns ingressos determinats pel contracte, de forma que aquests no depenguin de cap fluctuació de la demanda del mercat, no estarem en el cas d'una veritable transferència del risc operacional, amb la qual cosa el contracte s'haurà de denominar com contracte de serveis.

En relació al cicle integral de l'aigua, la única variable que es relaciona amb la demanda del mercat són els m³ consumits pels ciutadans. Per això, quan es tracta del servei d'abastament d'aigua, i el contractista rep els seus ingressos directament dels abonats, es tractarà d'un contracte de concessió⁵.

Per tant, tractant amb el servei de clavegueram, només serem davant un contracte de concessió de serveis si els ingressos estan vinculats als consums d'aigua. I, en efecte, l'administració titular i reguladora del servei pot establir uns preus del servei amb una estructura tal que els ingressos siguin en tant per m³ consumit d'aigua potable⁶. Així doncs, generalment, aquest contracte de concessió per al servei de clavegueram, només serà possible quan s'integri al servei d'abastament d'aigua potable, conformant una concessió del cicle integral de l'aigua.

⁵ En relació al risc concessional, es pot afirmar que, tant en l'abastament d'aigua com en el clavegueram, tret de casos excepcionals, els consums varien molt poc d'un any a un altre, de forma que realment les fluctuacions de mercat són mínimes, amb el què es podria posar fàcilment en qüestió si existeix una veritable transferència del risc operacional. L'excepció és, per exemple, quan en un municipi, d'un any per un altre, desapareix un gran consumidor (normalment una indústria). Però, en tot cas, els usos i costums són els de considerar aquest tipus de contractes com de concessió de serveis.

⁶ Tot i que sigui habitual vincular els ingressos del servei de clavegueram als m³ consumits, cal tenir present que els costos d'aquest servei tenen poc a veure amb els cabals, a diferència del que succeeix quan parlem del servei d'abastament d'aigua potable. Per tant, davant d'aquesta poca relació entre els ingressos i els consums d'aigua potable, es fa difícil pensar que el servei de clavegueram es pugui prestar per sí sol amb un contracte de concessió de serveis, i només seria factible quan es tracti d'un contracte de concessió que integri abastament i clavegueram.

En resum, la casuística es redueix a dos casos: el contracte de cicle integral de l'aigua en règim de concessió de serveis, i el contracte específic de clavegueram en règim de contracte de serveis per l'administració.

En el segon cas, l'administració pot determinar que el prestador del servei d'abastament d'aigua potable inclogui als rebuts l'epígraf corresponent al cost del clavegueram, de forma que aquest contractista ingressarà per compte de l'administració, a qui li abonarà periòdicament els ingressos, gràcies als quals l'administració farà front al cost de contracte de serveis del manteniment i conservació del clavegueram prestat per un altre contractista.

12. Nota sobre el tractament de les inversions en cas de prestació directa no personificada

En el cas de la prestació directa no personificada cal distingir entre els assentaments propis del pressupost públic, i la confecció de l'estudi justificatiu de la taxa a aplicar.

Hem vist al punt 4 els conceptes que normalment s'inclouran en l'estudi justificatiu dels costos que donaran lloc a la taxa. En canvi, el pressupost de l'administració es compondrà per unes parides que, resumidament, són les següents:

CONCEPTES
INGRESSOS
CAPÍTOL 3. Taxes, preus públics i altres ingressos. Servei clavegueram
CAPÍTOL 3. Taxes, preus públics i altres ingressos. Ingressos aliens
CAPÍTOL 9. Passius financers
TOTAL INGRESSOS

DESPESES
CAPÍTOL 1. Personal (12, 16, ...)
CAPÍTOL 2. Despeses corrents en bens i serveis (21, 22, 23, ...)
CAPÍTOL 3. Despeses Financeres (31)
CAPÍTOL 6. Inversions reals (61, 62)
CAPÍTOL 9. Passius financers
TOTAL DESPESES


La diferència que volem destacar entre la pressupostació de la comptabilitat pública i l'estudi de costos de la taxa consisteix en el tractament de les inversions.

Com s'ha vist al punt 4, en el cas d'existir inversions, el que apareix com a cost vinculat a aquest inversió són dos conceptes: les amortitzacions i les despeses financeres. Aquestes darreres, les despeses financeres, a la seva vegada, només existiran en el cas en què l'Ajuntament, per tal de fer front a les inversions, no gaudint de suficient disponibilitat pressupostaria, hagi hagut d'acudir a endeutament (sempre que el seu sostre d'endeutament li ho permeti).

En canvi, el pressupost públic inclourà en el Capítol 6 de despeses l'import total de la inversió en que s'incorri en l'annualitat considerada. I, si l'Ajuntament ha hagut d'acudir a subscriure endeutament, al capítol 9 dels ingressos haurà comptabilitzat l'import del préstec obtingut.

En anualitats futures, al capítol 9 de despeses es comptabilitzarà el retorn del principal del préstec obtingut. Res de tot això figurarà a l'estudi de costos de la taxa, com ja hem dit.

Així, la taxa d'un any concret no cobrirà la totalitat de les inversions que en dita anualitat s'hi facin, sinó la part corresponent a la seva amortització i, en el seu cas, les despeses financers originades. Per contra, per a una anualitat en que no es facin inversions, la taxa pot estar encara cobrint amortitzacions d'inversions antigues.



CAPOL Infrastructure&Asset Management, ha elaborat el present informe d'acord amb l'encàrrec rebut per l'AMAP amb l'objectiu d'establir una guia procedimental, per als ens locals, sobre el càlcul de la taxa o tarifa del servei de clavegueram.