

# ¿NECESITARÍAMOS UNA AGENCIA REGULADORA DE LOS SERVICIOS DE AGUA EN ESPAÑA?

Teresa Torregrosa<sup>1</sup>, Martín Sevilla<sup>2</sup>, Zaida Carmona<sup>3</sup>  
*Dpto. Análisis Económico Aplicado. Universidad de Alicante*

## Resumen

Las recientes privatizaciones y los procesos de liberalización han modificado el antiguo modelo de gestión de los servicios públicos que se aplicó hasta finales de la década de los noventa. La regulación de los monopolios públicos ha sido sustituida por un nuevo entorno favorable a la competencia, basada en la concesión de licencias para la prestación de servicios, la regulación de precios y el control o vigilancia de la competencia. En consecuencia, han aparecido agencias reguladoras, en cierta medida independientes de los poderes públicos, cuya función es conciliar los intereses de los usuarios con de los proveedores para garantizar la prestación de un servicio, considerado como “universal” en el caso del abastecimiento urbano de agua. La existencia de este tipo de agencias reguladoras de los servicios de abastecimiento urbano en numerosos países, puede ser una muestra de su utilidad a la hora de mejorar la gestión del agua y los servicios relacionados.

Resulta reseñable que en España, con un modelo económico de corte intervencionista no contemos con ningún organismo o agente regulador de servicios esenciales como los servicios de aguas a nivel estatal, ni siquiera autonómico. Las implicaciones para la política pública serían muy relevantes en el control del sector de los servicios de agua urbana y saneamiento. La creación de una agencia reguladora supondría un mayor conocimiento del servicio desde el punto de vista de la efectividad, garantía del suministro, dejando de ser un arma electoral de los gobiernos locales y/o autonómicos. La creación de una serie de indicadores estandarizados de calidad en la prestación del servicio, auditorías externas realizadas por la agencia, controles económicos y técnicos, mejorarían en mucho la gestión del agua en un país como el nuestro, en donde el recurso es objeto de guerras políticas y territoriales continuas, orientando las directrices políticas a lo que marca la tendencia internacional: un modelo de gestión integrada de recursos hídricos.

Palabras Clave: agencia reguladora, indicadores, benchmarking, servicios de agua, regulación.

## 1. Introducción

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.

---

<sup>1</sup>teresa.torregrosa@ua.es, Dpto Análisis Económico Aplicado. Universidad de Alicante, España

<sup>2</sup> martin.sevilla@ua.es

<sup>3</sup> zaidacarmona80@yahoo.es

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 es menos flexible a las situaciones cambiantes del entorno, ya que los contratos suelen ser de muy larga duración.

En este trabajo tratamos de mostrar que la existencia de agencias reguladoras en numerosos países para el sector del agua es una práctica que podría ser muy beneficiosa 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 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.

## **2. Las agencias de regulación de los servicios de agua en el mundo**

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 cuentan con su *Public Utilities Commission* encargadas, entre otros sectores, de la regulación y supervisión de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento.

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 Gales<sup>4</sup>, y representante del modelo

---

<sup>4</sup> 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

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, 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 1999<sup>5</sup>. 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*.

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

---

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).

<sup>5</sup> 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.

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).

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 incrementando la inversión, o países como Colombia o Ecuador donde se ha ampliado el acceso al agua potable, contrastan con sonados fracasos como Cochabamba<sup>6</sup>, 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)	
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) <sup>7</sup>	2001
El Salvador	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)	1961
Estados Unidos	<i>Public Utility Commission</i>	1889
Honduras	Ente Regulador de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento (ERSAPS)	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

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

Potable y Saneamiento en las Américas en el año 2001<sup>8</sup>, originalmente formado por 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 regulatorios<sup>9</sup>.

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 (GWA); 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)*

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.

### **3. El procedimiento de regulación y control y su posible creación en España**

Las agencias reguladoras de servicios públicos en general se encargan de fiscalizar sectores como la energía, telecomunicaciones, gas, agua - casi todas las agencias o comisiones de regulación como las americanas, o canadienses-, el sector del transporte - incluidos puertos, ferrocarriles, buses,..., como ocurre en la agencia Panameña, de Ghana, o las australianas, que además incluyen la regulación de los seguros obligatorios.

Las más específicas relacionadas con los recursos hídricos, controlan y regulan los servicios relacionados con el abastecimiento y el saneamiento principalmente, concretamente las condiciones de prestación de esos servicios a los ciudadanos por

---

<sup>8</sup> 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)

<sup>9</sup> 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.

empresas, bien sean de titularidad pública o privada, incluso las concesiones en sí. Regulan los monopolios, promueven la competencia intentando evitar abusos y garantizando un servicio de calidad, sostenible y con tarifas razonables.

Este último aspecto es destacable. La mayoría de los entes reguladores fijan unas tarifas máximas, unos "techos de precios" que las empresas pueden aplicar a los consumidores, inspirados en los desarrollados en el Reino Unido (Argentina, Reino Unido, Chile, Nicaragua, Perú,...). Esto significa que el regulador fija un techo para el precio durante un periodo de varios años. Costa Rica por ejemplo establece unas tarifas que se ajustan anualmente. Otros países (Bolivia, Brasil, Colombia, Uruguay, Portugal, etc.) aplican sin embargo, el nivel exacto de la tarifa que la empresa prestadora debe aplicar, sin dejar ningún grado de libertad al respecto. (ADERASA, 2005)

El procedimiento de control y regulación suele estar basado en el cumplimiento de unos indicadores de gestión a los que se somete anualmente a las empresas prestatarias velando por el cumplimiento de los estándares o metas propuestos por la empresas, utilizando la metodología del *benchmarking*<sup>10</sup> (ADERASA, 2011). Una vez se dispone de esos indicadores por empresa/región, lo interesante es utilizar estudios de fronteras de eficiencia, del tipo DEA (*Data Envelopment Analysis*) lo que permite determinar la frontera en la que se ubican las empresas prestadoras más eficientes del grupo, para luego determinar la distancia relativa a la que se encuentran las restantes

### 3.1 Los indicadores más utilizados

La OFWAT (OFWAT, 2012c), utiliza unos 19 indicadores agrupados en 4 áreas: experiencia con los clientes<sup>11</sup>, fiabilidad y disponibilidad<sup>12</sup>, impacto ambiental<sup>13</sup> y los indicadores financieros<sup>14</sup>.

En los países miembros de ADERASA (ADERASA, 2007) la información es más detallada. Los indicadores se distribuyen entre indicadores de la estructura del servicio<sup>15</sup>, indicadores de operación<sup>16</sup>, indicadores de calidad del servicio<sup>17</sup> y los económicos financieros<sup>18</sup>. 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

---

<sup>10</sup> El término se ha popularizado. Su origen tiene que ver con el trabajo en obra de los ingenieros. Imagínese una situación donde el ingeniero está inspeccionando una obra y no tiene a mano una cinta de medir. Puede en un banco de trabajo (*bench*) marcar (*mark*) la distancia que se quiere usar como referencia. Con un trozo de piolín, o alambre o una estaca tomará la medida y usará ese material improvisado como vara de medición. Ese es el origen del término, el cual da una idea del carácter de la actividad de *benchmarking*: uso de una referencia y extrema aplicabilidad práctica (Ferro *et al.*, 2011, p. 12)

<sup>11</sup> nivel de preocupación de los clientes, numero de incidencias con el alcantarillado, cortes de agua y duración.

<sup>12</sup> fugas, calidad de las infraestructuras, índice de seguridad en el abastecimiento en épocas de sequía y picos de demanda

<sup>13</sup> emisiones de gases invernadero, incidentes relacionados con la contaminación, cumplimiento de los permisos de vertidos, vertidos satisfactorios de lodos.

<sup>14</sup> retornos de capital después de impuestos, calificación de crédito, cobertura del tipo de interés, nivel de endeudamiento/apalancamiento,

<sup>15</sup> Cobertura del servicio, conexiones y tratamiento en alcantarillado.

<sup>16</sup> Son los más numerosos, y van desde temas de personal a eficiencia en el uso del recurso, potabilización de agua, pérdidas, tratamiento,...

<sup>17</sup> Datos sobre continuidad del servicio, calidad del agua en las redes, calidad de los vertidos, reclamaciones de los usuarios y su respuestas.

<sup>18</sup> Información sobre facturación, costes, endeudamiento y rentabilidad.

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

En España, la competencia sobre el servicio de abastecimiento y saneamiento recae en los ayuntamientos según el art. 25.2.1 de la LRBRL<sup>19</sup>. Existe un trabajo de Fernández Pérez (2002) que tiene por título "los ocho mil monopolios del agua urbana", en clara referencia que existen tantos modelos de gestión del agua, como municipios en España, ya que 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 lo gestione. –El artículo 87 de la LRBRL establece la posibilidad de formar consocios con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones públicas- eligiendo la forma de gestión que más le convenga.

Fruto de lo anterior, 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 – AMJASA<sup>20</sup>-, 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, al mismo tiempo que es una prueba de la necesidad de disponer de una agencia estatal que regule de alguna manera, el servicio prestado, tanto de manera directa por los propios ayuntamientos, como a través de empresas privadas, mixtas o públicas. Que además, homogenice la prestación de un servicio esencial y los propios consumidores sean capaces de entender el porqué del precio que pagan a Aquagest, 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. 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 Local<sup>21</sup>, actitud política y, sobre todo, supondría el final del monopolio sin fiscalizar de algunas empresas concesionarias, ya

---

<sup>19</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE núm. 80 de 03 de Abril de 1985.

<sup>20</sup> Aguas Municipales de Jávea, S.A:

<sup>21</sup> Acaba de modificarse esta ley justificado por la política de recortes que está llevando a cabo el gobierno, para limitar los servicios que pueden prestar ahora las corporaciones locales.

que tendrían que rendir cuentas a nivel nacional, y no solo al ayuntamiento en cuestión, que siempre es más sencillo de convencer.

#### **4. Ventajas y desventajas de las Agencia Reguladoras**

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.

El pasado 15 de Junio del 2013, El Director General de AGA<sup>22</sup> 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 abastecimiento. 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<sup>23</sup>.

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

---

<sup>22</sup> Asociación Española de Empresas Gestoras de Servicios de Agua a Poblaciones

<sup>23</sup> El economista Rodrigo Gutiérrez; 10/02/2013 - 23:02 Actualizado: 10:43 - 11/02/13. Visto el 10 de octubre.  
<http://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/4592022/02/13/Las-desaladoras-se-usan-al-16-de-capacidad-tras-costar-2300-millones.html>



competencias desde la Administración a un Ente privado 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)

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.

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.

Según Hirner (1997)<sup>24</sup> 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 contratas y los abastecimientos con gestión privada.

## 5. Conclusiones

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 del estado y las empresas prestatarias que fiscalice la actividad y asegure un servicio de calidad y a precios económicamente viables y socialmente aceptables.

Si bien 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.

---

<sup>24</sup> Citado en Cabrera (2002)

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).

Aunque parece muy complicado cambiar la estructura de funcionamiento en la prestación de un servicio como éste, lo cierto es 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.

## **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.

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. (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. (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, N° 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, N° 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).
- MIMARM (2009), Programa de desalación 2004-2011, Presentación en el V Foro Mundial del Agua. Estambul. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
- 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
- OFWAT (2012c) *Key Performance Indicators-guidance*. Birmingham, Reino Unido
- 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, Ashton 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