

FINANCIACION DE CONSORCIOS LOCALES

Por

Manuel TORIBIO LEMES

Diplomado en Administración Local.

Interventor del Consorcio para el Abastecimiento de Agua y
Saneamiento de la Comarca del GRAN BILBAO

SUMARIO

1. Introducción.— 1.1. Forma y causas de la aparición de los Consorcios Locales.
1.2. Concepto.— 1.3. Potestades y privilegios.— 2. Hacienda consorcial.— 2.1. Opciones fundamentales.— 2.2. Incidencia del sistema de financiación en los costes.— 3. Tarifas.— 3.1. Coste base.— 3.2. Estructura.

1. INTRODUCCION

1.1. Forma y causas de la aparición de los Consorcios Locales

La novedad de este tipo de Entidad Local, hace obligada una breve exposición de la forma de aparición, evolución y concepto actual.

La Ley de Régimen Local vigente, no incluye en la enumeración de Entidades Locales a los Consorcios que, sin embargo, son citados en los Reglamentos que la desarrollan.

Esta aparente contradicción puede responder a supuestos lógicos. Para el legislador de 1955, los Consorcios Locales no constituían un instituto suficientemente maduro y experimentado como para consignarlo expresamente a nivel de Ley, pero consciente de la necesidad que debían cubrir, los autoriza y reconoce con esta categoría en los Reglamentos como medio de experimentar su utilidad práctica.

La primera norma local que los cita es el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 17 de mayo de 1952, siguiéndole el Reglamento de Bienes de 27 de mayo de 1955, y por último, el Reglamento de Servicios de 17 de junio de 1955.

La lectura de los artículos en que se mencionan los Consorcios en cada uno de los citados Reglamentos, pone de manifiesto una cierta confusión conceptual que se aclararía definitivamente en el último de ellos. Los Consorcios de que hablan el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico y el Reglamento de Bienes, son meros convenios, mientras que en el Reglamento de Servicios los configura como Entidades Locales al dotarles de personalidad jurídica y concederles la facultad de poder utilizar cualquiera de las formas de gestión establecidas para aquéllas.

Este nuevo instituto es la respuesta práctica a algo que sin él, no pasaba de ser una mera declaración de deseos. Nos referimos a los pronunciamientos de diversas disposiciones legales sobre la voluntad de colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones Públicas y Entes Administrativos, manteniendo el respeto a las competencias de cada uno de ellos, que, para ser eficaz, necesita plasmarse en los adecuados instrumentos jurídicos. En ciertos

casos bastará el establecimiento de normas relacionales, "convenios", "contratos" o "conciertos" de cooperación entre las distintas Administraciones Públicas. Mas a veces, y es quizá lo que más demande el futuro, será necesaria la creación de nuevas figuras organizativas institucionales, de base asociativa, que impliquen una puesta en común de medios personales y materiales de diversas Administraciones para la realización, también en común, de ciertas actividades y servicios ⁽¹⁾.

Cubierto el campo de la cooperación entre Administraciones Públicas mediante convenios, contratos o conciertos, es evidente que Ortiz Díaz asigna a los Consorcios el campo de la colaboración.

En igual sentido se manifiesta Martín Mateo ⁽²⁾, para el que *el Consorcio puede insertarse en la gama de las posibles técnicas de colaboración de articulación de competencias públicas, soluciones insistentemente propuestas por la doctrina, y destacadas entre nosotros por García Enterría, como medio de sustituir la artificial compartimentación de las funciones de los distintos sectores de actividades públicas, potenciando, en definitiva, tanto la descentralización como la propia obra del Estado.*

Es evidente que al asignar el campo de la articulación de competencias, descentralización y delegación a este ente instrumental, se sitúa entre las formas de organización administrativa de más brillante futuro.

El problema de encuadramiento y ordenamiento de estas Entidades caracterizadas por asociar Administraciones Públicas de distinto orden o naturaleza nos viene resuelto tanto por el citado Reglamento de Servicios como por la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local: son Entidades Locales siempre que sus fines sean de interés para las respectivas poblaciones.

1.2. Concepto

El XLVI Seminario de Investigación del Instituto de Estudios de Administración Local so-

(1) José Ortiz Díaz: "Problemas Estructurales del Derecho de la Organización Administrativa", Revista de Estudios de la Vida Local, núm. 170, págs. 198-199, Madrid, 1971.

(2) Ramón Martín Mateo: "Los Consorcios Loca-

bre "Actuales Problemas de las Mancomunidades y Consorcios" (3), adoptó el siguiente concepto: "*El Consorcio es Entidad Local, dotada de personalidad jurídica propia, con plena capacidad de obrar y económica, constituido por la asociación voluntaria de Entidades Locales de distinto orden, entre sí, o Entidades Locales con otros Entes Públicos, para la prestación de servicios de interés local en la esfera de competencias de los partícipes.*"

Este concepto coincide, como es obligado, con el reflejado por las indicadas normas legales, si bien el Seminario consideró procedente recalcar el carácter de asociación voluntaria, dado que es uno de los que los diferencian de otras Entidades Públicas articuladoras de competencias tales como la Corporación Administrativa Gran Bilbao, pero cuya constitución obedeció a imperativo legal. Lógica consecuencia de todo ello, es que una Entidad Pública que forme parte de un Consorcio tiene la facultad de causar baja en el mismo, mientras que en las citadas Corporaciones Administrativas, carece de ella.

Se diferencian los Consorcios de las mancomunidades en que éstas se han de concretar a fines peculiares de la competencia municipal o provincial, mientras que aquéllos pueden ostentar la titularidad y gestión de cualquier servicio de interés local, lo que les concede un marco de intervención más amplio.

Desde el punto de vista subjetivo, se ha de advertir que las mancomunidades están constituidas exclusivamente por Entidades Locales del mismo orden —municipios con municipios o provincias con provincias— mientras que en los Consorcios es condición *sine qua non* que participen Entidades Públicas de distinto orden —municipios con provincias, municipios con el Estado, municipios con provincias y con el Estado o provincias con el Estado— o naturaleza.

No se trata, no obstante, de una mera cuestión terminológica, en el fondo hay un problema organizativo destinado a resolver distintos

tipos de necesidades. En las mancomunidades se tratará de mera asociación entre iguales para resolver mejor problemas comunes desde el punto de vista técnico o económico, mientras que en los Consorcios se trata de crear una nueva Administración Pública, que asuma en una sola mano, la titularidad de distintos sectores de competencias coincidentes en el mismo objeto, pero repartidas entre Administraciones Públicas de distinta naturaleza u orden, que así, al crear una bolsa de competencias, comprenden verticalmente todas las relativas a una actividad, sin perjuicio de que en la base pueden existir varias entidades homogéneas. En la práctica el modelo más corriente de Consorcio, es el que comprende toda la vertical de competencias Estado-Provincia-Municipio, figurando en la base varios de estos últimos.

La complejidad de los Consorcios Locales, puede ser la causa de que la nueva Ley de Bases no los haya incluido en los epígrafes generales de Organización Municipal, ni de Organización Provincial —como hace en las Mancomunidades— sino en el de Administración Provincial y Municipal, dentro de la base dedicada a la Organización Administrativa de las Entidades Locales. Esta solución implica un progreso, pero el lugar en que son tratados, puede ser ocasión de confundirlos con los modos de gestión, a no ser que en el texto articulado, se deje bien clara su naturaleza y se les desarrolle en lugar bien distinto al de aquéllos.

1.3. Potestades y privilegios

El funcionamiento de los Consorcios Locales, creados al amparo del Reglamento de Servicios, ha encontrado no pocas dificultades en su andadura al discutírseles con frecuencia la posesión de las potestades que caracterizan a las Administraciones Públicas.

Para la doctrina no existía duda en la atribución a los Consorcios de estas potestades, pero su ejercicio en la práctica ha encontrado serias dificultades.

Afortunadamente, la nueva Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, al reconocer a los Consorcios explícitamente el carácter de Entidades Locales, los dota de las potestades y privilegios propios de la Administración Pública en general, entre los que se comprende —Base

lés", Instituto de Estudios de Administración Local, págs. 56-57, Madrid, 1970.

(3) Celebrado en Tarrasa del 25 al 27 de septiembre de 1975, bajo la Presidencia de Entrena Cuesta y siendo ponentes Baulies Cortal y el autor de este artículo. Organizado por el Instituto de Estudios de Administración Local.

38— la potestad de Ordenanza; la presunción de legitimidad de carácter ejecutivo de sus actos, así como los poderes de ejecución forzosa y revisión; la potestad expropiatoria; la potestad de sanción; la facultad de acordar la imposición y exigir tributos de acuerdo con las leyes y utilizar el procedimiento de apremio; la inembargabilidad de sus bienes y derechos y los privilegios de prelación; la exceptuación de la obligación de prestar toda clase de cauciones y garantías y la inadmisibilidad de interdictos contra sus actuaciones en materia de su competencia.

Todo ello, permitirá el establecimiento sobre bases reales de la Hacienda y Patrimonio Públicos que precisan los Consorcios Locales.

2. HACIENDA CONSORCIAL

2.1. Opciones fundamentales

En base a lo establecido en el artículo 39 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, el Estatuto del Consorcio determinará, entre otras, las particularidades de su régimen financiero.

Existe, por tanto, desde el punto de vista legal, la posibilidad de elegir el régimen financiero más adecuado a la obra o servicio que constituya el objeto del Consorcio.

Las posibles soluciones podrían encajarse en algunos de los siguientes modelos generales: financiación por los partícipes; financiación autónoma y financiación mixta.

- Financiación por los partícipes

En este sistema el Consorcio se limita a recibir de los partícipes la parte proporcional que corresponde a cada uno, con arreglo a los Estatutos, del importe de las inversiones y gastos totales. Será preciso concretar en los Estatutos la base del reparto entre los partícipes, de los mencionados importes que, en definitiva, debe guardar la misma proporción que el aprovechamiento o utilidad que cada uno de ellos obtenga.

Normalmente los consorciados efectuarán la entrega de la parte correspondiente a inversiones a medida que éstas se vayan produciendo y

la de los gastos ordinarios mediante anticipos —para dotar de tesorería al Consorcio— y liquidaciones periódicas definitivas.

Este sistema de financiación por los partícipes, estaría especialmente indicado en consorcios que tengan por objeto obras y servicios no productores de ingresos.

Una modalidad de este sistema podría consistir en que el Consorcio, aun careciendo de garantías reales, obtuviera sus recursos económicos, inicialmente, a través de operaciones de crédito, avaladas por los partícipes. Periódicamente, se efectuarían liquidaciones entregando cada uno la parte correspondiente, con cuyo total se devolverían los créditos bancarios.

No se trata de una solución original, sino de la mera aplicación del criterio general de que las empresas —el Consorcio es una empresa pública desde el punto de vista económico— se provean de recursos financieros en el correspondiente mercado, lo mismo que lo hacen de los restantes factores.

Estas aportaciones de los partícipes, podrán serlo en dinero o en especie y con relación a ellas, en el citado Seminario de Investigación, se establecieron unas conclusiones prácticas, que parece muy útil transcribir:

Deben señalarse muy claramente las aportaciones dinerarias de los entes asociativos, incluso fijando estatutariamente los techos o porcentajes anuales que doten los presupuestos ordinarios de Mancomunidades y Consorcios, a pesar de la opinión expresada por el Seminario de que tales entes tiendan, en lo posible, a la autosuficiencia económica. Un sector del Seminario opina que el problema está resuelto por el carácter de gasto obligatorio que tienen, a efectos presupuestarios, las aportaciones dinerarias a Mancomunidades y Consorcios.

En aquellos entes donde se aportan bienes, deberán valorarse éstos mediante persona u organismo idóneo, con el fin de fijar exactamente la aportación de cada municipio asociado, no sólo con vistas a cuantificar la proporcionalidad económica de las obligaciones de los entes asociados, sino también para resolver cualquier problema que pudiera plantearse en caso de disolución del ente asociativo, para reintegrar el valor de los bienes inicialmente aportados.

Se recomienda especialmente que en los Es-

tatutos y Ordenanzas Generales de Mancomunidades y Consorcios, se arbitren mecanismos para que las aportaciones económicas de los entes integrados se efectúen de forma eficaz y sin demoras, previéndose como mecanismo residual, las retenciones de las cantidades procedentes en la respectiva Delegación de Hacienda para su transferencia a la Mancomunidad o al Consorcio, si bien solamente en el caso de que correspondan a ejercicios anteriores y no sobrepasen un porcentaje prudencial del Presupuesto Ordinario del partícipe.

- Financiación autónoma

En determinadas circunstancias y cuando el servicio objeto del Consorcio sea autofinanciable, los ingresos procedentes de la explotación harían innecesarias las aportaciones dinerarias de los partícipes.

Con arreglo al número tres del artículo 18 de la Ley 48/1966 de 23 de julio, sobre modificación parcial del Régimen Local, este supuesto debería ser el normal obteniendo los recursos económicos por aplicación de las tasas o precios fijados en tarifa autofinanciable.

No excluye este sistema las subvenciones, contribuciones especiales o impuestos que el Consorcio, como Entidad Local, deba percibir en razón a la actividad que desarrolla. Incluso, al menos desde el punto de vista teórico, la financiación autónoma podría producirse exclusivamente por la vía de imposición.

No parece prudente, en la práctica, establecer la financiación autónoma con carácter estricto. Los Estatutos deben prever la posibilidad de exigir aportaciones a los participantes aun cuando sean de naturaleza reintegrable, así como la obligatoriedad de prestar avales u otras garantías que, en último término, constituyen una forma de aportación de recursos económicos y, en todo caso, la forma en que cubrirían los posibles déficits.

Con relación al destino de posibles superávits —tanto en este sistema de financiación como en el mixto— parece interesante transcribir las conclusiones establecidas en el repetido Seminario de Investigación:

Como criterio general los Ayuntamientos, Diputaciones y el propio Estado, integrados en

los entes asociativos que son objeto del presente Seminario, han de renunciar a cualquier beneficio o lucro que de la actividad de Mancomunidades y Consorcios pueda derivarse, por cuanto son entes sin ningún ánimo de lucro y con unos fines de tipo social y comunitario muy claros, ya que entendido de otra forma, huelgan tales entes procediendo más bien ir a la creación de la sociedad privada interlocal.

Por otra parte, tanto en la Mancomunidad de fines múltiples como en el Consorcio que abarca la gestión integrada de varios servicios relacionados, debe pensarse más bien, en un modelo de financiación conjunta en el que carece de significación el superávit de un servicio concreto.

En el caso de existir superávits, los mismos han de ser reinvertidos en la mejora y conservación de las obras y servicios prestados por Mancomunidades y Consorcios o, en su caso, en la inclusión en estos entes de nuevos servicios de interés común de explotación deficitaria para los partícipes. También podría aplicarse el superávit a disminuir la aportación del ejercicio siguiente y, en general, a lo establecido sobre los mismos en la normativa local.

No se aplicará este criterio a aquellas Mancomunidades o Consorcios que no tengan por objeto la prestación de un servicio público, sino la explotación de bienes en común, dado que en estos casos la obtención, y consiguiente reparto, de beneficios, constituye su objeto.

- Financiación mixta

Es el sistema más utilizado en los Consorcios Locales existentes lo que, en principio, induce a considerarlo como el más idóneo.

En él, el Consorcio, cuenta con los ingresos característicos de una Hacienda Pública para cubrir todas sus necesidades financieras. Implica, por lo tanto, la concesión a los Consorcios de la facultad de acordar la imposición y exigir tributos de acuerdo con las leyes, contenida en la Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local.

Constituye un ejemplo de este sistema la financiación prevista para el Consorcio de Transportes de Vizcaya, actualmente en trámite de creación.

Por razones de claridad expositiva y partiendo de la actual distinción en Presupuestos Ex-

traordinarios, para financiar las inversiones, y en Presupuestos Ordinarios, para cubrir los costes de este tipo, es decir, financiar la explotación, se reflejan a continuación los esquemas de los estados de ingresos de ambos Presupuestos.

1.º Estado de ingresos del Presupuesto Extraordinario:

- Recargo del 50 por 100 sobre el tipo de imposición del arbitrio sobre incremento del valor y tasa de equivalencia, de los terrenos enclavados en los Municipios consorciados.
- Contribuciones especiales por aumento del valor que se derive o sea consecuencia del establecimiento del nuevo ferrocarril metropolitano, a las fincas comprendidas en cada uno de los Municipios consorciados.
- Aportación del Estado.
- Aportación de la Diputación Provincial de Vizcaya.
- Aportación de los Ayuntamientos Consorciados.
- Emisión de Deuda del Consorcio.
- Operaciones de Tesorería.
- Imprevistos.

2.º Estado de ingresos del Presupuesto Ordinario:

- Rendimiento del servicio de transporte.
- Aportaciones del Estado para nivelar la explotación.
- Aportaciones de la Diputación Provincial de Vizcaya para nivelar la explotación.
- Aportaciones de los Ayuntamientos Consorciados para nivelar la explotación.
- Intereses bancarios.
- Cánones por concesiones.
- Operaciones de Tesorería.
- Imprevistos.

Se ha partido del supuesto de que el propio Consorcio concentrase en un Presupuesto Extraordinario todos los ingresos destinados a financiar las inversiones, pero normalmente, la integración es parcial, dado que, el Estado aplica directamente al pago de las obras su aportación y recibe el resto del Consorcio para abonar a los contratistas el total.

El elevado importe de estos Presupuestos Extraordinarios y la necesidad de desplazar lo

más posible del origen la carga financiera, por razones obvias, aconsejan que su ejecución se lleve a cabo por etapas, tal como, acertadamente, lo ha previsto el apartado b) del artículo 284 del Reglamento de Haciendas Locales, sin perjuicio de su aprobación unitaria.

Cada una de estas etapas puede coincidir con las distintas emisiones de Deuda u operaciones de crédito previstas. Tal política, implica, por otra parte, una evidente economía de gastos financieros que se derivaría de unos recursos que permanecerían inactivos de haberse obtenido totalmente en el momento inicial.

Desde el punto de vista administrativo, esta forma de proceder por etapas, solamente requiere la obtención de la obligada autorización para cada una de las emisiones o contratación de préstamos.

En lo referente a esta materia, el citado Seminario de Investigación se expresó como sigue:

Sería deseable que, para la financiación de presupuestos extraordinarios de mancomunidades y consorcios, dadas las especiales características de estos entes, el Banco de Crédito Local de España creara una línea de crédito especial.

Para garantía del banco, debería computarse en la capacidad económica del ente, su patrimonio, así como la suma de la capacidad de endeudamiento de todas las Corporaciones Locales integradas en una mancomunidad o consorcio.

Además, sería muy conveniente que en el nuevo texto articulado de la Ley de Régimen Local, se autorizara a los entes locales para acudir directamente a la financiación de obras y servicios con las entidades de crédito institucional que absorben el ahorro de sus propios territorios, colaborando dichas entidades crediticias al desarrollo de las zonas de su acción.

En el caso de ser necesario que hubiera empréstitos, los títulos deben tener carácter de valores públicos, a todos los efectos, y concederse al ente emisor amplia flexibilidad para su colocación en el mercado con arreglo a la realidad del mismo.

Con relación al estado de ingresos del presupuesto ordinario anteriormente enunciado, se advierte claramente que corresponde al modelo

de los de antes que tienen por objeto la prestación de un servicio.

Está caracterizado, por tanto, por su reducido número de conceptos, representando uno solo de ellos —el que recoge los ingresos derivados de la explotación— la casi totalidad del importe.

Sería deseable una mayor diversidad de ingresos para poner a cubierto al consorcio de situaciones económicas anormales. Tal diversificación puede lograrse mediante recargos o participaciones en ingresos de los municipios consorciados o mediante recargos o participaciones en ingresos provinciales o estatales. No obstante, podría lograrse un efecto parecido integrando en el consorcio varios servicios técnicamente afines o relacionados.

2.2. Incidencia del sistema de financiación en los costes

Las fuertes inversiones en inmovilizado que requiere normalmente la instalación de los servicios gestionados por consorcios, producen un elevado coste fijo por el concepto de carga financiera si se financian las mismas con operaciones de crédito. Por ello parece necesario apoyarse en gran parte en aportaciones de los partícipes a fondo perdido.

No cabe duda, por tanto, de que el nivel de las aportaciones de los partícipes dependerá de la política que se establezca con relación al precio. Si se parte de que se recuperen todos los costes reales a través del mismo, es indudable que estas aportaciones son innecesarias, pues será suficiente con que el Consorcio acuda al mercado de capitales, e incluya en los precios la carga financiera y la recuperación de inversiones. Tal política también haría innecesaria la dotación de recursos tributarios como los citados anteriormente en el esquema del Estado de Ingresos del Presupuesto Extraordinario. Esta política de precios en un servicio público, será viable en muy pocas ocasiones, pues daría lugar al establecimiento de unas tarifas altas de difícil aceptación social.

No obstante, este tipo de aportaciones tiene un límite máximo peculiar en nuestro caso y al que hay que dedicar especial atención.

La necesidad de estudiar detenidamente la utilización de los recursos financieros de los

Consortios Locales, tiene singular importancia dado que, a los criterios generales que le son aplicables por su carácter de Ente Público, ha de añadirse uno peculiar y justificador de su existencia. El impulso que lleva a la agrupación de esfuerzos y a la creación y permanencia de un órgano instrumental común no es otro que la creencia de que el Consorcio puede prestar el servicio mancomunado en mejores condiciones técnicas y económicas, aumentando el bienestar de los administrados con el menor coste para los partícipes y los usuarios.

Constituye este postulado un punto de partida que se encuentra presente desde la fase inicial, influyendo notablemente en el número de partícipes del escalafón inferior a integrarse en el Consorcio, dado que la defensa de sus intereses peculiares les obligará a delimitar el conjunto de forma que el ámbito territorial de prestación del servicio sea el más adecuado desde los puntos de vista técnico y económico.

También les llevará a centrar en el consorcio la gestión integrada de servicios, susceptibles a ello, si esta modalidad presenta ventajas técnicas o económicas.

La citada delimitación de partícipes no siempre es practicada por entender que deben prevalecer los criterios políticos y sociales sobre los técnicos y económicos. Hemos de decir que tal planteamiento es, con frecuencia, superficial e inoportuno, a nuestro juicio.

La apelación a criterios políticos y económicos con excesiva ligereza, por parte de unos, unida al silencio de otros, puede llevar a inversiones desafortunadas, perjudiciales para el país, especialmente cuando el sector público no cuenta con todos los recursos de capital necesarios.

Entendemos que la solución adecuada podría ser que el Consorcio estuviese constituido por los partícipes que permitan acercarse al óptimo técnico y económico del servicio, estableciendo con los que no deban integrarse en el mismo convenios bilaterales, si son necesarios:

Sólo partiendo de un fundamento como el indicado puede tener verdadera significación el que la subsiguiente actividad económica del Consorcio se inspire en los criterios que constituyen el objeto de este capítulo y que tratamos de exponer en orden lógico.

El examen de la asignación óptima de recur-

Los financieros, debe realizarse partiendo de las siguientes premisas:

1.^a Considerar la Hacienda del Consorcio como componente del agregado de financiación de las de los partícipes, dado que, al menos en parte, se apoya en sus subvenciones y aportaciones o en ingreso que ellos dejan de percibir total o parcialmente.

2.^a Optimización con criterios de economía de bienestar, es decir, por los *efectos externos o economías y deseconomías externas de producción y de consumo* (4).

Desde el punto de vista de la hacienda de un partícipe solamente será aceptable la creación y mantenimiento de un Consorcio si el saldo obtenido por la gestión a través de éste es más favorable para la Hacienda Municipal que el producido por la gestión autónoma.

Esto significa que el Consorcio, por principio, tiene que manejar los recursos económicos con un nivel de eficacia superior al de los partícipes, lo que requiere una especial mentalización y realismo. Todo ello, da lugar a que este ente se desarrolle normalmente en el campo de los servicios de costes decrecientes y rendimientos crecientes.

Designando por:

S_a = Saldo de la gestión municipal en la Hacienda del partícipe.

I_a = Ingresos del servicio en gestión municipal.

G_a = Gastos del servicio en gestión municipal.

E_{cp} = Parte proporcional de la eficacia de la gestión consorcial correspondiente al partícipe.

Sc = Saldo de la gestión consorcial para la Hacienda del partícipe.

La incidencia en la Hacienda del partícipe de la gestión del servicio por sí mismo, sería:

$$S_a = I_a - G_a$$

(4) Antonio Calafell Castelló: "Teoría Lineal de la asignación óptima de los recursos financieros de los Entes Públicos", Revista Española de Financiación y Contabilidad, núm. 2, pág. 301, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1972.

y la de la gestión por el Consorcio, debe ser:

$$Sc = S_a + E_{cp}$$

Partiendo de este planteamiento exclusivamente económico, el agregado financiero de los partícipes primero y de los partícipes y el Consorcio después, sería:

a) Antes de la creación del Consorcio.

$$\begin{aligned} \text{Recursos disponibles (RD}_p) &= \\ &= \text{Recursos aplicados (RA}_p) \end{aligned}$$

b) Después de creado el Consorcio.

$$RD_{p+c} = RA_{p+c}$$

siendo

$$RD_{p+c} = RD + E_{c1}$$

$$RA_{p+c} = RA_p + E_{c2}$$

y

representando E_{c1} y E_{c2} la eficacia económica total de la gestión por el Consorcio en sus manifestaciones en disponibilidades y aplicaciones, respectivamente. RD_p y RA_p representan los recursos iniciales de los partícipes disponibles y aplicados respectivamente, cuya estructura se habrá modificado al constituir el Consorcio por absorber éste parte de sus disponibilidades y aplicaciones; RD_{p+c} los recursos disponibles al incorporarse el Consorcio y RA_{p+c} los recursos aplicados después de dicha agregación.

El enfoque general de la optimización con criterios de economía de bienestar exige algunas definiciones previas. Se llama *coste social al coste individual menos (o más) las economías o deseconomías externas. Beneficio social es el beneficio individual más (o menos) las economías (o deseconomías) externas* (5).

El problema práctico radica en cómo cuantificar las economías o deseconomías externas, ya que los costes y beneficios individuales son más concretos.

Como quiera que el objeto que se persigue es optimizar en base a los conceptos citados la asignación de recursos escasos, es preciso establecer un índice de comparación cual puede ser el coste de oportunidad social que se puede definir como *el tipo de interés o beneficio social capitalizado que la sociedad deja de ganar en su sector si invierte una unidad monetaria de este sector en otro distinto. Esta es la diferencia*

(5) Antonio Calafell Castelló: ob. cit., pág. 124.

de rentabilidad entre el sector del cual se detraen fondos (impuestos) y el sector al que se le aplican (costes e inversiones) ⁽⁶⁾.

Este tipo de interés o beneficio social está integrado por el individual más (o menos) las economías (o deseconomías) externas, y lo que buscaremos es el mínimo coste de oportunidad social, dado que lo que se calculó es lo que se deja de ganar en el sector de que se detraen los fondos.

Una elemental aplicación de esta teoría a aquellos Consorcios que se constituyen para prestar un servicio nuevo y que implican aportaciones de los partícipes, podría plantearse, siguiendo al autor citado, así:

r_i = Tipo de interés o beneficio social de los fondos manejados por los partícipes y que van a parar al nuevo servicio gestionado por el Consorcio.

r_j = Tipo de interés o beneficio social del nuevo servicio gestionado por el Consorcio con los fondos procedentes de los partícipes.

$(1 + r)^t$ y $(1 + r_j)^t$ = Capitalización durante un tiempo "t" al tipo de interés o beneficio social de 1 peseta manejada por los partícipes en sus servicios o por el Consorcio en el nuevo, respectivamente.

C_{ij} = Coste de oportunidad social resultante por cada peseta.

Con todo ello, podemos establecer la siguiente igualdad:

$$C_{ij} = (1 + r_i)^t - (1 + r_j)^t$$

Fórmula de fácil lectura y que evidencia el deseo de obtener un mínimo coste de oportunidad social, cuyo total se obtendría tratando a la cantidad de fondos traspasados con el factor C_{ij} .

En el trasfondo de esta técnica se encuentra siempre, como su nombre indica, el deseo de utilizar los recursos públicos escasos en la forma más oportuna para lograr el máximo bienestar de los administrados.

Parece conveniente ilustrar la incidencia del sistema de financiación en los costes con el análisis de un caso práctico, para lo cual, tomaremos como base el Consorcio de Abastecimiento de Agua y Saneamiento de la Comarca del Gran Bilbao, partiendo del supuesto de que ya estuviesen realizadas y en explotación las instalaciones correspondientes al servicio integrado de abastecimiento de agua y saneamiento.

El análisis de costes totales ha puesto de manifiesto que la expresión de los mismos mediante la ecuación de una recta, era suficientemente aproximada y muy operativa, dada la singular preponderancia de los fijos y el hecho de que dentro de los variables predominaban los de carácter proporcional.

El valor del término fijo de la ecuación está influenciado directamente por la carga financiera que, a su vez, depende de las aportaciones a fondo perdido de los partícipes. En cambio, para los costes variables, es válido en todos los supuestos el mismo coeficiente, como es lógico.

La anotación a emplear, es la siguiente:

C_{TR} = Costes totales reales, es decir, sin ninguna aportación a fondo perdido de los partícipes.

I_T = Inversiones totales (dato conocido).

X = Costes totales partiendo de que las inversiones se financien en un 20 por 100, con aportaciones a fondo perdido de los partícipes y un 15 por 100 mediante anticipos sin interés a 20 años.

C_{TP} = Costes totales financiando las inversiones con una aportación de los partícipes a fondo perdido del 50 por 100 de las inversiones.

C_{TL} = Costes totales financiando todas las inversiones mediante aportaciones de los partícipes a fondo perdido.

Es obvio indicar que el mismo efecto se produce igualmente obteniendo recursos por vía tributaria o cualquier otro sistema no sujeto a devolución.

En todos los casos se parte de que las emisiones de empréstitos para cubrir la financiación de inversiones restante, se realizan al 8 por 100 y para un período de vigencia de 20 años. Las ecuaciones obtenidas para coste total de

(6) Antonio Calafell Castelló: ob. cit., pág. 124.

cada una de las soluciones indicadas, son las siguientes:

$$C_{TR} = 0,1218 I_T + 5,0895 X$$

$$C_{TO} = 0,0936 I_T + 5,0895 X$$

$$C_{TP} = 0,0709 I_T + 5,0895 X$$

$$C_{TL} = 0,0200 I_T + 5,0895 X$$

Su representación gráfica, aplicada al caso que estamos considerando, nos excusa de todo comentario sobre la incidencia en los costes totales de la solución financiera aplicada (Fig. 1).

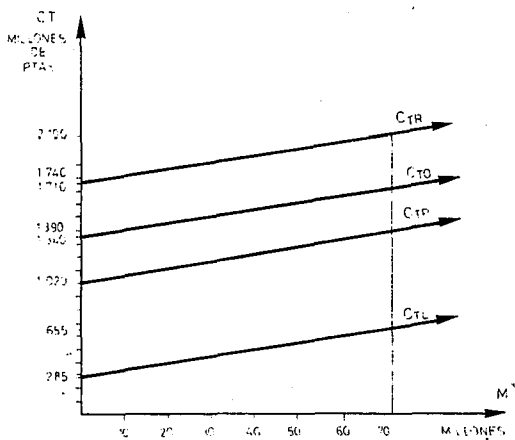


Fig. 1

De cada una de estas ecuaciones de costes totales, se obtiene la correspondiente de coste medio unitario, cuya representación gráfica es suficientemente elocuente (Fig. 2).

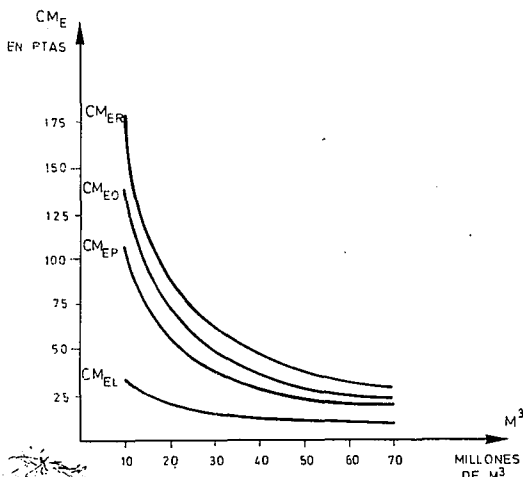


Fig. 2

3. TARIFAS

3.1. Coste base

Creemos que los factores económicos normales no deben ser los únicos ni los principales determinantes del precio del servicio de que se trate.

Parece conveniente partir de una mutación de causas y efectos con relación a los productos cuyo precio se establezca con arreglo a la economía de mercado perfecto.

En nuestro caso, opinamos así, el precio no es un efecto de la oferta y la demanda, sino que a través de él situaremos la demanda en el nivel que interese a la colectividad y al propio individuo. El problema que se plantea es fijar un precio tal que evite tanto la contracción de la demanda como el despilfarro. Tratamos de lograr una demanda inelástica, coincidente con la requerida por la normal satisfacción de las necesidades reales.

No cabe duda, desde el punto de vista de la oferta, que al ser monopolista la capacidad de maniobra de la empresa es muy elevada, puesto que se enfrenta con la totalidad de la curva de demanda y puede determinar la cantidad a producir (7). Pero no obra así la Administración. La oferta sólo debe tener influencia en el precio en cuanto generadora de costes a recuperar en todo o en parte a través del precio. Esta es una peculiaridad de la oferta pública de bienes individualizables. Otra peculiaridad es que debe ir siempre por delante de la demanda necesaria. Una tercera sería la acusada tendencia al crecimiento global de la oferta pública en los últimos tiempos.

En cuanto a las características de la demanda debemos decir que dejando de lado ciertos servicios públicos con demanda históricamente decreciente, los demás, en su dinámica, son apetecidos cada vez más por los consumidores, sin que por ello su precio responda a estas exigencias; es más, ni siquiera la oferta suele responder a estos aumentos de demanda, pues en ciertos servicios públicos la primera está muy por encima de la segunda, con los consiguientes

(7) José Valles-Ferrer: Revista de Economía, núms. 128-129, Ediciones y Publicaciones Populares, Madrid, 1974.

excesos de oferta ⁽⁸⁾. Una segunda característica, repitiendo lo ya dicho, es su práctica inelasticidad que, cuando se produce, más bien se debe a variaciones del contexto social que a modificaciones en los precios.

Por todo ello, cabe concluir que los principales factores determinantes del precio de estos servicios son de carácter político, social e institucional si bien incidiendo los económicos. Quizá la solución correcta será la oportuna ponderación de todos ellos.

No obstante, esto no nos excusa de estudiar esta incidencia de los factores económicos especialmente en lo relativo a la relación entre costes y precio.

Puesto que no se persigue obtención de excedentes, en la hipótesis de mayor prevalencia de los factores económicos, se procurará igualar los ingresos a los costes.

El primer problema a dilucidar es la toma de decisiones respecto a qué coste ha de ser considerado como precio de aplicación, si el coste marginal o el coste medio.

Partiendo de que la demanda es prácticamente inelástica, e igualando producción y demanda, se puede ilustrar esta toma de decisión en la siguiente forma:

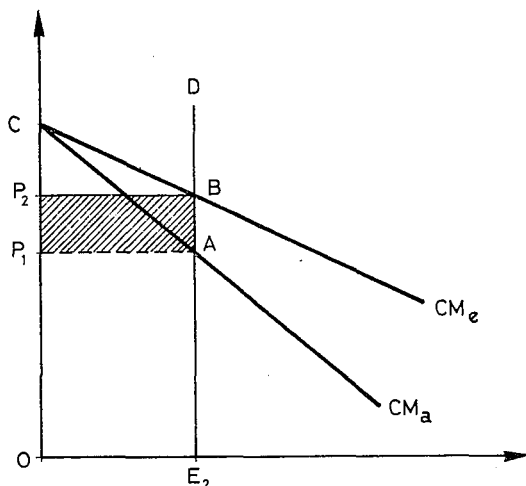


Fig. 3

En la que la recta D, representa la demanda, CM_e el coste medio y CM_a el coste marginal.

Para la producción-demanda OE_2 , el punto en que los ingresos igualarán a los costes se encontrará en B, pues en él los ingresos obtenidos serían el área del rectángulo OP_2BE_2 (OP_2 por OE_2) y los costes totales de producción también estarían representados por el área de dicho rectángulo, dado que el coste total será el producto del precio medio por la cantidad de unidades producidas-demandadas.

En el supuesto de que el precio establecido fuese P_1 , equivalente, al coste marginal, los ingresos obtenidos serían el área del rectángulo OP_1AE_2 , mientras que el coste total seguiría siendo el mismo definido en el párrafo anterior, lo cual daría lugar a un déficit equivalente al área del rectángulo P_1P_2BA .

Todo ello evidencia la necesidad de la utilización del coste medio como criterio de determinación del precio que permite igualar ingresos con costes.

Un segundo problema, consecuencia del anterior, lo constituye el discutido criterio de si un coste medio decreciente aconseja un precio decreciente.

Es evidente que un desplazamiento paralelo de la recta de demanda hacia la derecha (Fig. 4), manteniendo el precio P_2 , produce un superávit equivalente al área del rectángulo FP_2GB .

Partiendo de que no se desea obtener superávit, sino simplemente cubrir los costes, no cabe duda de que un precio equivalente al coste medio permite afirmar que adoptándolo, la empresa *no incurre en ganancias ni pérdidas*.

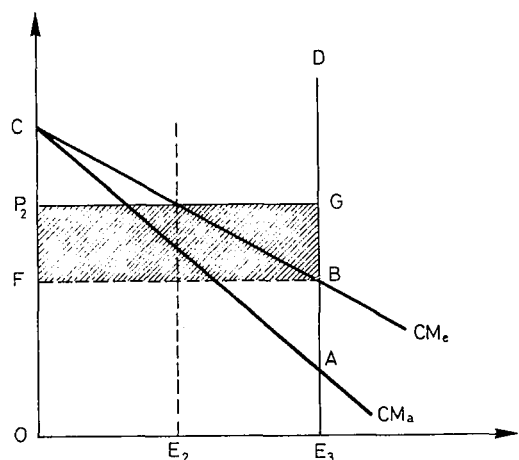


Fig. 4

(8) José Valles-Ferrer: ob. cit., pág. 20.

Muchos estudiosos del problema de la fijación de precios de la empresa pública aceptan esto como la estructura "óptima" para la fijación de precios y la inversión ⁽⁹⁾.

Continuando en este plano teórico hay que recoger la opinión de quienes estiman que la fijación de precios a nivel de coste medio fomenta la ineficacia, por razones obvias.

A pesar de todo ello, desde el punto de vista práctico, no creémos viable ni conveniente la aplicación de precios variables —normalmente decrecientes— equivalentes al precio medio del período de que se trate de facturar. Y más aún, disentimos de quienes defienden la procedencia de aplicar precios decrecientes a los distintos niveles de consumos para cada usuario. La razón general es que el elemento económico no es ni el único ni el principal determinante de la fijación de estos precios.

A nuestro juicio debe establecerse un precio equivalente al coste medio para un consumo normal y un precio creciente para los niveles de consumo superiores, a fin de evitar demandas innecesarias, que, a la larga, requerirían nuevas inversiones.

En cuanto al criterio de quienes sostienen que el precio debe ser equivalente al coste marginal, no parece defendible dado que estos servicios, normalmente, se mueven con costes marginales inferiores a los costes medios, lo que produciría un déficit a cubrir con subvenciones anuales que nos parecen más desacertadas desde

el punto de vista económico y de escasa viabilidad práctica.

3.2. Estructura

La mayor dificultad a la hora de redactar unas tarifas radica en acertar a darles una estructura tal que al mismo tiempo satisfagan el deseo unánime de implicar la menor carga para los usuarios y permitir la financiación que el servicio precisa. Presidido todo ello, por la idea de que nadie debe quedar sin utilizar estos servicios por falta de recursos económicos, ni nadie abuse de los mismos por su capacidad económica.

Para intentar lograr estos objetivos, no parece existir solución más práctica que la discriminación por usuarios y por niveles de consumo a base creciente. Todo ello, unido a la integración en cada tarifa de una cuota o mínimo fijo de servicio —que asegure la financiación de los gastos de este carácter— y una cuota variable en la que se refleja el criterio creciente.

Es evidente que al no perseguir obtener más ingresos que los necesarios para cubrir costes y reposiciones, la discriminación por usuarios dará lugar a que a unos se les fije un precio inferior al coste medio, y a otros superior a dicho coste, e igual puede ocurrir con los niveles de consumo o utilización del servicio.

En definitiva, la suma de ingresos obtenidos por aplicación de precios superiores al coste medio, ha de ser igual a la disminución producida por aplicación de precios inferiores al citado coste.

(9) James M. Buchanan: Hacienda Pública, pág. 610. Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1968.