

ANALES DE ECONOMÍA APLICADA

2014

Número XXVIII

**Antonio García Lizana
Antonio Fernández Morales
Pablo Podadera Rivera
(Coordinadores)**



ASEPELT son las siglas de la Asociación Científica Internacional de Economía Aplicada. El objetivo de la Asociación, recogido en sus estatutos y que inspira su actividad, es organizar, promover y favorecer trabajos originales de carácter científico en el dominio de la Economía Aplicada.

Para ello, desde la Asociación se definen las siguientes líneas de actuación:

1. El intercambio de información, entre sus miembros, de sus trabajos de investigación.
2. La publicación de una Revista Científica: "Estudios de Economía Aplicada".
3. La publicación de selecciones de artículos o de obras colectivas.
4. La organización de seminarios, coloquios o congresos.

La Asociación se convierte, de esta manera, en un foro abierto al intercambio y debate de las distintas ideas y aportaciones científicas, que se desarrollan tanto en el ámbito universitario como en el empresarial, dentro del campo de la Economía Aplicada.

Las Reuniones Anuales de la Asociación, punto de encuentro de un elevado número de investigadores involucrados en estas cuestiones, proporcionan un medio excepcional para el mejor conocimiento mutuo, embrión de futuras colaboraciones.

Esta publicación ANALES DE ECONOMÍA APLICADA es la expresión del camino que están tomando las nuevas iniciativas en el ámbito de la investigación y de la innovación en Economía Aplicada.

ANALES DE ECONOMÍA APLICADA

Año 2014 - Número XXVIII

© 2014 ASEPELT

© 2014 Delta Publicaciones Universitarias, S.L.

Reservados todos los derechos. El contenido de esta publicación, tanto de la obra escrita como electrónica, puede ser utilizado, de común acuerdo con ASEPELT y DELTA PUBLICACIONES, para usos exclusivamente particulares y/o profesionales y, en ningún caso, comerciales.

ISSN: 2174-3088

Depósito Legal: M-23.364-2011

Preimpresión: Ferlane, Publishing Services

Impresión: Print House

El futuro de la regulación del sector del abastecimiento en España

TERESA TORREGROSA

Dpto. Análisis Económico Aplicado
Campus de San Vicente del Raspeig. Universidad de Alicante
Aptdo. 99. 03080 Alicante
e-mail: teresa.torregrosa@ua.es
Teléfono: 965903400, ext. 3276

MARTIN SEVILLA

Dpto. Análisis Económico Aplicado
Campus de San Vicente del Raspeig. Universidad de Alicante
Aptdo. 99. 03080 Alicante
e-mail: martin.sevilla@ua.es
Teléfono: 965909306

RAMÓN FUENTES

Dpto. Análisis Económico Aplicado
Campus de San Vicente del Raspeig. Universidad de Alicante
Aptdo. 99. 03080 Alicante
e-mail: rfuentes@ua.es
Teléfono: 965909711

Resumen

La gestión del servicio de abastecimiento de agua es un tema de muy relevante y de plena actualidad, no solo en España sino a nivel mundial. En España, desde la forma de prestación del servicio a través de la gestión directa o la gestión indirecta, o el tipo en sí de gestión indirecta que se desarrolle –empresa privada, pública o mixta- dan como resultado prácticamente tantas situaciones como ayuntamientos existen ya que la competencia es municipal, según reconoce la Ley de Bases de Régimen Local.

La heterogeneidad de circunstancias de gestión de los recursos hídricos, la fragmentación de un sector clave y la falta de indicadores comparables entre diferentes opciones para la prestación de este servicio, parece indicar la necesidad de apostar por la creación de un ente regulador independiente dada la naturaleza monopolística del sector del abastecimiento y el saneamiento, junto con el carácter esencial del bien que se gestiona. Mientras que las instituciones gubernamentales dictan las políticas generales a través de leyes y reglamentos, los operadores -públicos, privados o mixtos- son los responsables de prestar los servicios a la población, y sería el órgano regulador quien velaría por el cumplimiento de las normas.

El MAGRAMA está estudiando la posibilidad de elaborar una Ley sobre el Ciclo Integral del Agua de Uso Urbano con las dificultades que esto tiene en consideración a las competencias de las Comunidades Autónomas, lo que sin duda ayudaría a homologar la gestión del agua urbana en España, regulando un monopolio natural, ahora en manos de más de 8.100 municipios y un reducido número de empresas concesionarias, auténticas detentadoras de estos servicios.

En este trabajo tratamos de analizar las ventajas que supondría para España contar con una agencia de regulación similar a las existentes en numerosos países, tanto europeos como de América Latina.

Palabras clave: Agencia Reguladora, gestión indirecta, concesión, abastecimiento de agua, indicadores de gestión

Área Temática 5: Economía Agraria, Recursos Naturales y Cambio Climático

Abstract

Water supply management service is a very relevant issue at present. Not only the form of the service through direct or indirect management, but also the different ways of indirect management -private, public or mixed operators- produce as a result almost as many situations as local councils exists since competence is local, as it is recognized by the Law on Local Government .

The heterogeneity of circumstances for water management, the fragmentation of a key sector and the lack of comparable indicators between different options for the provision of this service, suggests the need to invest in the creation of a regulator given the monopolistic nature of the water supply and sanitation sector, together with the essential character of the good provided. All this promotes a framework for the existence of an independent regulator. While government institutions dictate the general policies through laws and regulations, operators - public, private or mixed - are responsible for providing services to the population, and is the regulator who would ensure the compliance of the rules.

The MAGRAMA (Ministry for Agricultural Affairs and Environment) is studying the possibility of developing a Law on Urban Water Cycle Use, which would certainly help to standardize the urban water management in Spain, by regulating a natural monopoly, now in the hands of more than 8,100 municipalities.

In this work, we analyze the benefits that a Regulatory Agency similar to those in numerous countries, both European and Latin American would have in Spanish water sector.

Keywords: Regulatory Agency, indirect management, concession, water supply management indicators

Thematic Area 5: Agricultural Economics, Natural Resources and Climate Change

1. INTRODUCCION

El sector del agua en España es muy relevante desde el punto de vista social, económico y ambiental. El agua debe ser considerado como un elemento vertebrador de la sociedad, básico para las actividades que realiza el ser humano, aunque sin olvidar las vertientes económica y ambiental que conforman un enfoque de gestión integrada de recursos hídricos.

La relevancia del sector se traduce, entre otros parámetros, en unas cifras de negocio que rondan los 5.000 millones de euros anuales, con una participación importante y concentrada en tres grandes grupos empresariales como son AGBAR - Aguas de Barcelona -en manos de la multinacional francesa Suez Environment-, FCC Acciona y el Canal de Isabel II Gestión, si bien la competencia en España está en manos de los municipios (art. 25 LBRL).

Sin embargo, el hecho de que la titularidad del servicio recaiga sobre el ayuntamiento no implica que sea la propia corporación quien deba gestionarlo, sino que la legislación vigente ofrece diversas posibilidades para que cada municipio, por si solo o de manera conjunta. La mencionada LBRL establece en su artículo 85.2 que:

“Los servicios públicos de la competencia local – entre los que encontramos el servicio de abastecimiento de aguas y saneamiento- podrán gestionarse mediante alguna de las siguientes formas:

A) Gestión directa: a. Gestión por la propia entidad local; b. Organismo autónomo local; c. Entidad pública empresarial local; d. Sociedad mercantil local, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local o a un ente público de la misma.

B) Gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos [...]

Estas posibilidades legales, junto con la competencia municipal, hacen que prácticamente contemos con casi tantos modelos de gestión de los servicios de abastecimiento de agua como municipios hay en nuestro país. El trabajo de Fernández, (2002) "Los ocho mil monopolios del agua urbana" refleja bastante bien la situación a la que nos estamos refiriendo. No obstante, la situación puede modificarse en un futuro no muy lejano dada la reciente aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de las Administraciones Locales, que modifica a la tradicional LBRL, y en donde se establece en su artículo 26.2:

2. En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios: [...] b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales. [...]

Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.

En España, son más de 7.000 los municipios con una población menor de 20.000 habitantes, en donde reside el 30% de la población de nuestro país.

Según AEAS (2014) las formas de gestión actuales están prácticamente repartidas al 50% entre las posibilidades que permite la ley. Un 51% de los municipios apuesta por la gestión pública del servicio a través de empresas públicas -un 39% del total- y el 49% restante lo hacen a través de gestión indirecta, siendo mayoritaria la fórmula de la empresa privada -un 36%- frente a la empresa mixta -un 13%.

Los modelos de colaboración público-privada están tomando cada vez más relevancia en este sector a escala mundial. En 2012, 962 millones de personas reciben parte de su servicio de abastecimiento o saneamiento por parte de empresas privadas, frente a los 335 millones que se calcularon en 2005. Es decir, aproximadamente, el 14% de la población mundial tienen parte de los servicios gestionados por

empresas privadas (Pinsent Masons, 2012). Las ventajas de este tipo de colaboraciones radican en la necesidad que tienen las administraciones de fuertes inversiones en este sector, haciendo más fácil la financiación de proyectos, contribuyendo en alguna forma a reducir el endeudamiento de las administraciones públicas, que junto con el perfil más técnico de las empresas privadas facilita este tipo de gestión. El problema es que en ocasiones, la inexistencia de una regulación y supervisión adecuada de este tipo de contratos, provoca la falta de control por parte de la administración en la prestación de un servicio relacionado con la provisión de un bien esencial como es el abastecimiento de agua y el saneamiento.

Frente a este movimiento creciente en la participación del sector privado en numerosos ámbitos de la economía originado sobre todo a finales de la década de los ochenta con Thatcher y Reagan a la cabeza, viene desarrollándose paralelamente un movimiento contrario a la participación privada en el sector del agua, que tiene su origen en el año 2000 con la llamada "guerra del agua" en Cochabamba, Bolivia. Esta corriente apuesta por la **remunicipalización** de los servicios del agua, sustentado en el éxito de casos conocidos internacionalmente en ciudades como París, Grenoble, Berlín, Santa Fé en Argentina, Atlanta o algunos casos nacionales como Aguas del Huesna en Sevilla. No es objeto de este trabajo profundizar más en estas dos corrientes, pero se puede extraer mucha información en movimientos como Water Remunicipalisation Tracker, Water Justice Project, Our Water Commons, Blue Planet Project (Canadá) o en la Agencia Española de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento (AEOPAS)

3. LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La regulación económica se realiza para paliar los fallos de mercado, aunque la intervención del Estado no está exenta de problemas. La creación de agencias reguladoras independientes del poder político y de las empresas reguladas es una solución cada vez más extendida para reducir los efectos negativos tanto del mercado como de la intervención del Estado. El regulador es necesario para equilibrar la eficiencia que pudiera ser potencialmente conflictiva con los objetivos de bienestar (Gerlach y Franceys, 2010). Es la relación entre el gobierno y el proveedor de los servicios lo que requiere una regulación económica. La función de la regulación es por tanto, proteger los legítimos intereses de los diversos actores: usuarios, prestatarios, inversionistas y sector público.

Existen básicamente dos modelos de regulación ampliamente extendidos. El modelo inglés y el modelo francés, aunque autores como Iwanami y Nickson (2008) señalan un modelo híbrido entre los dos, aplicado sobre todo en países en vías de desarrollo. En el modelo inglés, básicamente se regula la prestación de un servicio que pertenece a empresas privadas, tanto desde el punto de vista de la propiedad como del funcionamiento. En estos casos, se crean agencias reguladoras para controlar las tarifas aplicadas, la recuperación de costes, la calidad y satisfacción de los clientes con el servicio, etc.

El modelo francés, que es el aplicado también en España, no contempla la creación de entes reguladores independientes ya que esa función permanece en las autoridades políticas, casi siempre a la administración local. Aquí se establece la idea de

"regulación por contrato"(Iwanami y Nickson, 2008). Aunque ambos modelos tienen virtudes y defectos, la diferencia, además de la existencia o no de un ente regulador, reside en que el modelo francés (y por ende, el español) es menos flexible a las situaciones cambiantes del entorno, ya que los contratos suelen ser de muy larga duración.

3.1 Las agencias de regulación de los servicios de agua

La aplicación del modelo inglés al sector del abastecimiento de agua y el saneamiento tiene como resultado casi siempre la creación de este tipo de agencias o entes reguladores. La naturaleza monopolística del sector del abastecimiento y el saneamiento, junto con el carácter esencial del bien que se gestiona, el agua, propicia un marco adecuado para la existencia de una regulación por un ente independiente, sin perjuicio de que el servicio sea prestado por empresas públicas, privadas o mixtas. Normalmente, el sector del agua suele estar sujeto a varios tipos de regulación (Abbot y Cohen, 2009): ambiental, social, económica, de planificación,...que abordan desde el establecimiento y control de precios, hasta la calidad del servicio

El origen de las agencias reguladoras de servicios se remonta a 1887 (Sifontes, 2003) con la creación en Estados Unidos de la Comisión de Comercio Interestatal para regular los ferrocarriles. A partir de ahí, toda una serie de entes reguladores relacionados con el sector de la alimentación, la salud, la protección ambiental, etc. fueron apareciendo. En la actualidad, prácticamente todos los estados americanos cuentan con su Public Utilities Commission encargada, entre otros sectores, de la regulación y supervisión de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento.

3.2. Las experiencias internacionales

Una buena forma de testar los modelos regulatorios en materia de gestión de agua es echar un vistazo a nuestro alrededor. En Europa, una de las agencias más relevantes relacionadas con los servicios de agua, que es el sector que nos interesa, es la *Office of Water Services* (OFWAT), Agencia de Regulación de los Servicios de Agua en Inglaterra y Gales¹, y representante del modelo de regulación inglés en Europa. Creada en 1989 tras la privatización de los servicios de agua y saneamiento, si bien rinden cuentas ante el Parlamento Británico y el gobierno de Gales, la OFWAT es una agencia independiente del Gobierno y las empresas prestatarias de los servicios. Entre sus funciones principales destaca asegurar que las compañías prestan los servicios con una buena calidad, un servicio eficiente, así como garantizar una buena calidad ambiental en el largo plazo, además de limitar los precios que las compañías pueden cobrar a los usuarios. El establecimiento de precios se realiza de manera plurianual. La última actualización se llevó a cabo en 2009,

¹ En realidad, existen otros dos organismos públicos que junto con la OFWAT son responsables de la gestión de las compañías de provisión de los servicios de agua y saneamiento: La Agencia del Medio Ambiente, que es responsable de la gestión de los recursos hídricos, incluyendo la gestión de la sequía, y el Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales (DEFRA). La Agencia del Medio Ambiente revisa los planes de gestión de recursos de las empresas, incluyendo sus programas sobre la eficiencia en la medición, y los temas de licencias. El DEFRA estableció en 2005 un grupo sobre Ahorro de Agua, con el objetivo de reducir el consumo per cápita en los hogares. (Barret y Wallace, 2011).

donde se establecía que los precios que las compañías podían cobrar en el periodo 2010-2015 subirían un 3,5%, acordes a la inflación. Según su informe anual 2012-2013 (OFWAT, 2013), el importe recaudado iría a mantener y mejorar los servicios relacionados. Según la propia OFWAT, los precios son un 30% más baratos que si las compañías no estuviesen sometidas a su control (OFWAT 2012b). La OFWAT controla el funcionamiento de 33 compañías en el sector del agua y el saneamiento (20 compañías regionales, 5 locales y 8 con licencia para abastecer a grandes consumidores). En palabras de su penúltimo Presidente, "desde la privatización hace más de 22 años, el servicio del agua y el saneamiento en Inglaterra y Gales ha mejorado sustancialmente; el servicio, es más seguro y mejor y su misión regulatoria ha contribuido de manera significativa a este hecho. Incluso afirma que para tres cuartos de los clientes, la factura del agua representa menos de un 3% de su presupuesto anual disponible" (OFWAT, 2012a, p.4).

Pero no es la única agencia reguladora en nuestro entorno. Nuestro país vecino, Portugal, cuenta con la *Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos* (ERSAR) desde el año 1999². Su objetivo es defender los derechos de los consumidores y usuarios de los servicios de agua y saneamiento y, así como asegurar la calidad del servicio prestado por los administradores y garantizar tarifas socialmente aceptables, teniendo en cuenta también la viabilidad económica y la protección de los intereses legítimos de los operadores, independientemente de su condición - pública o privada.

En Italia, desde hace menos tiempo y con algunas funciones más difusas, *l'Autorità per l'energia elettrica e il gas* se hizo cargo en 2011 de las funciones de regulación que antes venía ejerciendo la *Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua*. En Holanda, el gobierno creó el *Water Governance Center* que tiene como misión diseñar las medidas de mejora en los modelos de gestión de agua

Australia es un caso particular, ya que existen agencias reguladoras de los servicios de agua, gas, electricidad y transporte prácticamente para cada estado. Desde la *Independent Pricing and Regulatory Tribunal* en Nueva Gales del Sur, a la *Essential Services Commission*, en el Estado de Victoria, la *Queensland Competition Authority* en Queensland, o la *Economic Regulation Authority* en West Australia.

Pero si hay un lugar en donde las agencias reguladoras de los servicios públicos, especialmente del agua y el saneamiento, han tenido y tienen un importante papel, es en Latinoamérica. La oleada de privatizaciones de los años noventa con Thatcher y el gobierno de Reagan caló hondo en muchos países de Latinoamérica alentados, en ocasiones, por las políticas de condicionalidad de los préstamos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Un número significativo de empresas de agua potable y saneamiento fueron transferidas al sector privado. Simultáneamente y dada la relevancia social, económica y ambiental de estos servicios, la prestación de los mismos debía ser regulada por el Estado. De esta forma, la mayoría de los países establecieron, durante la década de los 90, marcos regulatorios para el sector y crearon entes reguladores con el fin de vigilar y controlar a las entidades prestatarias de los servicios de agua (ADERASA, 2010).

² El ente original era el *Instituto Regulador de Águas e Resíduos* (IRAR). En 2009, el Instituto se transformó en Entidad Reguladora, por Decreto-Lei n.º 277/2009.

No todos los procesos fueron exitosos. Los prejuicios ideológicos, la debilidad de las organizaciones civiles, la inestabilidad macroeconómica y política, la poca experiencia regulatoria y el bajo nivel de tarifas, entre otros aspectos, derivaron en múltiples controversias, conflictos y renegociaciones (ADERASA, 2010). Resultados positivos de este proceso como Buenos Aires en Argentina, en donde se ha incrementado la inversión, o países como Colombia o Ecuador donde se ha ampliado el acceso al agua potable, contrastan con sonados fracasos como Cochabamba³, en Bolivia.

La tabla siguiente, muestra a modo de resumen, la importancia de este tipo de instituciones en el continente americano.

Tabla 1. Reguladores Económicos de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en las Américas

País	Ente regulador	Año de creación
Argentina	Asociación Federal de Entes Reguladores de Agua y Saneamiento (AFERAS)	1998
Bolivia	Superintendencia de Saneamiento Básico (SISAB)	1999
Brasil	Agencia Nacional de Aguas (ANA)	1997
Canadá	<i>Utilities Commission</i>	1996
Chile	Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS)	1990
Colombia	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD)	1994 1991
Costa Rica	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)	1996
Ecuador	Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil (ECAPAG) ⁴	2001
El Salvador	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)	1961
EEUU	<i>Public Utility Commission</i>	1889
Honduras	Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ER-SAPS)	2003
Nicaragua	Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA)	1979
Panamá	Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP)	1996
Paraguay	Ente Regulador del Sistema Sanitario (ERSSAN)	2000
Perú	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS)	1992
Uruguay	Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA)	2002

Fuente: Elaboración propia y ADERASA (2010)

La necesidad de varios de esos reguladores por establecer comunicación entre ellos derivó en la creación de ADERASA, la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento en las Américas en el año 2001⁵, originalmente formado por

³ El caso de Cochabamba es mundialmente conocido como la Guerra del Agua. El enfrentamiento entre la población y los poderes públicos por el proceso de privatización del servicio de agua potable terminó con un muerto, importantes revueltas y la retirada del proceso en sí.

⁴ Empresa ecuatoriana que en sus inicios comenzó como prestadora de servicios de agua potable y alcantarillado, pero desde el año 2001 entrega en concesión los servicios a la empresa Interagua por lo que ECAPAG dejó de ser una empresa operadora, convirtiéndose en un Organismo de Control y Regulación de la Concesión, ahora teniendo como función el control y regulación del Concesionario en temas relacionados a la prestación de servicios de abastecimiento de agua potable, recolección y disposición de aguas servidas y aguas lluvias en el cantón Guayaquil.

⁵ El primer intento de creación de este Ente internacional se dio un año antes, a través de un acuerdo firmado entre Colombia y Bolivia, con el fin de fomentar la cooperación y la coordinación de esfuerzos en la promoción del desarrollo del sector de agua potable y saneamiento en las Américas (ADERASA, 2010)

Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Nicaragua, Panamá y Perú; una asociación muy activa desde su creación. Actualmente, también Brasil, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana, Venezuela, El Salvador, Guatemala y Belize forman parte de ADERASA, si bien no todos ellos cuentan con un ente diferenciado del gobierno en aspectos regulatorios⁶.

No solo en América y Europa existen este tipo de agencias reguladoras. En África, numerosos países cuentan con este tipo de mecanismos de regulación de los servicios de agua y saneamiento. Ghana cuenta con su *Public Utilities and Regulatory Commission (PURC)* desde 1997, encargada de regular la provisión de los servicios de electricidad y agua. En el mismo año, Zambia crea el *National Water Supply and Sanitation Council (NWASCO)*; Kenya tiene desde 2002 el *Water Resources Management Authority (WRMA)*; en Ruanda, la *Rwanda Utilities Regulatory Authority (RURA)* desde 2001; en Egipto, The *Egyptian Water Regulatory Agency (EWRA)*, creada en 2006; la *General Water Authority* en Libia (*GWAL*); en Mozambique, el *Conselho de Regulacao do Abastecimento de Agua (CRA)*; o en Tanzania, la *Energy and Water Utilities Regulatory Authority (EWURA)*.

También existen agencias reguladoras de los servicios de agua en países como Indonesia, concretamente en Jakarta (*Jakarta Water Supply Regulatory Body (JWSRB)*) desde 2001, en la India, existen a nivel regional, como por ejemplo el *Rajasthan Water Supply and Sewerage Management Board (RWSSMB)* o el *Kerala Water Authority (KWA)*, en Jordania, *Water Authority of Jordan (WAJ)*, en Israel la *Water Authority Council*,

Ya hemos visto que la existencia de este tipo de reguladores es una práctica bastante extendida en el mundo. La regulación de los servicios relacionados con un bien considerado esencial es básica en cualquier circunstancia, máxime cuando, como ocurre en España, la titularidad del bien en sí es pública.

Además de los ejemplos prácticos de la existencia de entes regulatorios alrededor del mundo, también se desarrollan iniciativas voluntarias para empresas/administraciones prestadoras de servicios de abastecimiento y saneamiento. **Aquarating**, aún en fase de pruebas, es un proyecto financiado por el Banco Inter-Americano de Desarrollo en colaboración con IWA, la Asociación Internacional del Agua está desarrollando un sistema de calificación que evalúa el desempeño de prestadores de servicios de agua y saneamiento de forma integral. Aparte de una calificación global del prestador, el sistema ofrece calificaciones detalladas de las diversas áreas objeto (Acceso al Servicio, Calidad de Servicio, Eficiencia en la Operación, Eficiencia en la Planificación y Ejecución de Inversiones, Eficiencia en la Gestión Empresarial, Sostenibilidad Financiera, Sostenibilidad Ambiental, y Gobierno Corporativo), una evaluación de la fiabilidad de la información provista, así como orientaciones para mejorar las prácticas de gestión.(cita)

⁶ Algunos de los países como Venezuela, el Salvador o Guatemala no cuentan con entes reguladores propiamente dichos de manera formal, sino que suelen ser los ministerios o departamentos estatales los que se encargan de realizar las actividades de regulación o control. En el caso de la República Dominicana, el INAPA es el propietario de todos los sistemas de abastecimiento de agua potable y de aguas residuales y pluviales del país, por lo que su acción regulatoria se centra en ellos mismos.

4. ¿QUÉ SUPONDRÍA LA REGULACIÓN EN ESPAÑA?

La existencia de agencias reguladoras en numerosos países para el sector del agua es una práctica que podría ser muy beneficiosa (no se pueden obviar los problemas que se originarían debido a la gran heterogeneidad existente en la actualidad) en nuestro país, dada la heterogeneidad de situaciones de gestión de los recursos hídricos, la fragmentación de un sector clave y la falta de indicadores comparables entre diferentes opciones para la prestación de este servicio. En caso de apostar por la creación de un ente regulador, es esencial la separación clara de las funciones y responsabilidades de regulación, de modo que esté bien definido, mientras que las instituciones gubernamentales dictan las políticas generales a través de leyes y reglamentos, los operadores -público, privado o mixto- son los responsables de prestar los servicios a la población, y es el órgano regulador quien velaría por el cumplimiento de las normas, siendo árbitro de primera instancia en situaciones de conflicto entre participantes (Barocio, 2007). La cuestión de las competencias autonómicas en esta materia es muy relevante por lo que no se deben hacer menciones a estos problemas sin tener en cuenta este aspecto del posible “ente regulador estatal”. Podríamos verlo desde un doble enfoque: ente central con participación de las CCAA o Normas generales estatales a cumplir por entes autonómicos.

Existen estudios que demuestran que el tipo de regulación desarrollada en países como Estados Unidos (Aubert y Reynaud, 2005) ha influido de manera significativa a la eficiencia y la mejora de la productividad en la industria del agua. En Inglaterra y Gales, la privatización de los servicios y su consiguiente regulación ha provocado un incremento en la productividad (Saal y Reid, 2004) y una reducción en las ineficiencias relacionadas con la sostenibilidad ambiental (Erbetta y Cave, 2006).

A pesar de coincidir muchos expertos en señalar que existen grandes diferencias en el desempeño entre prestadores – incluso en un mismo país –, y que muchos no alcanzan un estándar deseable y factible, no hay hoy en día demasiada información fiable disponible al respecto. Parte del problema es la inexistencia de un estándar común de evaluación de ese desempeño dado un abanico de criterios relevantes en la prestación de servicios de agua y saneamiento como son la accesibilidad, calidad, eficiencia, sostenibilidad, y transparencia de los mismos.

Como afirma Cabrera (2008), municipios pequeños son incapaces de gestionar y controlar las infraestructuras hídricas y si a esto le añadimos el complejo sistema de gestión español, con múltiples gestores del agua urbana como organismos autónomos estatales, autonómicos, entes públicos de derecho privado, empresas estatales, locales, mixtas, empresas privadas concesionarias etc. es evidente que la figura de un regulador que organice uniformemente esta maraña de gestores es más que necesaria, debiendo ocupar un destacado lugar en la agenda de las preocupaciones de los agentes públicos y de los ciudadanos.

El pasado 15 de Junio del 2013, El Director General de AGA mencionaba en la IX Conferencia de gestión de agua, AQUA13, los fallos que generaba el sistema de gestión del servicio del agua en territorio español, citando entre otros (González, 2013): la problemática generada por la multiplicidad de reguladores, las disputas en tribunales, el aumento de los costes energéticos generando un déficit de tarifas, el malestar del consumidor, la utilización del agua en las guerras políticas etc. Aldaya

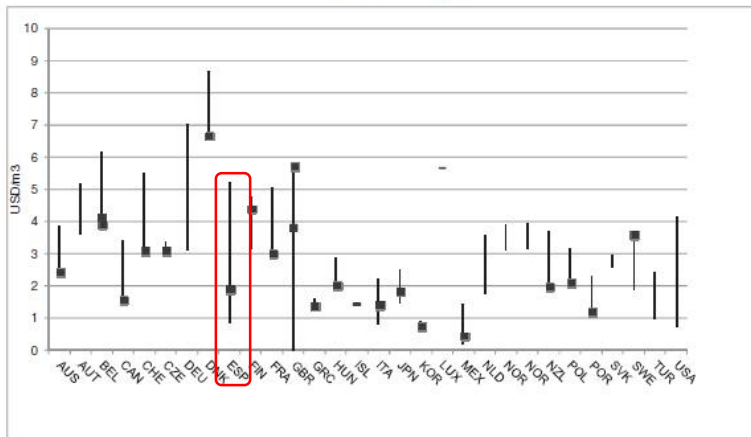
y Cabrera, (2012) entre otros, mencionan la dificultad de afrontar nuevas inversiones en infraestructuras o inversiones en mantenimiento de la red de suministro, debido a la situación de crisis actual. Con una administración totalmente endeudada, sin ayudas estructurales europeas ya que éstas han llegado a su fin y con la necesidad de realizar dichas inversiones de inmediato para no colapsar el ciclo urbano, la figura de una Agencia Reguladora sería crucial para proporcionar la imparcialidad, la coordinación y vigilancia de la gestión del servicio de agua evitando abusos y desvíos.

Desde el punto de vista de la calidad del servicio, el establecimiento de una Agencia Reguladora dotaría al sistema de transparencia, permitiendo la creación de una batería de indicadores reales y auditables, comunes para todos los municipios, unificando criterios de calidad en la prestación de servicios. Así mismo, se optimizaría la infraestructura existente ya que se crearía un objetivo común en las acciones para reducir pérdidas en la red, monitoreo, ejecución de inversiones para el mantenimiento de la red, entre otras. Además, supondría la tregua política en la guerra del agua que paulatinamente los gobiernos autonómicos y locales suelen mantener sobre todo en momentos de escasez hídrica. Guerra que por la falta de información y poca transparencia en el servicio de abastecimiento, ha generado soluciones inapropiadas para resolver problemas de abastecimiento⁷.

Otra de las ventajas vendría por el lado de la homogeneidad en el sistema tarifario actual, aunque con matices dada la polémica que originaría el tener que subir unas tarifas y bajar otras para conseguir uniformidad. España es uno de los países en donde mayor dispersión se detecta entre diferentes municipios, incluso municipios vecinos, en las tarifas aplicadas al servicio. Un reciente estudio de la OCU (2014) revela diferencias de hasta un 245% entre provincias como Palencia y Murcia, aspecto que también resaltaba un estudio de la OCDE (2010), que señala que la variabilidad de las tarifas en España es una de las más elevadas. Los motivos que aporta el estudio hacen referencia a los costes relacionados con la captación, aunque también a decisiones políticas, que indican en muchas ocasiones la falta de coherencia en la fijación de las tarifas por parte de los municipios.

Gráfico 1. Variación de los precios locales en el abastecimiento de agua y saneamiento en los países de la OCDE, 2008

⁷ Un ejemplo patente es la decisión de emplear los fondos europeos destinados a grandes infraestructuras hidráulicas, como la construcción de desaladoras. El plan de desalación 2004, llevado a cabo para rebajar las tensiones generadas por los trasvases, ha dado lugar a la construcción de desaladoras que operan por debajo del 16% de su capacidad, principalmente porque no es necesario desalar agua, ya que no hay déficit hídrico y lo más importante porque tras las subidas del precio de la luz, la puesta en marcha de la desaladora encarece considerablemente los precios del agua.



Fuente: OCDE, 2010

Sin embargo, la creación de un ente regulador efectivo es una cuestión compleja que va más allá de la aprobación de leyes y adopción de modelos de otros países. Ceder competencias desde la Administración a un Ente “independiente” surge cuando es necesario diluir las influencias políticas en el sector a regular (Sancho, 2003), esto puede llegar a ser complicado sobre todo en el caso Español, donde toda decisión sobre la gestión hídrica es sensible de ser utilizada en las batallas políticas que se suceden en cada legislatura. Aunque por otro lado, la cesión de responsabilidad al ente regulador exime a la Administración pública de las responsabilidades políticas directas que puedan generarse por las decisiones tomadas por el ente regulador (Sancho 2003). Además, un nuevo organismo, dada la tendencia española a crear instituciones en lugar de adaptar las existentes (Torregrosa, 2009) supondría problemas adicionales de coordinación que habrían de ser solucionados. Desde el punto de vista de la empresa privada concesionaria del servicio, puede provocar pérdida de eficiencia. La gran cantidad de información requerida por el ente regulador, información que debe ser entregada con continuidad y auditable para que la Agencia Reguladora tenga información fiable de la actividad de la empresa, puede suponer una carga de trabajo adicional en el desarrollo de la actividad, generando un incremento del coste para la empresa.

Aunque también existe gran variabilidad en el tipo de entes regulatorios existentes, lo más importante a la hora de establecer un sistema parecido, es que la agencia resultante sea lo más independiente posible de las administraciones nacionales, es decir, que no sea una institución más, dependiente de un ministerio concreto, en donde la influencia política siga estando presente. Algunos elementos fundamentales que debería cumplir este organismo: establecer políticas a medio y largo plazo, elemento que contrasta enormemente con los “tiempos políticos” que llegan a los 4 años que dura la legislatura; el dinero del agua, para el agua, no a la caja única como argumentaba Cabrera (2014); procesos de externalización transparentes y fomento de la competencia para garantizar la homogeneidad y transparencia en los criterios de asignación de nuevas concesiones. Jouravlev (2014) además añade un

elemento clave para la independencia del ente: una fuente autónoma de financiación, normalmente una tasa pagada por los prestadores del servicio, que garantiza una independencia financiera evitando el carácter político-partidista.

4.1 Indicadores de gestión

La existencia de la agencia reguladora, va intrínsecamente ligada a la creación de una serie de indicadores de gestión, como herramienta de síntesis de la información disponible de un abastecimiento, por tanto, es imprescindible, como afirma Cabrera (2002) que exista información que alimente a esos indicadores. Sin información continua, homogénea y estandarizada, la actuación del ente regulador será ineficaz ya que los resultados del benchmarking no permitirían comparar entre diferentes prestatarios y elegir al más eficiente para mejorar el sistema en general.

Las razones para utilizar indicadores de gestión en un abastecimiento de agua potable pasan por una actitud activa hacia la calidad del servicio, una mejora de la toma de decisiones, el fortalecimiento de la capacidad institucional, además permiten la formulación de cambios estratégicos y políticos y las comparaciones entre abastecimientos distintos, por lo que facilitan el seguimiento de las contrataciones y los abastecimientos con gestión privada (Cabrera *et al*, 2002).

La OFWAT (OFWAT, 2012c), utiliza unos 19 indicadores agrupados en 4 áreas: experiencia con los clientes⁸, fiabilidad y disponibilidad⁹, impacto ambiental¹⁰ y los indicadores financieros¹¹.

En los países miembros de ADERASA (ADERASA, 2007) la información es más detallada. Los indicadores se distribuyen entre indicadores de la estructura del servicio¹², indicadores de operación¹³, indicadores de calidad del servicio¹⁴ y los económicos financieros¹⁵. En total, unos 58 indicadores, aunque como muestran sus memorias, no todos los países facilitan todos los datos requeridos.

En otras agencias, los indicadores son similares. En la *National Water Supply and Sanitation Council (NUASCO)* de Zambia, hacen referencia por ejemplo a la cobertura del servicio, el agua no registrada, las horas de abastecimiento, los costes de operación y mantenimiento y la eficiencia del personal (personal por cada 1.000 conexiones). En la Agencia Portuguesa, datos sobre la accesibilidad física del servicio, la accesibilidad económica, respuesta a reclamaciones, cobertura de los gastos, rehabilitación de colectores y redes, eficiencia energética, control de descargas,

⁸ nivel de preocupación de los clientes, número de incidencias con el alcantarillado, cortes de agua y duración.

⁹ fugas, calidad de las infraestructuras, índice de seguridad en el abastecimiento en épocas de sequía y picos de demanda

¹⁰ emisiones de gases invernadero, incidentes relacionados con la contaminación, cumplimiento de los permisos de vertidos, vertidos satisfactorios de lodos.

¹¹ retornos de capital después de impuestos, calificación de crédito, cobertura del tipo de interés, nivel de endeudamiento/apalancamiento,

¹² Cobertura del servicio, conexiones y tratamiento en alcantarillado.

¹³ Son los más numerosos, y van desde temas de personal a eficiencia en el uso del recurso, potabilización de agua, pérdidas, tratamiento,...

¹⁴ Datos sobre continuidad del servicio, calidad del agua en las redes, calidad de los vertidos, reclamaciones de los usuarios y sus respuestas.

¹⁵ Información sobre facturación, costes, endeudamiento y rentabilidad.

análisis de aguas residuales.....son algunos de los 44 indicadores que utilizan (ERSAR, 2013).

El programa AQUARATING define 8 áreas de evaluación –acceso al servicio, calidad del servicio, eficiencia en la operación, eficiencia en la planificación y ejecución de inversiones, eficiencia en la gestión empresarial, sostenibilidad financiera, sostenibilidad ambiental y gobierno cooperativo. Además, cuenta con 27 Sub-áreas de evaluación, 113 Elementos de evaluación, 61 Indicadores, 99 Variables y 52 Grupos de prácticas, por lo que a priori dispone de una información bastante completa de las entidades que se someten voluntariamente a su sistema de evaluación.

Como ya se ha comentado, nos encontramos en España con una gran variedad de modalidades de gestión del agua urbana (Torregrosa, 2009), que va desde organismos autónomos estatales como las Confederaciones Hidrográficas o la Mancomunidad de los Canales del Taibilla, autonómicos –ej. Agencia Catalana del Agua-, empresas públicas estatales-Aguas de la Cuenca del Ebro, ACUAMED, etc.-, autonómicas –Canal de Isabel II-, locales – AMJASA¹⁶-, mixtas –Aguas de Alicante, Aigües d'Elx- empresas privadas concesionarias –Aguas de Barcelona, Aguas de Valencia-, mancomunidades y consorcios –Mancomunidad de Aguas de la Comarca de Pamplona, Consorcio de Agua de la Marina Baja- junto con los propios entes locales . Esto dificulta enormemente el establecimiento de unos estándares de calidad del servicio.

Que además, homogenice la prestación de un servicio esencial y los propios consumidores sean capaces de entender el porqué del precio que pagan a la empresa X, y por qué éste suele ser diferente al que pagan los vecinos del pueblo de al lado, en donde quien gestiona el abastecimiento y el saneamiento es el propio ayuntamiento, o incluso la misma empresa X. Conseguir estándares de calidad comparables, competencia entre operadores, tanto públicos como privados y transparencia. Además, sería beneficioso tanto para los operadores ya que se debería garantizar su sostenibilidad económica en base a las tarifas aprobadas y para el consumidor, que pague un precio justo por lo que consume.

Pero esto requeriría de cambios legislativos importantes, la propia y hasta hace pocos días intocable Ley de Bases de Régimen Local¹⁷, actitud política y, sobre todo, supondría el final del monopolio sin fiscalizar de algunas empresas concesionarias, ya que tendrían que rendir cuentas a nivel nacional,(esta cuestión es clave y entiendo que frena cualquier iniciativa estatal en esta materia. La configuración de las competencias en materia de aguas hace que el marco autonómico requiera una reflexión más cuidadosa de las características que debería tener ese organismo, como he comentado anteriormente) y no solo al ayuntamiento en cuestión, que siempre es más sencillo de convencer.

5. CONCLUSIONES

¹⁶ Aguas Municipales de Jávea, S.A:

¹⁷ Acaba de modificarse esta ley justificada por la política de recortes que está llevando a cabo el gobierno, para limitar los servicios que pueden prestar ahora las corporaciones locales.

La falta de una regulación, económica en concreto, ya ha sido puesta de manifiesto por numerosos autores, incluso la OCDE (2011) lo señala como uno de los retos que todavía queda por alcanzar en España. Hemos comprobado como la existencia de un regulador que controle la prestación de un servicio esencial como es el abastecimiento y saneamiento de agua es una realidad en numerosos países en el mundo. En España, la propia situación de la gestión del agua, con la variabilidad de "modelos" en todo el territorio, aconsejan el establecimiento de unos indicadores de gestión comparables entre todos los prestatarios para asegurar una calidad en el servicio, una homogenización de la información y la creación de un ente regulador independiente de las administraciones estado y las empresas prestatarias que fiscalice la actividad y asegure un servicio de calidad y a precios económicamente viables y socialmente aceptables.

Es cierto que en otros países como Holanda o Escandinavia han resuelto el control regulatorio de estos servicios de manera satisfactoria sin necesidad de recurrir a agencias reguladoras independientes. La diferencia radica en la titularidad pública en la prestación de estos servicios, a diferencia de España en donde la mayor parte son prestados a través de concesiones a empresas privadas durante plazos de más de 20 años, por lo que el control escapa en la mayoría de las ocasiones de las autoridades competentes.

Aunque parece muy complicado cambiar la estructura de funcionamiento en la prestación de un servicio como éste, lo cierto es que los datos y las experiencias internacionales demuestran que las ventajas de contar con un ente regulador superarían con creces a los inconvenientes propios de todo cambio institucional y/o legislativo, ya que, como afirma Cabrera (2008) mientras una reforma de la administración no cambie la dinámica actual, el suministro urbano de agua no alcanzará los estándares propios de un país moderno.

Agradecimiento.

Los autores desean hacer constar el agradecimiento a las Ayudas para la realización de proyectos de investigación emergentes, del Vicerrectorado de Investigación, Desarrollo e Innovación de la Universidad de Alicante, 2012.

6. BIBLIOGRAFÍA

ABBOT, M.; COHEN, B. (2009) "Productivity and efficiency in the water industry", *Utilities Policy*, 17, pp. 233-244.

ADERASA (2005) *Las Tarifas de Agua Potable y Alcantarillado en América Latina*. Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas, Grupo de Tarifas y Subsidios.

ADERASA (2007) *Manual de Indicadores de Gestión para Agua Potable y Alcantarillado Sanitario*. Grupo Regional de Trabajo de Benchmarking. Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas,

ADERASA (2010) ADERASA: Un referente para la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento. Coord: Roberto Olivares. México.

ADERASA (2011) "Informe Anual 2010. Grupo Regional de Trabajo de Benchmarking (GRTB)", *Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas*, ADERASA

AEAS (2014) "Regulación. Objetivo: Eficiencia". *Jornadas sobre el Futuro de la Regulación del Agua en España*, Valencia, 29-30 de abril de 2014.

ALDAYA, M.; CABRERA, E. (2012), *El agua en España: bases para un pacto de futuro*. Fundación Botín.

AUBERT, C., REYNAUD, A.,(2005). "The impact of regulation on cost efficiency: an empirical analysis of Wisconsin water utilities". *Journal of Productivity Analysis* 23, 383–409.

BAROCIO, R. (2007) "La Regulación de los Servicios de Agua y Saneamiento. Situación Actual y Perspectivas". *Seminario Internacional sobre Gestión y Regulación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento*. México.

BARRETT, G.; WALLACE, M. (2011) "An Institutional Economics Perspective: The Impact of Water Provider Privatisation on Water Conservation in England and Australia". *Water Resources Management*, 25: 2325-1340

CABRERA, E. (2014) "¿puede resolver un regulador los problemas del ciclo urbano del agua?" en las *Jornadas sobre Regulación del Agua en España*, Valencia, 29-30 de abril de 2014

CABRERA, E. (2008) "El suministro del agua urbana en España" Fundación Nueva Cultura del Agua. Panel científico-técnico de seguimiento de la política de aguas. Convenio Universidad de Sevilla-Ministerio de Medio Ambiente

CABRERA, E.; BALMASEDA, C.; PEREZ, R. (2002) "Indicadores de Gestión. Un mecanismo para el control de abastecimientos", Ponencia presentada al *III Congreso Ibérico Sobre Gestión y Planificación De Aguas: La Directiva Marco del agua: realidades y futuros*. Sevilla 13-17 de noviembre de 2002

ERBETTA, F., CAVE, M., (2006). "Regulation and efficiency incentives: evidence from the England and Wales water and sewerage industry". *Review of Network Economics* 6 (2), 425–452.

ERSAR (2012) *Relatório Anual dos Serviços, RASARP*. Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, Lisboa.

FERNÁNDEZ, D. (2002) "Los ocho mil monopolios del agua urbana". *Revista de Obras Públicas*, Extraordinario de octubre 2002, Nº 3.425, pp. 93-102

FERRO, G.; LENTINI, E.; ROMERO, C.A. (2011) *Eficiencia y su medición en prestadores de servicios de agua potable y alcantarillado*. Documento de Proyecto, CEPAL, GIZ.

GERLACH, E.; FRANCEYS, R.; (2010) "Regulating Water Services for All in Developing Economies", *World Development*, Vol. 38, Nº 9. pp.:1229-140

González, J.L.(2013) "Claves del sector: régimen concesional, posibilidad de un regulador y expansión internacional". *IX Conferencia sobre gestión de agua. AQUA 13*, Madrid

IWANAMI, M., NICKSON, A. (2008). "Assessing the regulatory model for water supply in Jakarta". *Public Administration and Development*, Vol 28(4).

JOURAVLEV, A.; (2014) "Experiencias y conclusiones de la regulación en América Latina". En las *Jornadas sobre Regulación del Agua en España*, Valencia, 29-30 de abril de 2014

OCDE (2011) *Water Governance in OECD Countries. A Multi-level Approach*. OECD Studies on Water, OECD Publishing

OFWAT (2013), *Annual Reports and Accounts 2012-2013*. Birmingham, Reino Unido

OFWAT (2012a), *Annual Reports and Accounts 2011-2012*. Birmingham, Reino Unido

OFWAT (2012b), *Your water and sewerage bill 2011-12*. Birmingham, Reino Unido

PINSENT MASONS (2012) *Pinsent Masons Water Yearbook 2012-2013. The essential guide to the water industry from leading infrastructure law firms*. Pinsent Masons LLP, Londres

SAAL, D., REID, S., (2004). *Estimating Opex Productivity Growth in English and Welsh Water and Sewerage Companies 1993–2003*. Research paper 0434. Aston Business School, Aston University.

SANCHO, D. (2003), *Regulación y agencias reguladoras independientes: elementos clave para la consolidación de su diseño institucional*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública, Panama 2003

SIFONTES, D. (2003) *Regulación Económica y Agencias Regulatorias Independientes: una revisión de la literatura*. Mimeo. Universidad de Carabobo, Universidad Complutense de Madrid.

Torregrosa, T. (2009) *La gestión del agua en la Marina Baja (Alicante)*. Temas de las Cortes Valencianas, N. 19. Corts Valencianes, Valencia