

CAPÍTULO XVII

Propuestas para mejorar la competencia y eficiencia en los servicios urbanos de agua*

Lara Tobías Peña
Cristina Vallejo Gil

En 2020, la CNMC publicó un estudio de mercado sobre los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua urbana en el que se identifican deficiencias en su regulación y gobernanza que afectan negativamente a la competencia y la eficiencia. El análisis realizado concluye que la introducción de herramientas de competencia por el mercado, transparencia, y competencia comparativa favorecería una prestación de los servicios de agua urbana más eficiente y contribuiría a su sostenibilidad económica y medioambiental, tal y como muestra la experiencia de otros países, beneficiando así a los ciudadanos y contribuyendo a los retos relacionados con la escasez de agua y el cambio climático.

Palabras clave: externalidades, monopolio natural, agua, servicios públicos, buena regulación, servicios de agua urbana. competencia comparativa, competencia por el mercado.

JEL classification: D62, L12, L43, L51, L95, L98.

* Los puntos de vista expresados en este artículo son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente las de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

1. INTRODUCCIÓN

La gestión del agua urbana forma parte de las conocidas como industrias de red, tradicionalmente consideradas monopolios naturales, lo que ha condicionado históricamente su modelo de gestión y provisión. Se trata además de unos servicios esenciales para la vida y el desarrollo de las actividades económicas, por lo que una gestión eficiente resulta fundamental para el bienestar general.

El sector del agua urbana no formó parte de la ola de liberalizaciones de las industrias de red que se produjo a partir de los años 1980, salvo algunas excepciones. Es el caso de Reino Unido, que liberalizó el sector a partir de 1989¹ introduciendo competencia en algunos segmentos de actividad del ciclo urbano del agua, y de algunos estados de EE. UU. y Australia (Marques, 2010). En España no se han acometido reformas relevantes y el sector de la gestión del agua urbana presenta problemas relacionados con sus características de monopolio natural –y otros fallos de mercado– y la ausencia de competencia en el mismo, en un contexto de escasez hídrica y cambio climático. Algunas de las reformas y prácticas introducidas en los países de nuestro entorno, de mayor o menor calado y adaptadas a las características propias de cada territorio pueden resultar del máximo interés para abordar posibles reformas.

Así, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) publicó en enero de 2020 el Estudio sobre los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua urbana (E/CNMC/07/19)², donde analiza el ciclo urbano del agua desde una perspectiva de competencia y regulación económica eficiente y formula una serie de recomendaciones para lograr una prestación eficiente de los servicios e impulsar la competencia en el sector. Su aplicación contribuiría, además, a la sostenibilidad económica y medioambiental de los servicios y, en definitiva, al bienestar de los ciudadanos.

2. CÓMO Y QUIÉN PRESTA LOS SERVICIOS DE AGUA URBANA

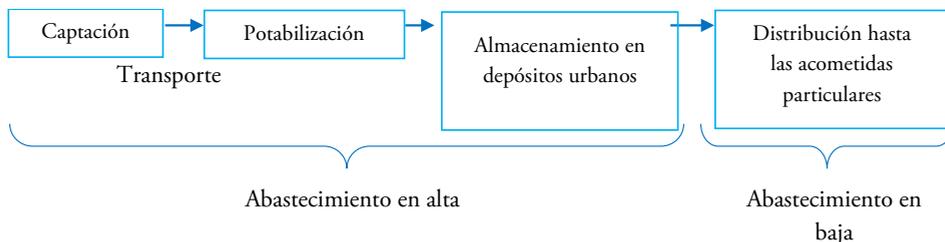
El ciclo urbano del agua se refiere a las actividades necesarias para disponer de agua corriente en las ciudades y su devolución en buen estado al medio natural. Se descompone en dos fases: el abastecimiento, que abarca las actividades de captación, transporte, potabilización y distribución del agua desde su fuente hasta los edificios y viviendas; y el saneamiento, que incluye las actividades de alcantarillado, depuración de las aguas y devolución al cauce natural. Las actividades de captación y devolución al medio se conocen como abastecimiento y saneamiento “en alta”, respectivamente. Las demás, integran el llamado abastecimiento y saneamiento “en baja” (ver diagramas 1 y 2).

¹ Department for Environment Food & Rural Affairs (Gobierno británico) (2015): Impact Assessment (Defra 1346). Introducing Retail Competition in the Water Sector.

² <https://www.cnmc.es/expedientes/ecnmc00719>

Diagrama 1.

Fase de abastecimiento

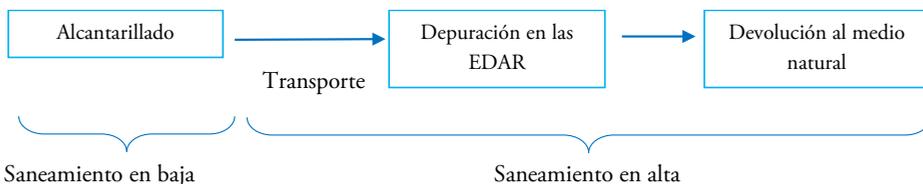


Fuente: CNMC (2020).

Aunque el art. 25.2.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) indica que son competencia de los municipios “el abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales”, en la práctica estos generalmente solo organizan la prestación de los servicios en baja. Las actividades en alta están vinculadas a infraestructuras que suelen ser declaradas de interés general o regional, por lo que son el Estado o las comunidades autónomas (CC. AA.) los que asumen la responsabilidad sobre las mismas.

Diagrama 2.

Fase de saneamiento



Fuente: CNMC (2020).

Existen dos formas en las que los municipios pueden prestar los servicios de abastecimiento y saneamiento: pueden prestarlos directamente a través de la propia entidad local o a través de un organismo autónomo local, una entidad pública empresarial local o una sociedad mercantil local cuyo capital social sea de titularidad pública (gestión directa), o pueden optar por la gestión indirecta, sacando la prestación de los servicios a subasta mediante un contrato de concesión de servicios, recogido en la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. De acuerdo con datos de AEAS (Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento), principal asociación del sector, en 2016 el 57 por 100 de la población recibía los servicios de abastecimiento de empresas privadas o mixtas, es decir, elegidas mediante licitación³, reduciéndose dicho porcentaje al 27 por 100 en el caso del saneamiento.

³ En el caso de empresas mixtas, mediante la licitación se elige al socio privado.

Las contraprestaciones que deben satisfacer los usuarios finales del agua urbana son competencia de los entes locales, con la particularidad de que cuando en la prestación del servicio participa una empresa privada los precios están sometidos al régimen de precios autorizados. En virtud del mismo, pasan un doble control: primero, los ayuntamientos deben aprobar las contraprestaciones propuestas por los gestores del servicio; superado este filtro, se elevan al órgano autonómico competente en materia de precios autorizados (generalmente, la comisión de precios) para que dé el visto bueno, siempre que los precios propuestos respondan a variaciones en los costes de los operadores o de las características del servicio.

3. ANÁLISIS DEL MODELO ESPAÑOL DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA COMPETENCIA

La CNMC analiza en su estudio las posibilidades de fomentar y mejorar la competencia en los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua urbana. Si bien es cierto que solo existirá competencia por la prestación de los servicios cuando los municipios se decanten por la gestión indirecta, esto no significa que la Administración no pueda generar mayor tensión competitiva e incentivar una mayor eficiencia en todos los casos, incluso cuando los ayuntamientos presten directamente estas actividades.

En el ciclo urbano del agua la regulación juega un papel fundamental por la existencia de fallos de mercado. En primer lugar, la infraestructura es un monopolio natural: se trata de redes fijas, específicas, con elevados costes fijos y hundidos y que no es económicamente eficiente reproducir. Además, son actividades que generan externalidades, tanto sanitarias como medioambientales (Finger, Allouche y Luis-Manso, 2007). Por otro lado, existen importantes asimetrías informativas, entre los reguladores y los operadores y entre los operadores y los consumidores (OCDE, 2015). Por último, pueden considerarse como un bien público parcial porque su consumo es no rival (al ser el coste de extender el servicio a una persona más cercano a cero) (Marques, 2010).

Para corregir esos fallos de mercado, es necesario regular. Sin embargo, no será suficiente cualquier tipo de regulación, sino que su diseño debe tener en cuenta las características económicas de las actividades (OCDE, 2004). De hecho, como se ha mencionado, el ciclo urbano del agua es prácticamente la única industria de red que se ha “escapado” de la ola de liberalizaciones que se inició en los años 1980 y que abrió a la competencia los sectores de la energía y las telecomunicaciones. Se debe a que el sector presenta una serie de rasgos que no permite replicar los procesos de liberalización llevados a cabo en otras industrias de red⁴.

La principal característica es que son actividades con elevados costes fijos e importantes economías de escala. Son, además, costes asociados a activos específicos (como las plantas potabilizadoras y depuradoras) y, por tanto, hundidos. Las estimaciones sitúan los costes hundidos alrededor del 70-80 por 100 del total de los costes de la industria (Gee, 2004;

⁴ Hoffjan, Müller y Reksten (2014): “No es ni factible ni deseable simplemente trasladar el modelo de competencia en electricidad a la industria del agua”. Balance y Taylor (2005): “La afirmación de que el agua es como el gas o la electricidad y debería ser reformada es considerablemente exagerada”.

Hoffjan, Müller y Reksten, 2014). La mayoría están vinculados al transporte, siendo esta la principal diferencia entre el ciclo urbano del agua y otras industrias de red. Mientras que en la electricidad y el gas el transporte supone en torno al 5 por 100 y 2,5 por 100 de los costes, respectivamente (Gee, 2004), en el ciclo urbano del agua ese porcentaje asciende al 50 por 100 (Hoffjan, Müller y Reksten, 2014; Gee, 2004), de manera que no es posible transportar agua largas distancias a costes razonables, quedando muy limitado el tamaño de los potenciales mercados, a una escala regional o local (Cabrera y Cabrera, 2017; OCDE, 2004; Hoffjan, Müller y Reksten, 2014; Balance y Taylor, 2005). Otra consecuencia es que los costes de las actividades aguas abajo están condicionados por los elevados costes aguas arriba, lo que reduce el margen de beneficio de las actividades minoristas de agua y, por tanto, el margen para competir en este segmento (Balance y Taylor, 2005; Department for Environment, Food and Rural Affairs, 2013).

En segundo lugar, el abastecimiento y saneamiento de aguas presenta economías de alcance, de manera que es habitual que se presten conjuntamente, así como con otro tipo de servicios (típicamente, electricidad y gas)⁵.

Por último, la demanda y la oferta son inelásticas. En el caso de la demanda, aunque las estimaciones son escasas⁶, los valores de elasticidad-precio más habituales a nivel internacional oscilan entre -0,1 y -0,25 por 100 (OCDE, 2009). La estimación más citada para el caso de España es algo mayor, -0,56⁷. En cuanto a la oferta, es inelástica porque no es posible variar de forma rápida la disponibilidad de agua en determinadas circunstancias, como las sequías, al no existir mercados de agua de escala suficiente, entre otros motivos por la escasez de redes de transporte a gran escala.

El estudio de la CNMC muestra que la regulación actual de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua urbana en España es inadecuada porque no tiene en cuenta las características y rasgos señalados anteriormente. Desde un punto de vista estrictamente de competencia, al ser estas actividades en su mayoría un monopolio natural, solo puede existir competencia por el mercado a través de licitaciones. Sin embargo, como se ha indicado anteriormente, los municipios pueden optar por la gestión directa, en cuyo caso no se dará esa competencia por el mercado. No obstante, esto no debe llevar a equívoco, pues existen herramientas que permiten generar tensión competitiva incluso en ausencia de licitaciones, particularmente los instrumentos de competencia referencial y la regulación de precios, que son *sensu stricto* herramientas regulatorias pero con una finalidad de impulso de la competencia. Por lo tanto, para maximizar la competencia en el ciclo urbano del agua, la regulación juega un papel fundamental: por un lado, en el diseño y supervisión de los procesos de licitación cuando existe gestión indirecta; pero también en la regulación general

⁵ Así ocurre, por ejemplo, en Inglaterra y Gales (abastecimiento y saneamiento conjunto) o en Alemania (prestación conjunta de servicios de agua, electricidad y/o gas).

⁶ Ministerio de Medio Ambiente (2007a): “el análisis detallado de cómo los precios afectan a la demanda de agua en los hogares españoles es una tarea pendiente”.

⁷ Ministerio de Medio Ambiente (2007a). Esta estimación se refiere a un estudio piloto econométrico con datos a nivel municipal de la elasticidad de la demanda en la Cuenca del Júcar.

de los servicios (independientemente de su forma de gestión), especialmente de los precios, y mediante la introducción de instrumentos de competencia comparativa.

Como paso previo a cualquier modificación regulatoria, la CNMC identifica en su estudio un problema estructural en el ciclo urbano del agua que debe ser abordado para garantizar la eficiencia en la prestación de los servicios: la escala a la que se prestan. Si bien todavía no se han realizado análisis rigurosos sobre la escala óptima de prestación de los servicios, la literatura coincide en que, en general, en España la escala actual es insuficiente (Cabrera, 2017), dados los elevados costes fijos asociados a estas actividades y el pequeño tamaño de la mayoría de los municipios españoles⁸. De hecho, AEAS estima que existen alrededor de 2.500 sistemas de abastecimiento y saneamiento. Alcanzar una escala óptima es imprescindible para una prestación eficiente de los servicios y un requisito indispensable para sacar el máximo partido a la competencia por el mercado cuando los ayuntamientos optan por la gestión indirecta. Una escala de los servicios ineficiente desincentivará la participación de potenciales licitadores, reduciendo el nivel de competencia.

El segundo lugar, la CNMC apunta a la existencia de serios problemas de información. De hecho, el sector se caracteriza por su falta de transparencia: ninguna de las administraciones competentes recopila, analiza y publica información del sector de forma periódica, lo que impide dibujar una imagen completa de la situación de las actividades (por ejemplo, de la escala de prestación de los servicios) y obstaculiza tanto la posibilidad de valorar la efectividad de la regulación que ya existe como la de diseñar una nueva regulación eficiente que corrija las deficiencias de la actual. Además, se observan importantes asimetrías informativas entre los distintos agentes del ciclo urbano del agua (operadores, administraciones públicas y consumidores) que afectan negativamente al grado de competencia por el mercado. Las asimetrías informativas dan ventajas competitivas a determinados operadores y se traducen en un mal diseño y ejecución de las licitaciones, así como una mala supervisión de los términos de las concesiones y una mala revisión de los precios, lo que impide el aprovechamiento de las ventajas derivadas de la competencia por el mercado. Por último, la falta de información pública acerca de la calidad de los servicios hace que los consumidores no tengan la capacidad de valorar su calidad y exigir mejoras.

En tercer lugar, la actual regulación de precios en el ciclo urbano del agua es inadecuada. En presencia de un monopolio natural, la regulación de precios es necesaria para evitar que el monopolista aproveche su poder de mercado en detrimento de los consumidores asegurando, al mismo tiempo, que los precios son suficientes para garantizar la sostenibilidad del servicio. En España, no se cumple ninguna de estas características: los precios no solo no logran cubrir costes, sino que su estructura no estimula la eficiencia ni en la producción ni en el consumo. Comenzando con la cobertura de costes, las últimas estimaciones disponibles para usos urbanos (Ministerio de Medio Ambiente, 2007b) sitúan la recuperación de costes en los servicios urbanos de aguas entre el 57 por 100 (en la antigua cuenca hidrográfica del Norte⁹) y el 96 por 100 (en la cuenca hidrográfica del Júcar), correspondiendo una alta proporción de

⁸ El 95 por 100 de los municipios españoles tiene menos de 20.000 habitantes (INE).

⁹ En 2008, la cuenca hidrográfica del norte fue segregada en la cuenca del Cantábrico y la del Miño-Sil.

los costes no recuperados a los costes medioambientales. En cuanto al diseño de los precios, se observa que las estructuras tarifarias no responden a las características económicas de los servicios. Desde el punto de vista productivo, una tarifa eficiente debería tener una cuota fija, dirigida a cubrir los costes fijos, y una cuota variable. Sin embargo, la CNMC muestra que todavía existen tarifas monomías (carecen de cuota fija el 2 por 100 de las tarifas de abastecimiento, el 19 por 100 de las de saneamiento y el 32 por 100 de las de depuración). En cuanto al consumo, para estimular un consumo eficiente, las tarifas deberían ser progresivas e incluir criterios de escasez, como pueden ser las tarifas estacionales o bonificaciones por reducción del consumo, condición que no siempre se cumple (CNMC, 2020). Además, todavía es habitual que las facturas de los servicios urbanos de agua incluyan conceptos no relacionados, típicamente la tasa de recogida de basuras, generando un consumo ineficiente al desvincularse el importe pagado del volumen consumido. Por último, actualmente no se utiliza la regulación de precios como una herramienta para estimular la eficiencia dinámica de los operadores. En concreto, aunque existe una revisión de los precios (por parte únicamente de los ayuntamientos cuando hay gestión directa; y por parte de los ayuntamientos y de las CC. AA. cuando la gestión es indirecta), la CNMC no tiene constancia de que la administración aproveche dicha revisión para exigir mejoras de eficiencia a los operadores, sino que se sigue un criterio meramente incrementalista, autorizando aumentos de tarifas propuestos por los operadores que no superen la inflación.

Precisamente, el no aprovechamiento de la regulación de precios como instrumento para estimular la eficiencia y la competencia es una de las principales carencias de la regulación identificadas en el estudio de la CNMC. En mercados como los servicios de agua urbana, donde no es posible la competencia en el mercado, y donde existen a lo largo del territorio multitud de pequeños monopolistas potencialmente comparables, existen dos herramientas regulatorias fundamentales para impulsar la competencia: los ejercicios de *benchmarking* y la competencia referencial (*yardstick competition*)¹⁰, métodos recomendados por la OCDE¹¹.

El *benchmarking* consiste en la elaboración y publicación de estudios en los que se compara y ordena a los operadores monopolistas en base a una serie de criterios de eficiencia y calidad para que la administración y los consumidores puedan conocer el rendimiento relativo de cada uno e introducir así tensiones competitivas entre ellos (*sunshine regulation*). Se basan, por tanto, en la lógica del “name and shame” y sus resultados son máximos cuando la participación de los operadores en los ejercicios es obligatoria y en los resultados publicados se identifica a los operadores más/menos eficientes (resultados no anónimos). Para maximizar el número de participantes y, así, la efectividad del ejercicio es conveniente que la elaboración y difusión de los estudios recaiga sobre un ente público nacional independiente (Marques, 2010).

¹⁰ Descritos por primera vez en Shleifer (1985) y, aplicados al sector del agua, Littlechild (1988).

¹¹ OCDE (2004): “Las dos principales alternativas para introducir competencia en el mercado van dirigidas fundamentalmente a aumentar la eficiencia productiva [...]. Las alternativas son la competencia vía concesiones y la competencia vía benchmarking.”

Los ejercicios de *benchmarking* están en la base de la competencia referencial (*yardstick competition*), cuyo mayor exponente es la regulación de precios a través de la figura del IPC-X, en base a la cual a los operadores monopolistas se les permite un incremento de precios inferior al IPC en una cuantía “X”. Esa cuantía recoge la ganancia de eficiencia que el regulador exige al operador hasta la siguiente revisión de precios. Dado el tope regulatorio al incremento de precios, si el operador no alcanza esa eficiencia, incurrirá en pérdidas; por el contrario, si logra una eficiencia mayor, dado que el tope de precios se mantiene fijo hasta la siguiente revisión, conseguirá aumentar sus ganancias. Para calcular la “X”, son esenciales los ejercicios de benchmarking porque el regulador toma como referencia los costes del operador más eficiente del mercado. Otra alternativa para su cálculo es usar una empresa sombra cuyos costes reflejen la productividad media de la industria (Shleifer, 1985). Los costes de la empresa más eficiente y de la industria en su conjunto se estiman por regresión a partir de una serie de características observadas y, sobre esta base, los precios máximos permitidos a cada operador (OCDE, 2004).

El éxito de las herramientas de competencia referencial reside en que con relativamente pocos requerimientos informativos resuelven gran parte de los fallos de mercado del sector: por un lado, estimulan la eficiencia estática y dinámica, premiando a los operadores más eficientes, independientemente de su naturaleza jurídica; por otro lado, dotan al sector de mayor transparencia y resuelven las asimetrías informativas entre agentes (Marques, 2010), empoderando al consumidor para reclamar un buen servicio tanto del operador como de la administración y facilitando la rendición de cuentas por parte de las administraciones competentes.

La aplicación de un esquema de regulación basado en la competencia referencial en precios en España es todavía prematura, teniendo en cuenta la distribución de competencias sobre los servicios de agua urbana, porque requiere la centralización de esta competencia en un ente de ámbito superior al municipal, idealmente de ámbito nacional (Marques, 2010), para abarcar a todos los operadores y ampliar las referencias. Además, su aplicación es técnicamente compleja, tanto en términos de recopilación y procesamiento de información, como en términos de desarrollo de los instrumentos, lo que aconseja encomendar la tarea a un órgano independiente y especializado.

Por último, el estudio de la CNMC identifica potenciales problemas regulatorios en mercados conexos, en particular, en las actividades de instalación, mantenimiento y lectura de contadores, que no presentan características de monopolio natural. A menudo, la regulación incluye restricciones para la instalación, mantenimiento y lectura de contadores innecesarias o desproporcionadas, que reducen la competencia.

Los problemas y soluciones identificados por la CNMC para el sector del agua urbana en España tienen su reflejo en la experiencia de muchos países del entorno. De hecho, el análisis de las experiencias internacionales permite observar cómo reformas encaminadas a obtener una escala óptima de prestación de los servicios, mejorar los problemas de información, diseñar de forma eficiente las estructuras tarifarias, e introducir instrumentos de *benchmarking* y competencia referencial han tenido un impacto muy positivo en la calidad

y eficiencia tanto de la producción como del consumo. Para ello, en muchos casos ha sido necesario crear organismos supervisores y reguladores especializados e independientes, generalmente de ámbito nacional, como se estudia a continuación.

4. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

La realización de un análisis comparado de los modelos de gestión del agua urbana a nivel internacional es un ejercicio que permite extraer conclusiones sobre las reformas más habituales y un compendio de buenas prácticas para abordar futuras reformas en nuestro país. La CNMC realiza en su estudio un análisis exhaustivo de algunos de los casos más relevantes, entre los que destaca el caso de Reino Unido, como primer caso de liberalización a nivel mundial y único en el que se ha introducido competencia en el mercado y por ello constituye el ejemplo paradigmático que incluye todas las potenciales reformas y herramientas más frecuentes.

Si se repasan cada una de estas, encontramos en primer lugar aquellos países que han llevado a cabo reestructuraciones de la industria orientadas a aumentar la escala de prestación de los servicios. Además de Reino Unido (concretamente Inglaterra y Gales), destacan los casos de Portugal, los Países Bajos, Italia y Francia. En Reino Unido, y previo al proceso de introducción de competencia en el segmento de servicios minoristas de abastecimiento y saneamiento de agua a clientes no domésticos, se produjo una progresiva disminución del número de operadores en el mercado. En 1973 se crearon diez Autoridades Regionales de Agua (*Regional Water Authorities*), que asumieron todas las competencias en materia de gestión de los recursos hídricos, así como la prestación de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua, que posteriormente fueron privatizadas, junto con las infraestructuras, hasta entonces de titularidad pública. Se convirtieron así en prestadoras monopolistas de los servicios de agua en un determinado ámbito territorial, junto con empresas privadas preexistentes, que también fueron encomendadas para la prestación del servicio. Se pasó así de más de 100 operadores en el mercado a 32 (Ofwat, Water Services Regulation Authority). Por su parte, Portugal y Países Bajos han llevado cabo procesos de consolidación en la prestación de servicios, que han supuesto la reducción del número de operadores, al menos en algunos de los segmentos. Así, en Portugal, desde la reforma de 2015 el número de operadores se ha reducido a tres en los servicios de abastecimiento y saneamiento en alta. Por su parte, en Países Bajos, el gobierno ha impulsado sucesivas fusiones entre empresas hasta llegar a la situación actual, en la que solamente operan diez empresas. Las experiencias de Italia y Francia también resultan de interés, no obstante, las reformas planteadas no han tenido una implantación óptima a día de hoy. Italia aprobó en 1994 una extensa reforma de los servicios de agua urbana en la conocida como Ley Galli, lo que impulsó la creación de las Áreas Territoriales Óptimas (ATO), pasando los 8.000 sistemas de aguas preexistentes a las 64 ATO de la actualidad. Sin embargo, esto no se ha traducido todavía en una reducción del número de operadores. En Francia, la reforma de los sistemas de aguas que contempla la Ley Notre (2015) todavía no se ha puesto en marcha por la oposición política que ha generado.

Por otra parte, el estudio de la CNMC repasa cómo la aplicación de ejercicios de *benchmarking* resulta ser una pieza fundamental en la arquitectura de las reformas del sector,

que en muchas ocasiones ha acompañado a la reestructuración de la escala de prestación del servicio. Así, el estudio de la CNMC muestra cómo existe evidencia empírica de que la eficiencia en la prestación de los servicios es mayor en países en los que se aplican sistemas de regulación basada en incentivos, ya sea *benchmarking*, *sunshine regulation* o *yardstick competition* (De Witte y Marques, 2010). Son varios los casos de éxito en la aplicación de este tipo de instrumentos, siendo de nuevo el más destacado el caso de Reino Unido (Inglaterra y Gales), pero también otros países como Portugal, Países Bajos o Alemania. En cuanto a Reino Unido, la privatización señalada con anterioridad fue seguida de la implantación de un marco regulatorio mediante un esquema de IPC-X y ejercicios de *benchmarking*, lo que ha permitido, según estimaciones de la OCDE, que los precios sean un 30 por 100 inferiores a lo que serían en ausencia de dicha regulación (OCDE, 2014). En Portugal, la elaboración de ejercicios anuales de *benchmarking* por parte del regulador, ERSAR¹², se ha traducido en mejoras de calidad, particularmente en relación con el volumen de agua no registrada, la eficiencia energética o la rehabilitación de las infraestructuras¹³. En Alemania¹⁴, la publicación desde 2002 de ejercicios de *benchmarking* a nivel regional ha permitido que el incremento de los precios del agua urbana sea menor a la inflación (BDEW – Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (2013). La OCDE considera que también han tenido un impacto positivo sobre la industria en los Países Bajos (OCDE, 2014).

Otro elemento fundamental al respecto de la aplicación de este tipo de herramientas es la de la creación de un organismos reguladores o especializados. Dada la complejidad de estas, la gestión por parte de un organismo independiente y especializado se revela como la alternativa más eficiente y así se desprende del análisis de la experiencia en otros países. En este sentido, la CNMC muestra que, a pesar de que presentan una gran heterogeneidad en cuanto a competencias, configuración administrativa o grado de independencia, el número de organismos reguladores a nivel internacional se ha incrementado mucho, sobre todo en los últimos 25 años. En general, los países que más han impulsado las reformas citadas han terminado creando órganos de estas características. El caso más destacado, de nuevo, es el de Reino Unido, cuyo regulador económico, Water Services Regulation Authority (Ofwat), se constituye como un organismo independiente encargado de supervisar el mercado del agua y su regulación, mediante, entre otros, la aprobación de normativa, el otorgamiento de licencias y la regulación de precios (en los servicios minoristas) aplicando las herramientas mencionadas anteriormente. El análisis de la CNMC muestra que, actualmente, en el ámbito de la UE, en la mayoría de los Estados miembros existen organismos independientes reguladores del ciclo urbano del agua, siendo la mayor parte de carácter multisectorial, junto con otros servicios públicos, típicamente relacionados con la energía. Solo seis Estados miembros presentan reguladores exclusivos.

Cabe señalar que, en fechas muy recientes, se ha anunciado en España la creación del Observatorio de la Gestión del Agua en España en el marco del Proyecto Estratégico para la

¹² Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos.

¹³ [WAREG](#).

¹⁴ En Alemania, la competencia de los servicios urbanos de agua es municipal, aunque los municipios pueden optar por prestar los servicios por sí mismos o delegarlos a terceros (ya sean empresas públicas, mixtas o privadas).

Recuperación y Transformación Económica (PERTE) de Digitalización del Ciclo del Agua¹⁵. Si bien es cierto que se trata de un organismo orientado a la mejora de la gobernanza de las concesiones “aguas arriba”, su implantación podría suponer un primer paso hacia una mejora en la gestión de las actividades de gestión de agua urbana (“aguas abajo”), por lo que puede resultar del máximo interés.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE MEJORA

El análisis del sector y el repaso a las experiencias internacionales, permiten concluir que existe margen de mejora en la gestión de este mercado, a través del fomento de la competencia en los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua urbana. Los problemas de escala en la prestación de los servicios, así como el diseño inadecuado de las tarifas y la ausencia de instrumentos de competencia comparativa, son algunos de los problemas que presenta el sector y que pueden ser abordados desde la óptica de la regulación económica eficiente.

Así, la CNMC, en su *Estudio sobre los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua urbana* y a la luz de las conclusiones derivadas del análisis, emite una serie de recomendaciones dirigidas a las administraciones públicas, que se pueden sistematizar como sigue:

- Recopilar y publicar información sobre el ciclo urbano del agua de forma sistemática: la publicación sistemática de datos sobre, entre otros, el número de sistemas de agua y su ámbito territorial, la eficiencia en la prestación del servicio, los criterios seguidos para el diseño de las tarifas y su posterior revisión por parte de las administraciones autonómicas, los procesos de licitación o el estado de las infraestructuras contribuiría a mejorar el conocimiento del sector y reducir las asimetrías informativas, redundando positivamente sobre todos los agentes (administraciones, empresas y usuarios) y el funcionamiento del mercado.
- Restructurar la organización de los servicios de agua urbana cuando sea preciso para alcanzar una escala óptima en su prestación: la experiencia de otros países europeos con una configuración del ciclo urbano del agua similar a la española muestra que un incremento de la escala puede contribuir a una mayor eficiencia. Por eso, es necesario realizar un estudio riguroso y detallado de la eficiencia de los servicios de agua urbana en términos de escala en España y adoptar, en los casos necesarios, medidas organizativas para alcanzar la escala óptima y lograr la máxima eficiencia en la prestación del servicio.
- Usar herramientas de competencia comparativa para generar mayor presión competitiva: dado el marco organizativo actual del ciclo urbano del agua, la CNMC recomienda utilizar la *sunshine regulation*, mediante la elaboración y publicación de ejercicios de *benchmarking* que comparen a los distintos operadores de agua urbana entre sí e indiquen la posición relativa de cada uno de ellos en base a indicadores de eficiencia

¹⁵ Ver nota de prensa aquí: <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/el-gobierno-aprueba-el-perte-de-digitalizaci%C3%B3n-del-ciclo-del-agua-para-modernizar-el-sector-y-avanzar-hacia-una-gesti%C3%B3n-m%C3%A1s-eficiente-y-sostenib/tcm:30-538429>

y calidad. La efectividad de estos ejercicios será máxima si la participación en los mismos es obligatoria y los resultados son publicados de forma no anónima.

- Elaborar una metodología común de referencia para un diseño eficiente y procompetitivo de las tarifas: con el objetivo de orientar a las administraciones competentes sobre la estructura, composición y revisión de las mismas para lograr una mayor transparencia, el cumplimiento de criterios de eficiencia en la producción y en el consumo en toda España, y facilitar la participación de más empresas en procesos de licitación y, por tanto, la competencia por el mercado, al tener las empresas mayor facilidad para anticipar los ingresos del servicio.
- Revisar la gobernanza del ciclo urbano del agua: los retos asociados al ciclo urbano del agua requieren de la coordinación de distintos niveles administrativos en la configuración actual de competencias.

Referencias

- BALANCE, T. y TAYLOR, A. (2005). *Competition and Economic Regulation in Water: The Future of the European Water Industry*. IWA Publishing.
- CABRERA, E. J. (2017). Can a regulator contribute to resolving the main problems of the rural urban water cycle in Spain? En E. J. CABRERA y E. CABRERA, *Regulation of Urban Water Services. An Overview*. IWA Publishing.
- CABRERA, E. y CABRERA, E. J. (2017). *Regulation of Urban Water Services. An Overview*. IWA Publishing.
- CNMC. (2020). *Estudio sobre los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua urbana*.
- DE WITTE, K. y MARQUES, R. (2010). Designing performance incentives, an international benchmark study in the water sector. *Central European Journal of Operations Research*, 18(2), pp 189–220.
- DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS. (2013). *Water Bill. Reform of the water industry: Retail competition*. Government of the United Kingdom.
- DEPARTMENT FOR THE ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS. (2015). *Introducing Retail Competition in the Water Sector. Impact Assessment (Defra 1346)*.
- FINGER, M., ALLOUCHE, J. y LUIS-MANSO, P. (2007). *Water and liberalisation. European water scenarios*. IWA Publishing.
- GEE, A. (2004). *Competition and the water sector. Competition policy newsletter. Number 2 - Summer*. European Commission.
- HOFFJAN, A., MÜLLER, N. A. y REKSTEN, H. (2014). *Enhancing Competition and Efficiency in the Urban Water Industry*. TRUST.
- LITTLECHILD, S. (1988). Economic regulation of privatised Water Authorities and some further reflections. *Oxford Review of Economic Policy*, 4(2), pp. 40-68.
- MARQUES, R. C. (2010). *Regulation of water and wastewater services: An international comparison*. IWA Publishing.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. (2007a). *El agua en la economía española: la situación y perspectivas. Informe integrado de análisis económico de los usos de agua. Artículo 5 y anexos II y III de la DMA*. Madrid.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. (2007b). *Precios y costes de los servicios del agua en España. Informe integrado de recuperación de costes de los servicios de agua en España. Artículo 5 y anejo III de la Directiva Marco del Agua. Serie Monografías*. Centro de Publicaciones. Secretaría General Técnica. Ministerio de Medio Ambiente.
- OCDE. (2004). *Competition and Regulation in the Water Sector. Policy roundtables*. París.

OCDE. (2009). *Managing water for all. An OECD perspective on pricing and financing*. Paris.

OCDE. (2015). *The Governance of Water Regulators. OECD Studies on Water*. Paris: OECD Publishing.

SHLEIFER, A. (1985). A Theory of Yardstick Competition. *The RAND Journal of Economics*, 16(3), pp. 319-327.