

La Regulación de los Servicios Urbanos de Agua

*Experiencias a analizar
desde España*

Enrique Cabrera Marcet
Enrique Cabrera Rochera



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA

EDITORIAL

© de los textos: los autores

© 2016, de la presente edición: Editorial Universitat Politècnica de València
Telf.: 963 877 012 / www.lalibreria.upv.es / Ref.: 0570_04_01_01

Maquetación: Meteorito Estudio

Imprime: La Imprenta CG

ISBN: 978-84-9048-448-7
Depósito Legal: V-1168-2016

La Editorial UPV autoriza la reproducción, traducción y difusión parcial de la presente publicación con fines científicos, educativos y de investigación que no sean comerciales ni de lucro, siempre que se identifique y se reconozca debidamente a la Editorial UPV, la publicación y los autores. La autorización para reproducir, difundir o traducir el presente estudio, o compilar o crear obras derivadas del mismo en cualquier forma, con fines comerciales/lucrativos o sin ánimo de lucro, deberá solicitarse por escrito al correo edición@editorial.upv.es.

Impreso en España

Contenidos

Presentación.....	7
Prólogo	9
RESUMEN DE LAS PONENCIAS INTERNACIONALES.....	13
PONENCIAS INTERNACIONALES	21
Capítulo 1	
La regulación de los servicios de agua.	
Necesidad y factores clave.....	23
Capítulo 2	
El modelo regulador portugués de los servicios de agua y de residuos. Un enfoque integrado.....	53
Capítulo 3	
La regulación del agua en el Reino Unido y su relevancia para España.....	69
Capítulo 4	
La reglamentación del agua en Australia	101
Capítulo 5	
La regulación de los servicios de agua en Dinamarca: perspectiva de un directivo de una empresa prestadora de servicios	137
Capítulo 6	
Experiencias y conclusiones de la regulación en América Latina y el Caribe	149

Capítulo 7	
La experiencia alemana con una industria del agua autoregulada. Factores clave para una alternativa a la regulación	171
Capítulo 8	
La evaluación de servicios de agua desde la perspectiva de las organizaciones multilaterales. La experiencia AQUARATING	199
Capítulo 9	
Mesa redonda del panel internacional. Conclusiones	213
RESUMEN DE LAS PONENCIAS NACIONALES	225
PONENCIAS NACIONALES	231
Capítulo 10	
Perspectivas de la regulación del ciclo del agua de uso urbano.....	233
Capítulo 11	
La regulación en España desde la óptica del sector de servicios de agua urbana	243
Capítulo 12	
La regulación del agua urbana desde la óptica sanitaria	255
Capítulo 13	
La regulación del agua urbana desde la óptica de las autonomías. El caso de Cataluña.....	267
Capítulo 14	
Razones que justifican la regulación del agua urbana en España	273
Capítulo 15	
La regulación del agua urbana desde la óptica de los consumidores.....	281
Capítulo 16	
¿Puede un regulador contribuir a resolver los principales problemas del ciclo urbano del agua en España?	293
Capítulo 17	
Mesa redonda del panel nacional. Conclusiones	321

Presentación

Entre los 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible publicados en 2015 por Naciones Unidas, está incluido en el sexto lugar el “Abastecimiento y Saneamiento sostenible”. La interpretación de este objetivo va a ser muy diferente en función del nivel de desarrollo económico y social de cada país. Mientras que en los países más pobres garantizar el derecho del acceso al agua potable a la totalidad de la población es ya un reto de difícil consecución, en las economías más desarrolladas del planeta la consecución de este objetivo estará basada en conceptos menos simples, tales como la gobernanza de la gestión del servicio, la calidad del agua suministrada, la protección del medio ambiente, la participación ciudadana o la sostenibilidad económica del servicio. Bajo esta premisa, los responsables políticos de cada país deberían regular la gestión del ciclo urbano del agua, partiendo de la base de una indiscutible titularidad pública del recurso, buscando un funcionamiento acorde con el nivel de desarrollo económico y con los objetivos de crecimiento fijados en cada momento.

La evolución demográfica de la población mundial prevista por los expertos, dibuja un escenario para el año 2050 donde aproximadamente el 75% de la población vivirá en ciudades. Esta previsión sumada a la problemática derivada del cambio climático y a una inevitable situación de stress hídrico derivada del significativo aumento de la demanda, va a exigir a los responsables de la gestión municipal una política clara y efectiva para la gestión de las infraestructuras de abastecimiento de agua potable y saneamiento de agua residual de las ciudades. El papel de la regulación en la gestión del agua urbana va a ser, sin lugar a dudas, un pilar fundamental en el desarrollo de nuevos conceptos como la inteligencia o la resiliencia de las ciudades, o en el crecimiento de la economía circular en el entorno urbano como paradigma de la sostenibilidad.

La forma de regular la relación entre las administraciones públicas, los operadores de los servicios de gestión del agua urbana y los usuarios, en la prestación de este servicio público fundamental, se ha desarrollado de distinta forma en los diferentes países pero siempre buscando los mismos objetivos generales. La regulación debe ser un instrumento al servicio de la administración pública y de los ciudadanos para fomentar la eficiencia

en la prestación del servicio independientemente del modelo de gestión, público, privado o mixto, que se utilice. Debe asimismo dar respuesta a temas como la transparencia en la relación con los usuarios, la sostenibilidad económica mediante la recuperación de los costes del servicio, la financiación de la reposición de las infraestructuras existentes y la construcción de las nuevas que sean necesarias, o la incorporación de los nuevos desarrollos tecnológicos para una mejor gestión del servicio.

La colaboración público-privada para una mejor gestión del agua urbana parece inevitable, tal como reconoce Naciones Unidas en diferentes iniciativas y publicaciones. El diseño de una adecuada regulación va a ser un factor fundamental para la atracción de la iniciativa privada, tanto en su posible contribución en el diseño, construcción y operación de las infraestructuras del ciclo integral del agua, como en la aportación de capital privado para hacer frente a las imprescindibles inversiones necesarias para disponer de un servicio moderno y eficiente. La regulación debe aportar unas claras reglas del juego que aseguren los estándares predefinidos de calidad del servicio en consonancia con las expectativas de la sociedad, y que garanticen adecuados niveles de transparencia como indispensable factor de credibilidad ante el ciudadano.

En España, los agentes implicados en el sector del agua urbana están solicitando una urgente revisión del marco regulatorio actual, tanto por las exigencias internas como por las que se derivan de nuestra pertenencia a la Unión Europea. Aqualia, desde su experiencia como compañía líder del sector en España y con amplia presencia en el mercado internacional, ha querido contribuir al mejor conocimiento de la problemática de la regulación del ciclo del agua urbana, participando en la publicación de este libro que ahora presentamos. Elaborado en colaboración con la International Water Association (IWA), la Universitat Politècnica de València (UPV) y su grupo especializado en la gestión del agua urbana, el ITA, cuenta en sus 326 páginas con la participación de expertos internacionales de cuatro continentes que transmiten sus experiencias sobre la regulación en sus países de origen.

Esperamos que los lectores encuentren información relevante en una obra como esta, singular en sus características, y que su contenido les permita conocer un poco mejor la, para nosotros, apasionante tarea de la gestión del ciclo integral del agua.

Félix Parra Mediavilla

Director General de Aqualia

Prólogo

Como su título indica, este libro aborda la situación de la regulación del agua urbana en el mundo y en España. Un servicio que, tal cual hoy lo conocemos, nace en el siglo XIX y se consolida durante la primera mitad del XX. Casi un siglo después, y coincidiendo con la industrialización que sigue a la segunda guerra mundial, arranca la depuración de las aguas residuales. Fue la respuesta lógica a la creciente contaminación, consecuencia del formidable aumento del consumo urbano e industrial. Antes se habían construido también muchos sistemas de drenaje urbano que siguieron de cerca el despertar del abastecimiento al que ya nos hemos referido. Inversiones formidables mantenidas a lo largo de muchas décadas que han supuesto para la humanidad, tanto en términos de calidad de vida como de salud, un antes y un después. Así lo ha reconocido la Academia de Ingeniería de los Estados Unidos que ha calificado el pleno desarrollo de estos servicios como el cuarto mayor logro ingenieril del siglo XX, sólo tras la electrificación, el automóvil y la aviación. Con todo, ha precedido los otros mayores avances (hasta dieciséis más), tan formidables como la radio y la televisión, los ordenadores o la telefonía.

La rápida y, muchas veces, desordenada implantación de estos sistemas de agua urbanos fue recibida en todo el mundo con gran júbilo. Pero el paso del tiempo ha ido evidenciando la necesidad de someterlos a algún tipo de control que, con tino certero, los guíe a su objetivo último, satisfacer las necesidades de los ciudadanos de manera sostenible en el tiempo, con una calidad propia del siglo XXI y al menor coste posible. La necesidad de renovarlos, los elevados estándares de calidad a satisfacer, su intrínseco carácter monopolista, su creciente complejidad, su importancia social, y, en fin, la exigencia de sostenerlos en el tiempo (ambiental, económica y socialmente) son argumentos muy poderosos que aconsejan implantar la regulación para, con esta nueva herramienta, poder ordenar el sector.

Porque en España las costosas infraestructuras propias del ciclo urbano del agua, de competencia municipal, se han proyectado, gestionado y mantenido sin directivas claras, sin un denominador común. No puede extrañar que los sectores implicados reclamen reglas de juego claras y transparentes. También la administración, bien que con las lógicas precauciones derivadas de la complejidad que entraña alterar el frágil y complejo equilibrio hídrico, admite la necesidad de regular estos servicios. Y precisamente fue esta inquietud compartida la que, finalmente, propició el nacimiento de unas Jornadas celebradas a finales de abril de 2014. Y lo hicieron con dos objetivos, conocer las experiencias habidas en países al respecto pioneros y analizar, desde las ópticas de los sectores implicados el estado de la cuestión en España. Las ponencias que se presentaron y las mesas redondas que cerraron los dos bloques programados en torno a los dos objetivos, conforman este libro. La primera parte, pues, presenta el estado de la cuestión en el mundo mientras en la segunda se identifica el actual punto de partida en nuestro país y el camino que convendría recorrer para alcanzar el deseado objetivo final. Por último, las dos mesas redondas resumen las conclusiones surgidas de los debates habidos.

Como promotores esperamos que el texto que sigue aporte experiencias y propicie el amplio intercambio de ideas que debe acompañar el proceso que, finalmente, concrete el modelo de regulación del agua urbana que, sin duda, España ya está necesitando y demandando.

Valencia/Madrid, mayo de 2016

Cabrera Marcet, Enrique. ITA, Universitat Politècnica de València

Cabrera Roquera, Enrique. ITA, Universitat Politècnica de València

Hernández Moreno, Enrique. Aqualia

Primera parte

La regulación del agua urbana
en el mundo

Resumen de las ponencias internacionales

1. Enrique Cabrera Rochera (España)

En el primer capítulo se detallan las razones que aconsejan regular el servicio urbano del agua, al tiempo que se explica en qué consiste la regulación. Las razones son obvias. En primer lugar por la necesidad de garantizar el derecho humano universal al agua. En segundo lugar porque es un monopolio natural, fuertemente ligado al territorio en el que resulta casi imposible que, al menos simultáneamente en el tiempo, exista competencia. Si bien, de algún modo los procesos de externalización sí están sometidos a las leyes del mercado, con el concurso resuelto, la competencia directa se ha acabado aunque, tal cual se explica en el texto, el regulador dispone de mecanismos para promoverla, bien que de manera indirecta. Y ese es uno de los cometidos del regulador. Por último, pero no por ello menos importante, porque la prestación de este servicio deviene con el paso del tiempo más compleja y, pudiéndose realizar de muy diversos modos, es tarea del regulador garantizar que en sus dos principales vertientes (calidad y sostenibilidad) respondan a los estándares que el siglo XXI demanda. La importancia que para el ciudadano tiene este servicio exige, pues, algún tipo de supervisión o control. Por ello sorprende que el agua esté en España aún pendiente de regulación cuando hay otros servicios, importantes pero no vitales, que sí lo están. Obviamente la respuesta hay que buscarla en razones históricas y culturales.

En el capítulo se explican las dos vertientes principales de la regulación (técnica y económica) al tiempo que se justifica que una y otra son dependientes. La técnica permite controlar, fundamentalmente a partir de indicadores de desempeño, la calidad del servicio, un concepto con múltiples facetas. De otra parte la regulación económica, que apoyándose en el principio de recuperación de costes debe primar la eficiencia, tiene que garantizar la sostenibilidad con

unas tarifas razonables en justa correlación con la calidad del servicio prestado. Finalmente, y para explicar mejor qué se entiende por regulación, el capítulo detalla aspectos de la regulación técnica.

2. Jaime Melo Baptista (Portugal)

Este trabajo se centra más en qué es la regulación y las características que debe reunir que en contar la evolución de la política del agua urbana en Portugal a lo largo del tiempo. Sí narran esta evolución, en Inglaterra y Australia, los dos autores que siguen. Tampoco aporta detalles sobre las características de la industria del agua portuguesa. Por el contrario, a partir de los principios que debe presidir una buena política del agua, en particular la referida al ciclo urbano, va a definir el marco regulador más adecuado para alcanzar los objetivos establecidos. Entre esos principios destaca como más relevantes, la necesidad de apostar por políticas que primen el largo plazo, un marco institucional y legislativo claro y adecuado al sector, garantizar las tres vertientes de la sostenibilidad (económica, ambiental y social), el fomento de la eficiencia y la competencia, así como la participación de los usuarios que deben garantizar la transparencia.

Una segunda idea fundamental del trabajo advierte que en un país el establecimiento de un marco regulador concreto no se puede improvisar. Hay que determinar bien el punto de partida (marco político general, número de empresas prestadoras del servicio, cultura del ciudadano,...) y tras un profundo análisis de ese punto de partida y de los objetivos que se desean alcanzar, decidir el modelo más adecuado a partir del cual concretar las funciones del regulador. Jaime Melo Baptista ha vivido desde el principio y en primera persona todo ese proceso en Portugal. Muchas de sus experiencias están contadas en algunas de las referencias que acompañan el trabajo.

Por último describe con claridad los dos planos de cualquier proceso regulador. El primero es el que se establecen las reglas de juego con las que se debe desempeñar la actividad del sector, tarea que puede llevar a cabo bien directamente el regulador (es el caso de Portugal), bien determinadas asociaciones técnicas (caso alemán). El segundo plano es la evaluación, control y seguimiento de cómo cumplen sus obligaciones, sobre todo las de carácter técnico y económico, las diferentes empresas. En este segundo plano es pionera la experiencia inglesa (aunque en la actualidad, ver el artículo de Rouse, se ha relajado), mientras que la danesa (ver la contribución de Prismus) se centra en los asuntos económicos. Finalmente Jaime Melo subraya un aspecto diferencial de la regulación portuguesa, la preocupación por dotar de herramientas técnicas al sector (ya ha publicado en su corta andadura numerosos manuales técnicos sobre los principales aspectos de la gestión del agua urbana) para ayudar a cumplir a las empresas sus objetivos.

3. Michael Rouse (Reino Unido)

Sitúa en su contexto histórico el proceso de regulación del Reino Unido, un proceso que no debe ligarse a la privatización que, al final, sólo se ha dado en Inglaterra. Gales y Escocia, bien que siguiendo caminos distintos, la han obviado. La regulación ha sido un éxito porque permitió modernizar y ordenar el sector, y lo ha sido porque se aborda cuando el sector está preparado para afrontarlo. Desde 1974 se recuperan los costes (su implantación fue bastante más impopular que el proceso de regulación en sí mismo) y como el número de empresas es pequeño, la economía de escala queda garantizada. En el periodo 1990 – 2012, la regulación propició una inversión de 100.000 millones de libras esterlinas, absorbidas por un aumento de la tarifa del 37% (en términos reales), estimándose que la mayor eficiencia alcanzada por las empresas ha financiado el 70% de la inversión. En la actualidad, la estructura media de costes indica que el 58,4% corresponden a gastos de amortización, por lo que de subsidiarse las infraestructuras (y suponiendo se mantienen los niveles de eficiencia) las tarifas se reducirían más de la mitad.

La regulación descansa en tres organismos distintos. El control de la calidad del agua, responsabilidad del DWI (Drinking Water Inspectorate), el control económico (tarifas, inversiones, eficiencia), está a cargo del Ofwat mientras que el control ambiental (del agua en origen y de la calidad de los vertidos) es una función de la EA (Environmental Agency). Todos estos organismos, cuyos cometidos se describen en el artículo, dependen de un ministerio. El acceso universal al agua se garantiza mediante tarifas sociales (en vigor por la Ley de 2010) y se apunta a que en ningún caso la tarifa del agua debe superar el 5% de los ingresos disponibles. El trabajo insiste en desacoplar el concepto de regulación del modo de gestión, público o privado, pues los objetivos de la regulación son garantizar la sostenibilidad del servicio, promover la eficiencia y defender los intereses de los usuarios. Es decir, nada que ver con el eterno debate público – privado.

Concluye el artículo esbozando el posible futuro del sector en el Reino Unido y lo hace analizando la Ley de Aguas de 2014 que, fundamentalmente, busca fomentar una mayor competitividad en el sector y sobre la que el autor tiene sus dudas. Finalmente se sugieren determinados principios que deben presidir cualquier nuevo proceso de regulación como el que España, en un futuro más o menos inmediato, deberá abordar.

4. Andrew Spears (Australia)

Describe con notable detalle las reformas de la política del agua habidas en Australia en las tres últimas décadas. Resulta interesante la transformación

llevada a cabo y que, por sus especiales circunstancias, es muy diferente al caso del Reino Unido. Australia es una federación de seis estados y dos territorios todos ellos coordinados por un Gobierno Federal, lo que condiciona notablemente sus políticas. El encargado de marcar los objetivos y las directrices es el Gobierno Federal y, posteriormente, son los estados los que, cada uno a su manera, adoptan las medidas concretas para alcanzarlos. En este marco político se planteó a comienzos de los ochenta (había que resolver problemas similares a los que hoy tiene España) reformar profundamente la gestión del agua urbana. Y para ello se construyeron dos grandes pilares de apoyo.

El primero, el marco general de la reforma, fue acordado por el Consejo de los Gobiernos Australianos en 1994. Los objetivos a cumplir eran constituir empresas prestadoras de servicios con una sólida base profesional. Finalmente se optó por empresas públicas pero con idénticos principios operacionales que las empresas privadas y potenciando siempre la economía de escala. Recuperar todos los costes del servicio (pero protegiendo siempre a las clases más vulnerables), implantar tarifas sensibles a los consumos, separar las responsabilidades (no es admisible el auto control de quien gestiona) y en fin, fomentar la competencia por comparación. Unos objetivos que, dicho sea de paso, cualquier país suscribiría hoy. Para propiciar que los diferentes gobiernos introdujesen en sus respectivos estados las necesarias reformas (especialmente la recuperación completa de los costes), el gobierno nacional primó con estímulos adicionales a quienes con prontitud las implementaron.

El segundo gran pilar fue la Iniciativa Nacional del Agua, firmada una década después (en 2004) con el principal objetivo de facilitar la cooperación territorial habida cuenta que la gestión del agua debe articularse a partir de las fronteras naturales del territorio y no estar condicionada por fronteras políticas. Y para propiciar esta cooperación se crea la Comisión Nacional del Agua encargada de desarrollar y supervisar los planes hidrológicos de las diferentes cuencas. También se le asignan, entre otras, la responsabilidad de controlar los usos, vigilar que las tarifas establecidas recuperen todos los costes y, en fin, regular los mercados del agua. El control de las empresas corresponde pues, a la Iniciativa Nacional del Agua, muy activa en promover el ahorro de agua. A tal efecto ha establecido el programa de etiquetado y ahorro de agua que prohíbe la instalación de dispositivos (como los inodoros) que no utilizan el agua de manera eficiente. Sin embargo, y como suele ser habitual, el control sanitario del agua recae en otra institución, el Consejo Nacional de la Salud. El trabajo, sin embargo, no detalla las reformas implementadas en los diferentes estados, algunos de los cuales sí han optado por la figura del regulador convencional.

5. Jens M. Prismo (Dinamarca)

La experiencia danesa sobre la regulación del agua urbana es complementaria a las tres precedentes, aportando otra óptica alternativa muy ilustrativa. Con todo, siempre se advierte un objetivo compartido, mejorar la eficiencia y la competitividad del sector. Un sector, todo público, que como en España o Alemania está atomizado. Incluso mucho más. Unas 2500 empresas atienden 5 millones de habitantes, todas ellas inicialmente ligadas a los ayuntamientos. Hay, sin embargo, una notable diferencia. El servicio urbano del agua está entre los más caros del mundo, unos precios (varias veces los de España) que propiciaron una regulación económica, vigente desde 2009, a cargo del Organismo de Defensa de la Competencia. En este marco, y en busca de una mayor eficiencia, también se transformaron todas las empresas municipales (incluso las de menor tamaño) en sociedades anónimas. Y todo ello sin perder su carácter público, por lo que no pueden tener beneficios. Es decir, hasta podrían salir a bolsa, pero claro, sin beneficios no atraen al inversor.

El análisis de la regulación danesa, bien que desde la óptica de un directivo de una de las principales empresas del país, es muy crítico. El único objetivo de esa regulación, con un proceder “de arriba a abajo” es el control económico de los costes y de las tarifas a partir del análisis de tres conceptos: los gastos operacionales (OPEX), los del capital (CAPEX) y los complementarios (impuestos, costes ambientales y los requeridos para implantar unos niveles de servicio específicos). La crítica se fundamenta en la complejidad de unos cálculos realizados por economistas para economistas y que, por su complejidad, no alcanzan a comprender las pequeñas – medianas empresas (la regulación se aplica a servicios con una facturación mínima anual de 200.000 m³, es decir a los que atiendan a poblaciones iguales o superiores a los 4000 habitantes). La regulación, sin embargo, prescinde de todos los aspectos técnicos, razón por la cual en esta vertiente es una regulación comparada. Son las empresas, agrupadas en torno a DANVA, las que en un proceso de abajo arriba la implantaron diez años antes.

El trabajo concluye con una serie de principios básicos que, a la luz de la experiencia danesa, debieran presidir cualquier proceso de regulación. Entre otros el periodo de evaluación (un mínimo de tres años), un proceso dialogante presidido por la sencillez, el sentido común y la transparencia.

6. Andrei Jouravlev (América Latina)

Hablar de regulación en un marco geográfico tan amplio como es América Latina y el Caribe sólo se puede hacer con mucha amplitud de miras. Cada país es diferente, por lo que centrarse en los detalles particulares de un caso concreto

no tiene ningún sentido. El trabajo, como no puede ser de otro modo, presenta una panorámica general de la problemática del sector y analiza el papel de la regulación, vigente en el 70% de la Región, como una estrategia fundamental para mejorarlo. Una regulación muy heterogénea, puesto que, según el país, tiene un marco de actuación diferente (estatal, regional o, incluso, local).

En el repaso del sector se analizan, bien que con brevedad, las vicisitudes habidas en las tres últimas décadas. La necesidad de inversiones privadas para actualizar las infraestructuras, la problemática derivada del aumento de tarifas para recuperarlas, los conflictos surgidos y el papel del regulador como árbitro de los muchos desencuentros habidos. Este asunto se ha debatido en profundidad incluso en reuniones internacionales como la que con el nombre de “Acuerdos Internacionales de Inversión, Sustentabilidad de Inversiones de Infraestructura y Medidas Regulatorias y Contractuales”, tuvo lugar en Lima en 2009.

Y al respecto, las ideas fundamentales que se defienden son las mismas que han expuesto previamente otros autores. Comenzando por la separación de funciones que, básicamente se concretan en tres. Legislación y ordenamiento del sector. Regulación económica y fiscalización de las empresas y, en fin, evaluación propiamente dicha de la prestación del servicio. Otra idea que se defiende con vigor es la importancia de la eficiencia como estratégica básica para garantizar la sostenibilidad del sector, al margen del carácter público o privado de la gestión, asunto que según el autor importa poco. La absoluta necesidad de la regulación cualquiera sea el carácter del prestador del servicio, y el papel que debe desempeñar para racionalizar (promoviendo la economía de escala) y mejorar la eficiencia del servicio son objetivos que van mucho más allá de si la empresa prestadora es pública o privada.

7. Wolf Merkel y Nicole Annett Müller (Alemania)

La industria del agua alemana es un caso diferente a todos los hasta ahora descritos. Presenta notable interés porque en Alemania conviven todos los tipos de gestión (pública – privada), tiene una notable fragmentación con empresas grandes y pequeñas (hay un total de 6211 empresas), y con una gran autonomía regional (legislaciones específicas en los diferentes estados). No hay regulación pero una formidable reglamentación. La técnica común a todo el país, mientras las económico administrativas dependientes de la región. En definitiva las reglas de juego están bien establecidas sin un ente regulador que vigile de cerca su cumplimiento. Pero claro, la cultura germánica y una notable educación ambiental favorece el puntual cumplimiento de las reglas de juego establecidas. En cualquier caso, si alguien denuncia o advierte desviaciones (sobre todo en los asuntos económicos y tarifarios), hay organismos con capacidad para penalizar las potenciales desviaciones. Todo ello propicia que el sector goce de una excelente salud.

El trabajo describe con notable detalle la situación de la industria alemana del agua. A la descripción sigue un análisis crítico sobre los retos a los que se enfrenta y los asuntos que tienen un cierto margen de mejora. La fortaleza del sector se fundamenta sobre todo en la excelente reglamentación técnica y socio política que la preside. La técnica la sostienen dos potentes agrupaciones, la DVGW, que de manera colegiada promueve y dicta las normas técnicas relativas a la distribución y el drenaje y la DWA, que establece tanto los estándares de calidad del agua a suministrar como los niveles de depuración de los vertidos. Las cuestiones tarifarias y económicas dependen del gobierno regional. Con el principio de recuperación de costes presidiendo las tarifas (los subsidios son prácticamente inexistentes), hay unas directrices claras para su determinación y unos cauces establecidos para que el ciudadano pueda elevar en este ámbito sus quejas.

El sector, pese a su importancia (80 millones de habitantes, 530000 km de red de abastecimiento y 540.000 km de drenaje, con porcentajes significativos de redes unitarias, separativas o mixtas) y su diversidad, es muy homogéneo en lo que a niveles de calidad, generalmente altos, se refiere. Pero tiene planteados sus retos. El mayor es económico. Con tarifas medias cuatro veces superiores a las de España (1,91 €/m³ el agua potable y 2,28 €/m³ el drenaje más la depuración, -y aún superior, hasta un valor medio de 2,93 €/m³ si la tarifa incluye el pago de aguas pluviales-), su principal reto es mantener la calidad del servicio con una población estable (y tendente a disminuir lentamente) que consume cada vez menos agua, lo que está traduciéndose en una reducción notable de los ingresos. Preocupa porque el actual escenario de cambio climático, que exige mantener las inversiones, es incompatible con la reducción de ingresos. A ello se añade a una estructura tarifaria con una parte fija poco representativa, 10% de los ingresos, lo que conlleva que los grandes consumidores vayan asumiendo una carga creciente. Las empresas quieren, obviamente, aumentar la carga fija para poder mantener los ingresos y repartir mejor las cargas. Pero claro, habrá que explicar muy bien a los ciudadanos por qué gastando cada vez menos agua se debe pagar más. En definitiva, Alemania es un país autorregulado y de salud envidiable. Pero la experiencia alemana es difícil de exportar a otros países. Ninguno reúne sus condiciones de partida ni su cultura germánica.

8. Matthias Krause y María del Rosario Navia (Banco Interamericano de Desarrollo, BID)

La última contribución del panel de expertos internacionales procede de una organización multilateral, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En el marco geográfico de su competencia tiene por misión institucionalizar la transparencia en la gestión, facilitar la rendición de cuentas y consolidar

mecanismos de prevención y control de la corrupción, construyendo capacidad, generando y diseminando conocimiento relevante y ofreciendo asistencia técnica y financiera. De ahí que promueva proyectos como AquaRating que en este artículo presenta. Su relación con la regulación de servicios de agua urbanos es, aunque indirecta, evidente. Tiene como objetivo evaluar el desempeño de las empresas de agua y saneamiento de una manera independiente y certificada por un evaluador externo, tarea que se corresponde con el segundo plano de regulación de control de las empresas al que se aludía en el trabajo de Jaime Melo Baptista.

AquaRating ha establecido ocho áreas de evaluación de la empresa: calidad de servicio, eficiencia en la gestión empresarial, sostenibilidad financiera, gobierno corporativo, eficiencia en la planificación y en la ejecución, eficiencia en la operación, acceso al servicio y, en fin, sostenibilidad ambiental, que no tienen por qué coincidir con lo que un país quiera controlar a través de la regulación. Cual se ha visto en las más de las precedentes aportaciones, en la implantación de un proceso regulador lo primero es marcar los objetivos que con la regulación se quieren alcanzar y, a partir de esos objetivos, definir lo que hay que controlar y concretar cómo hacerlo. Los objetivos del BID, financiando un sector tan estratégico como el agua urbana, es garantizar el buen uso de sus fondos económicos y, en definitiva, apoyar tecnológicamente al sector. Son los objetivos que dan sentido a esta iniciativa. Con todo, la evaluación de AquaRating no tiene por qué coincidir con la de un regulador. Pero el sistema construido, exhaustivo y fiable, puede servir de apoyo e inspiración a cualquier iniciativa de regulación propiamente dicha, de evaluación comparativa o, incluso, de autorregulación voluntaria.

PONENCIAS INTERNACIONALES

Capítulo 1

La regulación de los servicios de agua.

Necesidad y factores clave

Enrique Cabrera Rochera

Universitat Politècnica de València

1. Necesidad de la regulación en el sector del agua	24
2. Singularidades de los servicios de agua urbanos.....	25
3. Los niveles de servicio	29
4. Regulación técnica y regulación económica	34
5. Fundamentos de la regulación técnica de los servicios de agua.....	40
6. Análisis de la evaluación del desempeño	46
7. Conclusiones	49
Referencias	50

1. NECESIDAD DE LA REGULACIÓN EN EL SECTOR DEL AGUA

Los servicios urbanos de agua potable desde su aparición generalizada en el siglo XIX se constituyeron en monopolios naturales. Dicha condición nace de la necesidad de inmovilizar una gran cantidad de capital en la infraestructura, así como por la dificultad intrínseca de instalar más de una red en paralelo. Por razones similares, muchos servicios públicos (electricidad, teléfono, gas) se constituyeron durante muchas décadas como monopolios naturales. Es decir, el servicio era prestado por una única organización (pública o privada) sin que los usuarios tuvieran otra alternativa.

En las últimas décadas, muchos de los mencionados monopolios se han roto y gracias a la liberalización de los sectores y el papel proactivo de las administraciones públicas estos servicios se prestan ahora en un mercado en el que existe competencia¹. Sin embargo muchos de los servicios de agua resisten, ya bien entrados en el siglo XXI, en un mercado en el que el prestador del en un entorno urbano sigue siendo único.

Las desventajas para el ciudadano en un mercado monopolístico son bastante obvias. Por una parte, no existe incentivo natural para que el prestador del servicio sea competitivo. La calidad del servicio no necesita ser mejor que la de un competidor y los precios tampoco necesitan ser más bajos. La demanda es cautiva y por tanto está asegurada. Esta afirmación es doblemente veraz en el caso de los servicios de agua potable que suponen un elemento imprescindible, no sólo para el desarrollo y el bienestar humanos, sino para la propia vida². En términos económicos, la demanda de los servicios de agua es muy inelástica, y por tanto poco sujeta a las tradicionales fuerzas de mercado. Se trata por tanto de una situación no deseable en la que el prestador del servicio controla la práctica totalidad de las variables del mercado.

Es por ello que en el caso de los servicios de agua (como en muchos otros servicios públicos) es necesario que la administración actúe en defensa de los intereses de los ciudadanos y regule el mercado para evitar posibles situaciones de indefensión de los consumidores ante prácticas poco éticas derivadas del monopolio de los servicios.

¹En el caso de las telecomunicaciones, la competencia es pura en muchos casos y los usuarios cuentan con dos o más infraestructuras diferentes que les permiten acceder al mismo servicio. En otras ocasiones, la regulación del mercado ha obligado al propietario de la infraestructura a compartir la misma con otras empresas del sector (por ejemplo en España es el caso de la fibra óptica, la red eléctrica o la red de gas natural)

²No conviene olvidar que la ausencia de agua potable y de saneamiento causa un gran número de muertes al año en todo el mundo.

La regulación de los servicios se centra en tres pilares fundamentales (Malyshev 2010):

- 1) El control de la entrada al mercado
- 2) El control de los precios
- 3) El control de la calidad

Es decir, por una parte el regulador debe determinar qué empresas u organizaciones acceden a la prestación de los servicios regulados en una determinada área.

Por otra, debe velar por que se establezcan unas tarifas justas para el servicio, garantizando la sostenibilidad de las infraestructuras a largo plazo y permitiendo (en el caso de entidades privadas) un beneficio razonable que esté justificado por una operación eficiente del servicio.

Por último, es fundamental que realice un control de la calidad del servicio que reciben los usuarios puesto que no existe mayor incentivo que dicho control (y la voluntad del prestador del servicio por hacer bien su labor) para garantizar unos niveles de servicio adecuados.

Es evidente que el control de los precios y el control de la calidad están íntimamente relacionados (puesto que un precio justo dependerá de la calidad del producto – el agua- y del servicio ofrecido). Sin embargo, los conocimientos y herramientas necesarios para ejercer el control de estos dos pilares pueden tener diferencias notables. El control de los precios supone la regulación económica de los servicios, mientras que el control de la calidad conlleva la regulación técnica de los mismos.

Resulta curioso como, a menudo, la regulación en el sector del agua llega después de la regulación de otros servicios públicos como las telecomunicaciones o la energía, siendo como ha sido reconocido un derecho humano. Es más, es habitual ver cómo la regulación de los servicios de agua está siendo diseñada a partir de las experiencias adquiridas en la regulación del sector energético. Este proceder, si bien comprensible, puede derivar en prácticas poco adecuadas para un sector con una idiosincrasia particular.

En concreto, son varios los factores que distinguen a los servicios urbanos de agua de otros servicios públicos. Comprender y asumir estas diferencias resulta esencial a la hora de establecer los mecanismos que rijan el sector, y establecer las, por otra parte necesarias, diferencias con la regulación de otros servicios.

2. SINGULARIDADES DE LOS SERVICIOS DE AGUA URBANOS

Los servicios de agua urbanos son diferentes a otros servicios públicos y, lo que es más importante, dichas diferencias son críticas a la hora de establecer los mecanismos

y herramientas que permiten regularlos. En otras palabras, existen singularidades en los servicios de agua que aconsejan el diseño de mecanismos y herramientas ad hoc para los mismos.

A continuación se enumeran dichas diferencias:

a) Los servicios de agua satisfacen un derecho humano

La primera gran diferencia entre cualquier otro servicio público y los servicios de agua y saneamiento es que los últimos constituyen un vehículo para satisfacer un derecho humano reconocido por la Asamblea de Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2011). En concreto en el punto 7 d), la resolución exhorta a los estados a que “Valoren si el actual marco legislativo y de políticas es acorde con el derecho al agua potable y el saneamiento y lo deroguen, enmienden o adapten según proceda para garantizar el cumplimiento de los principios y normas de los derechos humanos.”.

En otras palabras, la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento debe tener en cuenta dicho derecho, considerando los principios de disponibilidad, calidad, aceptabilidad, accesibilidad y asequibilidad.

Históricamente la naturaleza de derecho fundamental del agua ha tenido reflejo en legislación específica para dichos servicios en muchas partes del mundo (es habitual en muchos países que no se pueda dar de baja el servicio de agua potable pese a que exista un impago). Es por tanto evidente, que cualquier esfuerzo de regulación del sector debería estar cimentado en esta premisa básica.

b) El agua es local

Habitualmente en presentaciones en vivo, mi transparencia referente a este punto se titula “el agua pesa”. Seguramente por su carácter fluido, a menudo olvidamos el peso específico del agua, que la hace más densa que la materia que compone el propio cuerpo humano (y por ello flotamos en el agua).

Cuando se valora el servicio de suministro de agua potable, pocas veces se destaca la cantidad de masa que se desplaza para satisfacer las necesidades de los usuarios. Y sin embargo hay muy pocos servicios (por no decir ninguno) que supongan la entrega periódica de una cantidad de materia siquiera cercana a la cantidad de agua que un usuario consume a diario.

El peso del servicio prestado estimado a una familia española de 4 personas³ de distintos servicios públicos se muestra en la Tabla 1. Como puede verse, un consumo

³ Para el cálculo se ha utilizado un consumo medio de agua de 130 l/persona/día, y un consumo de gas natural de 2,5 kWh/día

de 130 l/persona/día (el facilitado por el Instituto Nacional de Estadística, INE 2013) arroja una cifra cercana a las 200 toneladas de agua que se entregan cada año a cada vivienda de 4 personas. Es decir, tal y como demuestra la tabla, el agua pesa, y mucho.

Tabla 1. Peso del suministro anual de distintos servicios públicos a una familia de 4 personas

Servicio	Peso del suministro anual
Electricidad	0 Kg
Gas Natural	55 Kg
Agua	189800 Kg

Esta diferencia en la masa que debe ser transportada por cada servicio, es determinante a la hora de fijar la naturaleza del mismo. Mientras que el transporte de la electricidad y del gas se realiza a miles de kilómetros de distancia sin mayor problema (es habitual el transporte internacional de gas natural, desde Argelia y Rusia hacia Europa occidental y también de electricidad, por ejemplo desde Francia a España), el transporte de agua, aunque técnicamente posible, es energéticamente mucho más caro al tiempo que requiere de mayores infraestructuras.

Por ello, el agua que por lo general se suele suministrar a los usuarios finales tiene un carácter local (y proviene, salvo excepciones, de fuentes situadas en un radio de unos pocos cientos de km –a lo sumo- respecto al punto de consumo final). Sin embargo, es habitual para un usuario consumir gas o electricidad cuyos orígenes están a varios miles de kilómetros de distancia.

La importancia de este hecho es mayor de la que se percibe a primera vista. Al fin y al cabo, el introducir competencia en el suministro minorista (al usuario final) de agua se complica al no poder establecer un precio homogéneo para el recurso, ni siquiera a nivel local. En función de la fuente de suministro (superficial, subterránea, desalación, etc.) el coste del recurso puede presentar diferencias significativas. Por otra parte, los propios costes de operación pueden ser también muy diferentes en función de los condicionantes locales (en lugares con abundancia de agua, la reducción de fugas es menos crítica; en lugares con topología accidentada las presiones –y por tanto también las pérdidas- necesitan ser más elevadas). Se trata pues de un factor relevante a la hora de regular los servicios de agua y saneamiento.

c) Los servicios de agua son complejos

Tal y como destacábamos en la introducción, uno de los pilares fundamentales de la regulación es el control de la calidad del servicio. En este sentido es importante destacar el papel que juegan las expectativas de los usuarios. Las propias normas ISO 24500 (ISO 2007 a, b, c) dedicadas a la evaluación de los servicios de agua

potable y saneamiento, especifican que la evaluación de dichos servicios debe hacerse conforme a las necesidades y expectativas de los usuarios.

Dichas expectativas suponen la tercera gran diferencia entre los servicios públicos de agua y, por ejemplo, los servicios públicos de energía. Mientras que en el servicio de electricidad o de gas el suministro del producto es prácticamente digital (salvo uno o dos parámetros, el usuario final no percibe la calidad del “producto” , en el caso del agua es muy distinto.

Tabla 2. Comparativa de las expectativas de los usuarios para los servicios públicos de electricidad, gas y aguas potables/residuales

ELECTRICIDAD	GAS	AGUA POTABLES/ RESIDUALES
<ul style="list-style-type: none"> • Continuidad • Tensión/intensidad adecuadas • Facturación adecuada • Gestión clientes correcta 	<ul style="list-style-type: none"> • Continuidad • Facturación adecuada • Gestión clientes correcta 	<ul style="list-style-type: none"> • Continuidad • Presión/caudal adecuados • Potabilidad • Sin sabor • Sin olor • Sin color • Sin inundaciones residuales • Impacto ambiental mínimo • Facturación • Gestión clientes

La tabla 2 muestra cómo los servicios urbanos de agua presentan un mayor número de parámetros que influyen en la percepción del servicio por parte de los usuarios. Por una parte, la calidad del “producto” agua es mucho más variable y a la vez puede ser percibida con detalle por el usuario (olor, sabor, color, potabilidad). Por otra, el servicio genera un impacto que también afecta directamente al usuario (inundaciones, impacto ambiental de las aguas residuales).

Una muestra anecdótica, pero a su vez significativa, de que la provisión de agua potable es más compleja y preocupa al usuario, son los servicios y productos auxiliares que han aparecido en torno a la misma. Es habitual que algunos consumidores instalen descalcificadores o membranas de ósmosis inversa para mejorar la potabilidad, la dureza o las propiedades organolépticas del agua que consumen. Existe actualmente tecnología que permitiría a los prestadores del servicio mejorar dichas propiedades antes de suministrar el agua, y por tanto establecer un nivel de servicio diferente. Curiosamente, el carácter local del agua también influye en la percepción de los usuarios del servicio. Es muy habitual, incluso en un mismo abastecimiento, contar con agua de calidad muy diferente en función del origen del recurso. Nuevamente, los

servicios de electricidad y gas, a menudo regulados en paralelo con los de agua por un mismo organismo, no presentan esta particularidad.

En definitiva, los servicios de agua urbana presentan una serie de singularidades que merecen ser tenidas en cuenta a la hora de ser regulados. Por una parte, el control económico de los mismos debe tener en cuenta su carácter de derecho humano y las diferencias en costes que el carácter local del agua le confieren. Por otra parte, a la hora de establecer unos niveles adecuados de servicio, será necesario controlar y asegurar un mayor número de variables. Sea como fuere, lo que está claro es que no parece adecuado regular los servicios de agua sin utilizar otras herramientas que las derivadas directamente de la regulación de sectores como la energía o las telecomunicaciones, y que será necesario establecer mecanismos propios para el sector agua.

3. LOS NIVELES DE SERVICIO

Los servicios de agua y saneamiento pueden proporcionarse con diferentes estándares de servicio. Es habitual encontrar situaciones en países que cuentan con un regulador de dichos servicios, en los que el suministro de agua potable es intermitente y una parte importante de la población no tiene acceso a los servicios de agua potable y/o saneamiento. En otros países, sin embargo, la regulación se centra en aspectos como el impacto ambiental del servicio o el tiempo que una llamada al centro de atención al cliente pasa en espera.

Estas diferencias no son casuales. Los servicios de agua han ido evolucionando históricamente y la mayoría pasan por tres estadios definidos en su día por Lobato de Faria y Alegre (1996):

- Fase de cantidad: En la que el objetivo es satisfacer la necesidad biofísica.
- Fase de calidad: En la que junto a la necesidad de proveer con suficiente cantidad de agua, se unen condicionantes psicológicos, culturales y estéticos
- Fase de excelencia: Con la aparición de los aspectos de sostenibilidad social, económica y medioambiental.

En función de las circunstancias históricas, sociales y económicas de cada lugar, el nivel de servicio ofrecido por el prestador puede ser diferente y, es más, el nivel de servicio requerido o deseado por la administración también.

Es bastante evidente que el ofrecer un nivel de servicio elevado conlleva unos costes mayores que el proporcionar un servicio básico. Este principio, tan simple en apariencia, parece que se olvida a menudo cuando se establecen mecanismos para determinar el precio que debiera tener un servicio de agua urbano. Así, es posible encontrar modelos de costes simplificados que tan solo atienden a variables como la longitud de la red o el número de

acometidas, pero no tienen en cuenta la calidad del servicio que se está ofreciendo, con lo que difícilmente los cálculos relativos a dichos costes incluirán todos los factores que los condicionan.

Por ello, es imprescindible que cuando se establezcan mecanismos para determinar una tarifa justa para un servicio, dicha tarifa esté ligada a unos determinados estándares de servicio, pues de lo contrario será imposible calificar dicha tarifa como adecuada o justa, ya que no será posible determinar qué ofrece a cambio.

En una economía de mercado, el nivel de servicio que una determinada empresa debe proporcionar a sus clientes quedará establecido por las propias fuerzas del mercado. A menudo, las empresas son capaces de encontrar nichos proporcionando un servicio ya existente con un nivel de servicio y precios diferentes. Es habitual en muchos sectores presenciar la aparición de nuevos competidores con un modelo de negocio de bajo coste que ofrece el servicio básico a un precio muy inferior a cambio de reducir la calidad del servicio que el resto de empresas ofrecen. De igual manera, otras empresas a veces se centran en un modelo premium que busca satisfacer a los consumidores más exigentes a cambio de cobrar un precio superior al del resto de competidores. En todos estos casos, los usuarios deciden cuál es la alternativa que prefieren haciendo uso de su libertad a la hora de elegir un proveedor de servicios u otro.

Dado el carácter de monopolio natural de los servicios de agua y saneamiento, el nivel de servicio de los mismos no puede ser establecido por mecanismos de mercado y debe ser marcado por la administración encargada de regularlos. Parece lógico en dicho contexto recabar continuamente la opinión de los consumidores acerca de sus preferencias en relación al servicio, como por ejemplo hace el Consumer Council for Water⁴ en el Reino Unido.

Es precisamente en este contexto en el que la norma ISO 24510 “Actividades relacionadas con los servicios de agua potable y agua residual – Directrices para la evaluación y la mejora del servicios a los usuarios” (ISO, 2007 a) cobra mayor importancia. Se trata de una norma no certificable, y por ello no permite a los operadores disponer de un sello que acredite su cumplimiento, razón por la cual seguramente no goza de

⁴El CCW es uno de los pilares de la estructura de regulación en Inglaterra y Gales y su cometido es “representar a los consumidores de los servicios de agua y aguas residuales (... y) conseguir que la voz colectiva de los usuarios sea escuchada en el debate nacional sobre el agua y que los consumidores se mantengan en el corazón de la industria del agua”. Tal y como detallan en su página web (<http://www.ccwater.org.uk>) el CCW mantiene oficinas por todo el territorio de Inglaterra y Gales y recoge las quejas de los usuarios que por alguna razón no hayan quedado resueltas por las compañías de agua.

mayor popularidad. La 24510 corresponde a una familia de tres normas internacionales dirigidas a evaluar y mejorar los servicios de agua urbanos y fue el resultado de la labor de un comité con más de 30 países y 100 expertos con una amplia representación de todos los actores implicados en los servicios de agua⁵.

La norma ISO24510 especifica que los objetivos de la gestión de los servicios de agua urbanos deben establecerse de acuerdo a las expectativas y necesidades de sus usuarios. Y pese a que la norma no recoge mecanismo alguno para la regulación de los servicios (no es su cometido) parece lógico aplicar los mismos principios a la hora de establecer los objetivos de la regulación.

El documento incluye una recopilación de los requisitos que exigen los usuarios a los servicios de agua potable y saneamiento. Una lista exhaustiva, pero a la vez abierta, que puede ser utilizada como punto de partida para establecer las prioridades de los usuarios en un servicio determinado.

En concreto, las necesidades y expectativas de los usuarios enumerados en la ISO 24510 son las siguientes:

- **Acceso a los servicios de agua**

- **Prestación del servicio**

- Tiempo nuevas conexiones
- Reparaciones
- Precio razonable del servicio
- Cantidad de agua potable abastecida
- Calidad del agua potable
- Aspectos estéticos del agua
- Presión
- Continuidad del abastecimiento
- Cobertura de los servicios
- Inundaciones por agua residual

⁵Pese a que en un comité técnico ISO los expertos forman parte de las delegaciones de los países participantes, su contribución es a título individual. En el ISO TC224 durante la redacción de las normas contribuyeron operadores públicos, privados, académicos, consultores, representantes de las administraciones y de los consumidores.

• Gestión del contrato y facturación

- Disponibilidad de un acuerdo de servicio claro
- Exactitud de la facturación
- Respuesta a quejas
- Claridad en la facturación
- Métodos de pago

• Relación con los usuarios

- Contactos/quejas por escrito, telefónicos y visitas
- Aviso sobre restricciones e interrupciones
- Participación de la comunidad
- Participación de los usuarios

• Protección del medio ambiente

- Utilización sostenible de recursos naturales
- Tratamiento de agua residual
- Impacto ambiental

• Gestión de seguridad y emergencias

Cada elemento de la lista precedente debe ser considerado en cada servicio, y habrá que establecer el objetivo o el nivel mínimo que debe ser alcanzado. De hecho, la norma no sólo detalla las expectativas y necesidades de los usuarios si no que presenta para cada una de ellas posibles criterios de evaluación y la metodología a seguir para construir o seleccionar indicadores que permitan realizar un seguimiento de su cumplimiento, tal y como muestra la Figura 1.

Es importante destacar que la norma ISO24510 no contiene niveles de servicio objetivo ni referencia numérica alguna. Por una parte, el comité técnico encargado de la misma no consideró que ese fuera el papel de la norma. Por otra, resulta complejo establecer valores únicos de referencia para todo el mundo⁶. Será pues esta una labor que deberá acometer el regulador, pero que puede ser desarrollada siguiendo las pautas establecidas por la norma internacional referenciada.

⁶Difficil, pero no imposible. De hecho en AquaRating (Krause et al., 2015) el sistema internacional recientemente puesto en marcha para calificar los servicios de agua potable o saneamiento sí se establecen objetivos numéricos que deben cumplir los operadores si quieren obtener la máxima calificación posible.

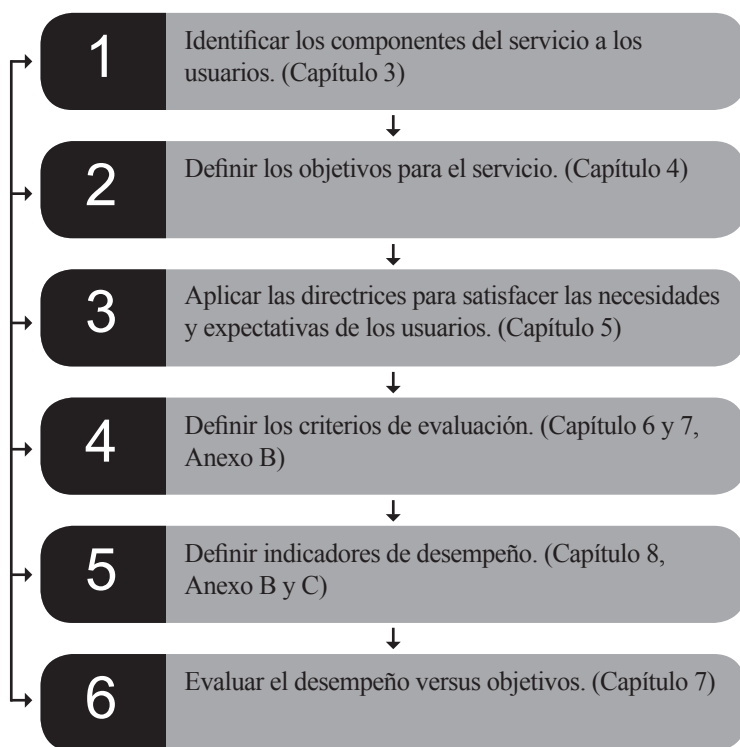


Figura 1. Contenido y aplicación de la norma ISO 24510 (ISO, 2007 a)

Es importante destacar que la consecución de unos determinados niveles de servicio conlleva unos costes. Por lo tanto, al establecer un estándar para los servicios⁷ de agua urbanos, se están condicionando también de manera indirecta las tarifas que deberán pagar los usuarios de dichos servicios para recuperar los costes resultantes. En otras palabras, resulta prácticamente imposible realizar la evaluación del servicio desde un punto de vista económico sin tener en cuenta la calidad con la que se está prestando el mismo, aunque la recíproca no necesariamente deba cumplirse.

⁷A igualdad de eficiencia, las inversiones, el personal, y los costes de operación serán más o menos elevados en función de la calidad del servicio que se pretenda ofrecer. La reducción de tiempos, mejora de la calidad del agua, reducción de riesgo de fallos en la infraestructura, etc., implica un sobre-coste que en última instancia deberá ser recuperado mediante las tarifas de los servicios.

4. REGULACIÓN TÉCNICA Y REGULACIÓN ECONÓMICA

Es habitual encontrar en la literatura y en la realidad, ejemplos en los que se distingue entre las llamadas regulación técnica (o de calidad del servicio) y económica. Siguiendo los pilares de la regulación establecidos anteriormente, el control de los precios de los servicios constituye la llamada regulaciones técnicas, mientras que el control de la calidad del servicio sería la considerada regulación técnica. Muchas de las entidades reguladoras de los servicios de agua y saneamiento en el mundo no cuentan con funciones de regulación económica (Marques, 2011) y tan sólo ejercen la regulación de la calidad del servicio.

Probablemente el mejor ejemplo hasta la fecha lo constituya el regulador de Portugal, ERSAR, creado en 1997 (entonces llamado IRAR) para la regulación de los servicios de agua potable, saneamiento y residuos sólidos. Durante los primeros años de su existencia, el ERSAR realizó exclusivamente una regulación de la calidad del servicio, en lo que ha venido a denominarse “sunshine regulation”⁸. Este tipo de regulación no contempla incentivos económicos para que las empresas cumplan con los estándares de servicio que el regulador exige. Ante la ausencia de sanciones o consecuencias económicas, este tipo de reguladores debe buscar otros elementos de motivación, que se basan en el uso de la comunicación pública y de las herramientas de la llamada yardstick competition⁹.

La gran mayoría de los reguladores independientes de servicios de agua, siguiendo el camino iniciado por el OFWAT, utilizan indicadores de desempeño para medir el comportamiento de los operadores y crear competencia artificial entre los mismos. Si bien un regulador es transparente por naturaleza, en la “sunshine regulation” la difusión de los resultados de los operadores se convierte en la principal herramienta para motivar a los prestadores de servicio a mejorar en lo que en inglés se conoce como “naming and shaming”¹⁰.

Curiosamente, y con anterioridad a tener atribuciones de regulación económica, el ERSAR consiguió excelentes resultados con este enfoque. Este enfoque pasa por educar a la ciudadanía acerca de los servicios de agua urbanos y por interesar a los usuarios en el nivel de los servicios que reciben. Un ejemplo de este enfoque se presenta en la figura 2 que muestra la aplicación para móviles que el propio regulador ha creado, facilitando que cualquier persona pueda consultar la calidad de los servicios controlados por el regulador.

⁸ Regulación soleada

⁹ Literalmente “competencia de vara de medir”. El regulador recopila valores de indicadores de los distintos operadores y compara unos con otros creando un entorno competitivo que no existe en la realidad puesto que el mercado de cada uno de dichos operadores es independiente del resto.

¹⁰ Nombrar y avergonzar

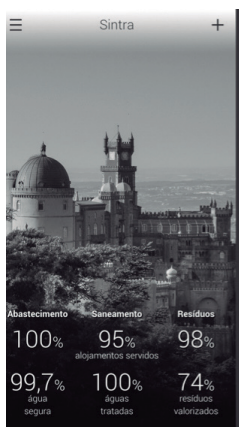


Figura 2. Aplicación móvil creada por el ERSAR para informar a los usuarios de los niveles de los servicios portugueses de agua, saneamiento y residuos sólidos

La regulación técnica no excluye que exista de facto algún tipo de regulación económica que garantice unas tarifas justas y adecuadas a los niveles de servicio. Esta función es habitual que recaiga en los propios municipios, que en muchos casos deben aprobar las tarifas de los servicios de agua. Sin embargo, una de las principales disfunciones en aquellos lugares en los que el control de la calidad de los servicios y de las tarifas no recae en las mismas manos, es que el cálculo de las tarifas no contempla todas las variables necesarias. Por ello, el inconveniente de tener un regulador que únicamente se encargue de realizar un control de la calidad del servicio no radica en el regulador en sí, sino en la administración que establece las tarifas del servicio y que, para ello, debería tener en cuenta todos los criterios técnicos necesarios. Por desgracia es poco habitual que las administraciones locales tengan todos estos factores en cuenta.

En cualquier caso, lo que es evidente y es práctica habitual de casi todos los reguladores, es que es necesario evaluar y controlar el desempeño de los operadores para poder regular la calidad del servicio. Los indicadores de desempeño, y en concreto aquellos desarrollados conforme a los criterios establecidos por la International Water Association¹¹ (Alegre et al., 2016) son la herramienta ideal para desarrollar dicha función. Unos criterios que son, en gran parte, compartidos por las normas ISO 24500 mencionadas anteriormente. La IWA y las normas ISO 24500 establecen (ver Figura 1) que los indicadores utilizados para evaluar el desempeño deben corresponder a objetivos establecidos previamente. En su uso para la regulación, dichos objetivos deben ser precisamente los del regulador.

¹¹IWA

Marques (2011) enumera los objetivos de la regulación de los servicios de agua urbanos:

- Proteger los intereses de los usuarios en cuanto a las obligaciones de un servicio público
- Promover la eficiencia y la innovación
- Asegurar la estabilidad, sostenibilidad y robustez de los servicios de agua y saneamiento

Pasemos a profundizar en cada uno de dichos objetivos.

a) Protección de los intereses de los usuarios en cuanto a las obligaciones de un servicio público

Tal y como se mencionaba en la introducción del presente capítulo, existen una serie de metas que los servicios públicos de agua deben conseguir y que han quedado incluso recogidas por diversos derechos, objetivos y documentos de Naciones Unidas. Entre ellos destacan la universalidad del servicio, la equidad, la accesibilidad y la protección de la salud.

De manera adicional deben sumarse los conceptos de continuidad y calidad del servicio, el aseguramiento de bienes y servicios, la transparencia, la opción de diferentes formas de pago, la representatividad y participación de los usuarios en la toma de decisiones y la existencia de mecanismos de conciliación y resolución de conflictos.

Todos estos objetivos forman parte de la relación de expectativas y necesidades de los usuarios enunciadas por la norma ISO 24510.

El conflicto de algunos de estos compromisos con la necesidad de algunos operadores privados de maximizar el retorno de la inversión de sus accionistas es evidente; y el papel del regulador como árbitro para permitir que los distintos actores obtengan sus metas, crítico.

Como un ejemplo claro de la necesidad de un regulador queda la la provisión del servicio en áreas remotas en los que el coste de aumentar la cobertura en porcentajes muy pequeños es notable y no se sostiene desde una perspectiva puramente empresarial.

b) Promover la eficiencia y la innovación

Una de los problemas derivados de los monopolios es la falta de incentivos para la innovación. Mientras que en un mercado libre la innovación forma parte de las posibles estrategias de éxito, en un monopolio natural el único motivo para innovar puede ser el aumento de la eficiencia interna, pero no la mejora del servicio o del producto. En

el caso de operadores con gestión pública, el incentivo para la eficiencia puede ser aún menor ya que puede no ser necesario el obtener un beneficio empresarial.

En palabras del primer regulador escocés “*en última instancia la mejor manera de promover los intereses de los consumidores en un modelo de sector público es mejorando la eficiencia económica de la industria, y por tanto el valor del dinero generado*” (WICS, 2002).

En cualquier caso, el propio concepto de eficiencia relaciona las entradas y salidas de un sistema. En el caso de los servicios de agua para determinar la eficiencia hay que contraponer el servicio prestado.

c) Asegurar la estabilidad, sostenibilidad y robustez de los servicios de agua y saneamiento

Uno de los grandes problemas en los servicios de agua urbanos es la sostenibilidad a largo plazo de los mismos, y fundamentalmente de sus infraestructuras. Este problema es generalizado en España, pero también está muy extendido en el resto del mundo. La mayoría de las tuberías de agua de nuestras ciudades se instalaron hace muchas décadas (algunas tienen más de 100 años) y su edad media sigue aumentando año tras año (mientras su estado de salud se deteriora en consonancia). La Figura 3 muestra la mediana de la edad de las tuberías en Estados Unidos con el tiempo, en una progresión claramente insostenible:

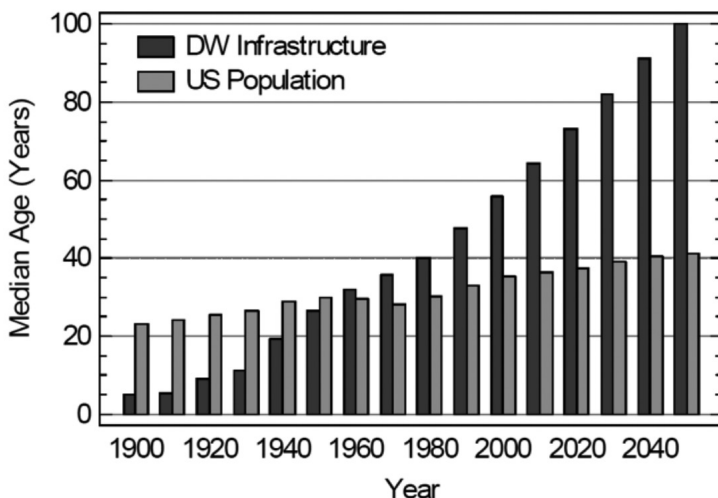


Figura 3. Evolución de la edad mediana de las tuberías –serie azul- frente a la edad mediana de la población en Estados Unidos (Buchberger, 2011)

Para seguir leyendo haga click aquí