

Estudios sobre la Economía Española - 2020/24

Un análisis de la competencia en la gestión urbana del agua

Joaquín López Vallés, Lara Tobías Peña y Cristina Vallejo Gil
(CNMC)

Agosto 2020

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de FEDEA.

Un análisis de la competencia en la gestión urbana del agua

Joaquín López Vallés, Director del Departamento de Promoción de la Competencia (CNMC).

Lara Tobías Peña, Subdirectora de Estudios e Informes (CNMC).

Cristina Vallejo Gil, Jefa de Servicio de la Subdirección de Estudios e Informes (CNMC).

Teléfonos de contacto: 917876950 (Joaquín), 917876968 (Lara), 914329698 (Cristina).

Email: joaquin.lopez@cnmc.es, lara.tobias@cnmc.es, cristina.vallejo@cnmc.es

Dirección: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Calle Barquillo 5, 28004, Madrid.

Resumen

En enero de 2020, la CNMC publicó el *Estudio sobre los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua urbana (E/CNMC/07/19)*. Identifica deficiencias en la regulación y gobernanza del ciclo urbano del agua que impiden aprovechar las ventajas de la competencia por el mercado y la máxima eficiencia en la prestación de los servicios. La introducción de herramientas apropiadas de competencia por el mercado, transparencia, y competencia comparativa redundaría positivamente en la sostenibilidad económica y medioambiental de los servicios y en el bienestar de los ciudadanos, coadyuvando a afrontar los retos asociados a la escasez hídrica y el cambio climático.

Palabras clave: Servicios de abastecimiento y saneamiento de agua urbana, competencia por el mercado, competencia comparativa, buena regulación.

Clasificación JEL: L43, L95, L98.

Abstract

In January 2020, the CNMC released the *Study on urban water and wastewater services in Spain (E/CNMC/07/19)*. It identifies shortcomings in the regulation and governance of urban water services, which negatively affect competition for the market and efficiency. The introduction of appropriate tools that stimulate competition for the market, as well as transparency measures and yardstick competition would have a positive impact on the economic and environmental sustainability of urban water and wastewater services, thus benefitting citizens and contributing to the challenges related to water scarcity and climate change.

Keywords: Water and wastewater services, competition for the market, yardstick competition, better regulation.

JEL Classification: L43, L95, L98.

1. Introducción

A partir de los años 80, se produjo una ola de liberalizaciones de distintos mercados que, en el caso de las industrias de red, llevó a la adopción de ambiciosas reformas dirigidas a introducir competencia en el mercado en actividades que tradicionalmente habían sido consideradas como monopolios naturales. El sector del agua urbana no formó parte de esta tendencia, con contadas excepciones, como la reforma llevada a cabo en el Reino Unido a partir de 1989¹. Actualmente, solo existe competencia en el mercado en algún segmento de actividad del ciclo urbano del agua en Escocia, Inglaterra, Gales y algunos estados de EE.UU. y Australia². Ante esta situación, cabe preguntarse qué diferencia al ciclo urbano del agua de otras industrias de red y cómo puede estimularse la competencia en unas actividades donde los prestadores de servicios compiten *por* el mercado en lugar de *en* el mercado.

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)*³, 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 y el máximo provecho de la competencia por el mercado. La adopción de estas recomendaciones contribuiría a la sostenibilidad económica y medioambiental de los servicios y, en definitiva, al bienestar de los ciudadanos, coadyuvando a afrontar los retos del futuro en un contexto de escasez hídrica y cambio climático.

2. ¿Quién presta los servicios del ciclo urbano del agua?

La intervención del sector público en los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua urbana se produce a través de dos vías: la regulación y la prestación directa de los servicios.

De acuerdo con el art. 25.2.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), son competencia de los municipios “*el abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas*

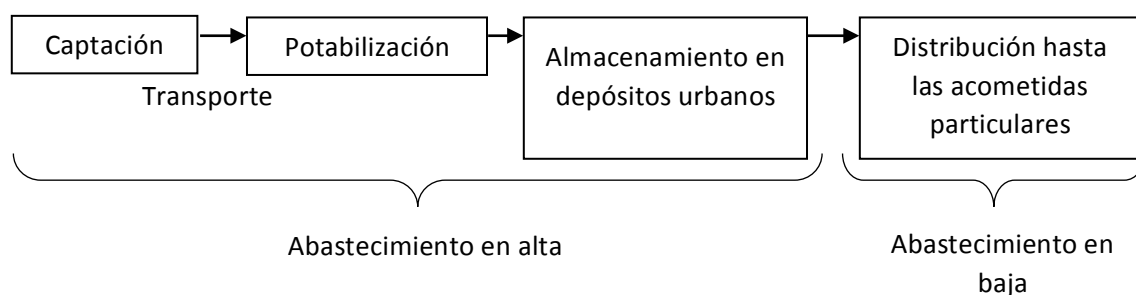
¹Department for Environment Food & Rural Affairs (Gobierno británico) (2015): Impact Assessment (Defra 1346). Introducing Retail Competition in the Water Sector.

²Marques (2010).

³<https://www.cnmc.es/expedientes/ecnmc00719>

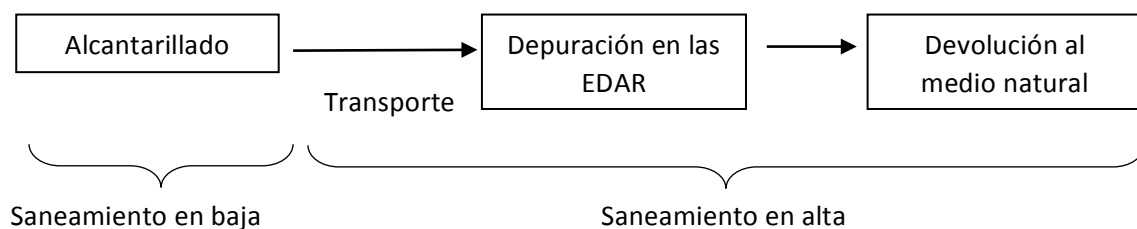
residuales”. Sin embargo, en la práctica, la responsabilidad sobre la prestación de los servicios se divide entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales. Generalmente, el Estado y las CC.AA. asumen competencias sobre las fases en alta del ciclo del agua, por declararse las infraestructuras asociadas de interés general o regional, mientras que los entes locales suelen ser los responsables de las fases en baja.

Diagrama 1. Fase de abastecimiento



Fuente: CNMC (2020).

Diagrama 2. Fase de saneamiento



Fuente: CNMC (2020).

Los ayuntamientos pueden optar por gestionar directamente los servicios (ya sea 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) o acudir a la gestión indirecta, es decir, el contrato de concesión de servicios, recogido en la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. En este último caso, deberán licitar la prestación de los servicios, por lo que se dará competencia por el mercado. En el caso del abastecimiento, el 57% de la población recibe los servicios de

empresas privadas o mixtas, es decir, elegidas mediante licitación⁴. Este porcentaje se reduce al 27% en el caso del saneamiento.

En cuanto a los precios, cuando los servicios de abastecimiento⁵ son prestados por empresas (públicas, mixtas o privadas), están sometidos al régimen de precios autorizados⁶, lo que implica un doble control. En virtud del mismo, las contraprestaciones propuestas por los gestores del servicio deben ser aprobadas, primeramente, a nivel local. A continuación, se elevan a la administración autonómica para que el órgano competente en materia de precios autorizados dé el visto bueno (generalmente, la comisión de precios⁷). En teoría, el objetivo de la revisión autonómica es supervisar que los precios propuestos respondan a variaciones en los costes de los operadores o de las características del servicio.

De modo que en el ciclo urbano del agua solo hay competencia si se opta por la gestión indirecta. El grado de competencia por el mercado que efectivamente se produzca dependerá de cómo se diseñen y ejecuten las licitaciones. Para poder comprender de qué factores dependerá la competencia, es necesario conocer previamente las características económicas de los servicios de agua urbana, dado que la regulación debe tenerlas en cuenta si pretende lograr un resultado pro-competitivo.

3. Características económicas de los servicios de agua urbana

Los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua urbana están sometidos a una fuerte regulación, que emana de todos los niveles administrativos (europeo, estatal, autonómico y local). Esta intervención se justifica por la existencia de diversos fallos de mercado:

- La provisión de servicios de abastecimiento y saneamiento de agua tiene externalidades desde una perspectiva de salud pública (al proporcionar agua limpia y de calidad, apta para el consumo humano) y medioambiental (al devolver al medio natural aguas residuales depuradas)⁸.

⁴ En el caso de empresas mixtas, mediante la licitación se elige al socio privado.

⁵ No así en el caso de saneamiento.

⁶ Anexo 2 del Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica.

⁷ Aunque todas las CC.AA. tienen competencias sobre precios autorizados, no todas las desarrollan a través de comisiones de precios.

⁸ Finger, Allouche, & Luis-Manso (2007).

- Estas actividades presentan características de un bien público parcial, dado que su consumo es no rival (el coste de extender el servicio a una persona más es cercano a cero)⁹.
- Existen fuertes asimetrías informativas entre los reguladores y los operadores y entre los operadores y los consumidores¹⁰.
- 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, estos servicios presentan una serie de características propias que deben ser tenidas en cuenta al diseñar la regulación para lograr una prestación eficiente¹¹ y que explican por qué no se han producido en este sector, ni es posible replicar, los procesos de liberalización llevados a cabo en otras industrias de red¹². Por ello, en la inmensa mayoría de los países la competencia entre operadores se da por el mercado.

En primer lugar, son actividades con elevados costes fijos e importantes economías de escala. Se trata de costes hundidos, asociados a activos específicos. Una parte importante de los costes son los costes de transporte, lo que diferencia el ciclo urbano del agua de otras industrias de red: se estima que los costes de transporte suponen en torno al 50% del total de los costes asociados al abastecimiento y saneamiento de agua¹³, frente al 5% en el caso de la electricidad o el 2,5% en el caso del gas¹⁴. Esto supone que el agua no pueda transportarse largas distancias a costes razonables, de modo que no existen redes nacionales de transporte de aguas, segmentándose así el mercado nacional en mercados de menor dimensión y quedando, por tanto, muy limitado el tamaño de los potenciales mercados (tienen una escala local o regional¹⁵). También implica 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

⁹ Marques (2010).

¹⁰ OCDE (2015).

¹¹ OCDE (2004).

¹² Hoffjan, Müller, & Reksten (2014): “*No es ni factible ni deseable simplemente trasladar el modelo de competencia en electricidad a la industria del agua*”.

Balance & Taylor (2005): “*La afirmación de que el agua es como el gas o la electricidad y debería ser reformada es considerablemente exagerada*”.

¹³ Hoffjan, Müller, & Reksten (2014); Gee (2004).

¹⁴ Gee (2004).

¹⁵ Cabrera & Cabrera (2017); OCDE (2004); Hoffjan, Müller, & Reksten (2014); Balance & Taylor (2005).

minoristas de agua y, por tanto, el margen para competir en este segmento¹⁶. Pero debe tenerse en cuenta que la presencia de costes hundidos no se limita a las redes de transporte. Distintas fuentes calculan que los costes hundidos ascienden al 70%-80% del total de los costes de la industria¹⁷, debido a la especificidad de muchos de los activos que conforman las infraestructuras de agua, como las plantas potabilizadoras y depuradoras.

Por otro lado, en el ciclo urbano del agua existen economías de alcance, por lo que es habitual la integración vertical entre servicios en alta y en baja. En algunos países también se observa que un mismo operador presta distintos tipos de servicio (servicios de abastecimiento y de saneamiento¹⁸ o suministro conjunto de agua, electricidad, gas...¹⁹).

Por último, tanto la oferta como la demanda son inelásticas. En el caso de la oferta, por la dificultad de variar rápidamente la disponibilidad de agua, especialmente en circunstancias específicas como las sequías, debido, entre otros motivos, a la inexistencia de mercados de agua de escala suficiente (ya se ha señalado la escasez de infraestructuras de transporte e interconexión). En cuanto a la demanda, la evidencia empírica muestra que es bastante inelástica para usos domésticos normales, si bien deviene más elástica a medida que el uso es menos esencial (por ejemplo, riego de jardines o piscinas). A nivel internacional, los valores observados más habituales de elasticidad-precio oscilan entre -0,1 y -0,25%²⁰. El valor de la elasticidad-precio en España sería algo mayor, -0,56, de acuerdo con estimaciones del Ministerio de Medio Ambiente²¹. Estas características deben ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar una intervención regulatoria en los precios que incentive la competencia.

¹⁶Balance & Taylor (2005); Department for Environment, Food and Rural Affairs (2013).

¹⁷Gee (2004); Hoffjan, Müller, & Reksten (2014).

¹⁸Inglaterra y Gales.

¹⁹Alemania.

²⁰OCDE (2009).

²¹ Para el caso español, apenas existen estimaciones de la elasticidad de la demanda urbana de agua. En un informe de 2007 (Ministerio de Medio Ambiente, 2007), el Ministerio de Medio Ambiente reconocía que “*el análisis detallado de cómo los precios afectan a la demanda de agua en los hogares españoles es una tarea pendiente*”. La estimación más utilizada se refiere a un estudio piloto econométrico con datos a nivel municipal de la elasticidad de la demanda en la Cuenca del Júcar. Los resultados obtenidos indican una elasticidad precio de -0,56 y una elasticidad ingreso de 0,04. Estos estimadores, robustos con niveles de fiabilidad superiores al 95%, se han considerado como valores de referencia en las cuencas hidrográficas.

4. El papel de la competencia

El hecho de que los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua urbana sean monopolios naturales no implica que el sector público no tenga capacidad para estimular la competencia y eficiencia en su prestación.

Por un lado, si los municipios optan por la gestión indirecta de los servicios, se abrirá una competencia por el mercado a través de las licitaciones. Existe una serie de factores que influye notablemente sobre el grado de competencia en las mismas.

Por otro lado, en cualquier escenario será posible introducir estímulos competitivos a través de la regulación de precios y de las herramientas de competencia comparativa, incluso si los municipios se inclinan por la gestión directa de los servicios.

4.1. Cómo estimular la competencia por el mercado

A través de las licitaciones públicas para la obtención de una concesión de servicios, se introduce competencia por el mercado. Las empresas que concurren a la licitación compiten entre ellas para obtener el derecho a gestionar en exclusiva el servicio durante un periodo de tiempo determinado. Una vez adjudicada la concesión, la empresa ganadora sabe que su derecho es temporal y tendrá que volver a competir por él si desea continuar prestando el servicio, de modo que existe una amenaza de competencia *ex-post*²².

Para que la competencia por el mercado sea máxima debe darse una serie de factores que no siempre están presentes en las licitaciones asociadas al ciclo urbano del agua.

En primer lugar, es necesario que la **escala de prestación de los servicios** sea óptima. Se estima que en España existen unos 2.500 sistemas de abastecimiento y saneamiento²³, lo que refleja un elevado grado de atomización. En nuestro país no se han llevado a cabo análisis rigurosos sobre la escala óptima de prestación de los servicios pero, dados los elevados costes fijos asociados a estas actividades y el pequeño tamaño de la mayoría de municipios españoles²⁴, existe consenso de que la escala, en muchos casos, es insuficiente²⁵. Una escala inferior a la óptima reduce el

²² Demsetz (1968).

²³ Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento (AEAS).

²⁴ El 95% de los municipios españoles tiene menos de 20.000 habitantes (INE).

²⁵ Cabrera E. J. (2017).

atractivo de estas actividades para potenciales prestadores del servicio, lo que podría desincentivar su participación en las licitaciones. No es casualidad que los países que han llevado a cabo reformas para aumentar la eficiencia en el ciclo de agua urbana hayan abordado el aumento de la escala de prestación del servicio como elemento esencial. Así ha ocurrido en Reino Unido (concretamente, Inglaterra y Gales²⁶), los Países Bajos²⁷, Portugal²⁸ o Italia²⁹, destacando muy especialmente estos dos últimos países por presentar esquemas institucionales en el sector de agua urbana similares al español.

En segundo lugar, se requiere que la **información sea simétrica**, para evitar ventajas competitivas, **y completa**, para garantizar el correcto diseño y ejecución de las licitaciones, la posterior supervisión de los términos de la concesión y la revisión de los precios. Sin embargo, en el ciclo urbano del agua existen importantes carencias en la escasa información disponible³⁰ y se observan asimetrías de información entre las administraciones competentes y los operadores, entre los propios operadores, y entre los operadores y los consumidores finales. Por un lado, no existe información pública respecto al estado de la infraestructura, lo que, de nuevo, puede disminuir el interés de los potenciales operadores entrantes por participar en los procesos de licitación, con el consiguiente efecto negativo sobre la competencia. Además, dota de una ventaja informativa a los operadores que vienen prestando el servicio frente a potenciales entrantes³¹. Por otro lado, a la hora de regular precios, las administraciones competentes dependen de la información de costes proporcionada por el operador. Por último, la falta de información pública acerca de la calidad de los servicios hace que los consumidores no tengan la capacidad de valorar la calidad del servicio y exigir mejoras. Existen medidas que pueden implementarse para reducir esta asimetría informativa e impulsar la competencia entre operadores a través de la presión ejercida por unos consumidores más informados (por ejemplo, los ejercicios de *benchmarking*).

²⁶ Durante la segunda mitad del siglo XX, el número de operadores en el mercado fue disminuyendo desde más de 1.000 hasta 32, de acuerdo con Ofwat.

²⁷ Tras años de fusiones impulsadas por el gobierno, los servicios de abastecimiento (en alta y baja) son prestados únicamente por 10 empresas públicas (Marques 2010).

²⁸ En Portugal, los servicios en alta son competencia del Estado. En 2015, se llevó a cabo una consolidación de los sistemas en alta para aumentar la escala de prestación de los servicios, permitiendo reducir sustancialmente el número de operadores en el mercado hasta los 3 actuales (ERSAR).

²⁹ A raíz de la conocida como Ley Galli de 1994. A pesar de que su aplicación ha quedado lejos del objetivo, permitió reducir el número de sistemas de agua de más de 8.000 a 64 con la creación de las Áreas Territoriales Óptimas (ATO).

³⁰ Ver CNMC (2020). Página 72 y siguientes.

³¹ Chong, Saussier, & Silverman (2015).

Más allá de los problemas específicos de las licitaciones, existen otras deficiencias en la regulación que deben ser corregidas para estimular la competencia entre operadores (tanto públicos como privados) y favorecer la eficiencia en la prestación de los servicios, como se analiza a continuación.

4.2. Regulación de precios

En actividades que son monopolios naturales, la regulación de precios juega un papel fundamental. Su objetivo es evitar que el monopolista aproveche su situación para fijar precios excesivos y expulsar a determinados consumidores del mercado, y debe diseñarse de tal forma que asegure la sostenibilidad de la prestación del servicio en condiciones de eficiencia. Una buena regulación de precios introducirá incentivos a la eficiencia estática y dinámica y, en última instancia, ello resultará en menores precios, mayor calidad e incentivos a la inversión. Sin embargo, en España la regulación de los precios del agua urbana no se adapta a estas directrices.

En primer lugar, los datos reflejan que **los precios en España no logran cubrir los costes**, de modo que no se asegura la sostenibilidad del servicio. Las últimas estimaciones disponibles para usos urbanos se remontan a 2007, cuando el Ministerio de Medio Ambiente estimó que la recuperación de costes en los servicios urbanos de aguas variaba entre el 57% (en la antigua cuenca hidrográfica del Norte³²) y el 96% (en la cuenca hidrográfica del Júcar), correspondiendo una alta proporción de los costes no recuperados a los costes medioambientales.

En segundo lugar, **el diseño de las estructuras de los precios es inadecuado**, pues no tiene en cuenta las características económicas del sector, analizadas anteriormente. Así, se observa cómo en unos servicios caracterizados por unos elevados costes fijos todavía existen tarifas monomías (carecen de cuota fija el 2% de las tarifas de abastecimiento, el 19% de las de saneamiento y el 32% de las de depuración). Una tarifa eficiente debería descomponerse en una cuota fija, dirigida a cubrir los costes fijos, y una cuota variable. Además, las tarifas deberían ser progresivas en el consumo para garantizar un consumo eficiente de agua, es decir, el *precio medio* debe ser creciente en el consumo. Para conseguirlo, hay que atender a la relación entre la cuota fija y la

³²En 2008, la cuenca hidrográfica del Norte fue segregada en la cuenca del Cantábrico y la del Miño-Sil.

variable, el número de tramos de la parte variable y los saltos entre tramos. Tarifas con una misma capacidad recaudatoria pueden tener distinto grado de progresividad en función de estos factores³³. En tercer lugar, existen pocos ejemplos en España de precios urbanos de agua que incluyan criterios de escasez, por ejemplo, a través de tarifas estacionales³⁴ o bonificaciones por reducción del consumo³⁵, lo que incentivaría a los consumidores a moderar su consumo en épocas de sequía. Finalmente, a menudo las facturas de los servicios urbanos de agua incluyen conceptos no relacionados con el agua, típicamente la tasa de recogida de basuras, lo que genera ineficiencias en el consumo al desvincular el importe pagado del volumen consumido.

Por último, **el sistema actual de regulación de precios no estimula la eficiencia dinámica de los operadores**, es decir, la eficiencia con la que se presta el servicio a lo largo del tiempo. En concreto, las administraciones que intervienen en la formación de los precios (entes locales y comisiones autonómicas de precios) no emplean, en general, esta variable como instrumento para introducir mejoras de eficiencia. Como indica la CNMC (2020), las comisiones de precios autonómicas suelen seguir un criterio meramente incrementalista, autorizando incrementos de tarifas propuestos por los operadores que no superen la inflación. Esto supone una oportunidad perdida, en la medida en que los precios son una variable fundamental para estimular la competencia comparativa entre operadores monopolistas.

4.3. Herramientas de competencia comparativa

Como señala la OCDE, las herramientas de competencia comparativa (*benchmarking* y *yardstick competition*³⁶) son uno de los mejores métodos para

³³ García-Rubio, Ruiz-Villaverde y González-Gómez (2015) comparan la progresividad de las tarifas de Barcelona, Alicante y Guadalajara para el mismo consumo medio mensual. Las tres tarifas tienen una capacidad recaudatoria similar. Sin embargo, como consecuencia de la menor cuota fija, el mayor número de tramos y los mayores saltos entre tramos, la tarifa de Barcelona resulta más progresiva e incentiva un consumo más eficiente de agua.

³⁴ Un ejemplo es la Comunidad de Madrid, donde la tarifa del servicio de agua urbana es mayor entre los meses de junio y septiembre.

³⁵ En Zaragoza se otorga un descuento del 10% de la parte variable si el consumo disminuye, al menos, un 10% en relación a los dos años previos.

³⁶ Descritos por primera vez en Shleifer (1985) y, aplicados al sector del agua, Littlechild (1988).

introducir competencia en el ámbito del agua urbana³⁷, sector caracterizado por la presencia de numerosos operadores monopolistas potencialmente comparables.

El punto de partida de estas herramientas son los ejercicios de *benchmarking*, que permiten comparar el desempeño de distintos operadores para identificar a los mejores, ordenarlos en función de su rendimiento de acuerdo a distintos parámetros y deducir buenas prácticas. Si estos ejercicios se publican (*sunshine regulation*), se pone en evidencia a los operadores cuyo desempeño está por debajo de la media, abriendo un debate público y social y, de este modo, introduciendo incentivos a los operadores para aumentar su eficiencia en la prestación del servicio.

La experiencia internacional muestra que, a pesar de que la *sunshine regulation* es una forma no coercitiva de regulación, es muy efectiva para lograr mejoras de eficiencia y de calidad en el sector del agua urbana, en el que los estándares de calidad del servicio son fundamentales. En Portugal, la elaboración de ejercicios anuales de *benchmarking* por parte del regulador, ERSAR³⁸, se ha traducido en mejoras de calidad, particularmente en relación al volumen de agua no registrada, la eficiencia energética o la rehabilitación de las infraestructuras³⁹. En Alemania⁴⁰, 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 inflación⁴¹. La OCDE considera que también han tenido un impacto positivo sobre la industria en los Países Bajos⁴².

Pero el caso más representativo del potencial de las herramientas de competencia comparativa es, sin duda, Reino Unido, particularmente Inglaterra y Gales, donde, tras una profunda reestructuración de la industria a partir de 1989, incluyendo su privatización, se construyó un potente marco regulatorio para garantizar que las nuevas empresas privatizadas prestaran un servicio de máxima calidad sin explotar su poder de mercado. En el marco regulatorio, tienen un papel protagonista el *benchmarking* y la regulación de precios, a través de la figura del IPC-X. De acuerdo con la OCDE, estos

³⁷OCDE (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*.”

³⁸ Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos.

³⁹[WAREG](#)

⁴⁰ 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).

⁴¹BDEW - Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (2013).

⁴² OCDE (2014).

instrumentos han mejorado la eficiencia de la industria a lo largo del tiempo⁴³, lo que habría permitido que los precios sean un 30% inferiores a lo que hubieran sido en ausencia de regulación⁴⁴.

Siendo conscientes de que el ejemplo británico no es directamente trasladable a España, sí muestra que existe un enorme potencial para utilizar los precios como herramienta para estimular la eficiencia y que las herramientas de *benchmarking* son el primer paso para introducir competencia por comparación.

La elaboración y publicación de ejercicios de *benchmarking* reduce las asimetrías informativas existentes en el ámbito del agua urbana, empodera al consumidor (que reclamará un buen servicio tanto del operador como de la administración), facilita la rendición de cuentas por parte de las administraciones competentes e introduce incentivos a una mayor eficiencia, estática y dinámica, por parte de los operadores (independientemente de su naturaleza jurídica).

Una de las principales dificultades para introducir estas herramientas en España son las dificultades de gobernanza del ciclo urbano del agua. Su efectividad es mayor cuanto mayor es el número de operadores utilizado en los ejercicios. Del mismo modo, para poder emplear los precios como estímulo de eficiencia dinámica (a través de instrumentos como el IPC-X) es necesario partir de la comparación de muchos operadores. Pero el reparto competencial entre administraciones dificulta la adopción de estos instrumentos. Para que sean efectivos, deben ser aplicados por entes supramunicipales. Idealmente, la escala de los ejercicios de *benchmarking* debería ser nacional. En ausencia de un organismo nacional con competencias sobre el ciclo urbano del agua, las comisiones de precios podrían adoptar herramientas de este tipo, si bien actualmente solo tienen competencia para autorizar o rechazar las modificaciones de precios propuestas por empresas que prestan servicios de abastecimiento. No abarcan las tarifas fijadas por servicios gestionados directamente por los ayuntamientos ni los precios de los servicios de saneamiento.

⁴³OCDE (2004).

⁴⁴ OCDE (2014).

4.4. Dificultades de gobernanza

Abordar las cuestiones identificadas en los apartados anteriores solo es posible si se involucran todos los niveles administrativos con competencias sobre el ciclo urbano del agua. La experiencia internacional muestra que la creación de organismos reguladores y/o supervisores con competencias específicas sobre el ciclo urbano del agua a escala nacional puede facilitar sustancialmente la tarea. En la Unión Europea, 15 Estados miembros cuentan con organismos independientes para el ciclo urbano del agua, siendo la mayor parte de ellos multisectoriales (típicamente, regulan sectores relacionados con la energía, además del ciclo urbano del agua).

5. Conclusiones

Existe margen de mejora en el fomento de la competencia en los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua urbana, tanto en lo que se refiere a la competencia por el mercado en las licitaciones públicas como a través de las herramientas de competencia comparativa.

En la actualidad, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico está elaborando un [Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España](#), cuyo objetivo es identificar “*las disfunciones del modelo de gobernanza vigente y propuestas de mejora* para “*informar futuras reformas políticas y legislativas*”. El trabajo se estructura en torno a [12 ejes temáticos](#), dos de los cuales están centrados en los retos asociados al ciclo urbano del agua⁴⁵. Es una buena oportunidad para abordar las cuestiones identificadas por la CNMC en su *Estudio sobre los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua urbana (E/CNMC/07/19)* y considerar la adopción de las siguientes recomendaciones:

1. **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

⁴⁵“Regulación del ciclo integral del agua urbana” y “Gestión del ciclo integral del agua en pequeños municipios”.

reducir las asimetrías informativas, redundando positivamente sobre todos los agentes (administraciones, empresas y usuarios) y el funcionamiento del mercado.

2. **Reestructurar 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.
3. **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 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.
4. **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.
5. **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. La elaboración del Libro Verde es una buena oportunidad para evaluar la gobernanza de estos servicios y la mejor forma de impulsar la eficiencia y la competencia en los mismos.

6. Bibliografía

- Balance, T., & Taylor, A. (2005). "Competition and Economic Regulation in Water: The Future of the European Water Industry". *IWA Publishing*.
- BDEW - Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft. (2013). "Benchmarking: „Lernen von den Besten“. Leistungsvergleiche in der deutschen Wasserwirtschaft". Die Wasserwirtschaft im BDEW.
- 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, & E. Cabrera, "Regulation of Urban Water Services. An Overview". *IWA Publishing*.
- Cabrera, E., & Cabrera, E. J. (2017). "Regulation of Urban Water Services. An Overview". *IWA Publishing*.
- Chong, E., Saussier, S., & Silverman, B. (2015). "Water under the bridge: Determinants of franchise renewal in water provision". *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 31, Supplement 1.
- CNMC. (2020). "Estudio sobre los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua urbana".
- Demsetz, H. (1968). "Why Regulate Utilities?". *Journal of Law and Economics*, Vol. 11, No. 1, pp. 55-65.
- 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., & Luis-Manso, P. (2007). "Water and liberalisation. European water scenarios". *IWA Publishing*.
- García-Rubio, M., Ruiz-Villaverde, A., & González-Gómez, F. (2015). "Urban Water Tariffs in Spain: What Needs to Be Done?". *Water*, 7(4), 1456-1479.
- Gee, A. (2004). "Competition and the water sector". *Competition policy newsletter*. Number 2 - Summer. *European Commission*.
- Hoffjan, A., Müller, N. A., & 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*, Vol. 4, No. 2, pp. 40-68.
- Marques, R. C. (2010). "Regulation of water and wastewater services: An international comparison". *IWA Publishing*.
- Ministerio de Medio Ambiente. (2007). "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.

OCDE. (2004). "Competition and Regulation in the Water Sector". *Policy roundtables*. Paris.

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

OCDE. (2014). "Water Governance in the Netherlands. Fit for the Future?" *OECD Studies on Water*. OECD Publishing.

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*, Vol. 16, No. 3, pp. 319-327.