

LA COMPETENCIA EN EL SECTOR DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES EN ESPAÑA

Germà BEL

Antonio MIRALLES

Grupo de investigación Políticas Públicas y Regulación
Económica de la Universitat de Barcelona *

Muchos servicios públicos de ámbito y competencia local tienen una serie de características que dificultan en gran medida las posibilidades de dejar estos servicios en manos del libre mercado. En muchos casos, existen consideraciones de interés público que llevan a la existencia de una fuerte regulación de objetivos del servicio por parte del ente local. Además, y es el caso que centra el interés de este capítulo, la estructura de costes de este tipo de servicios puede dar lugar a los llamados monopolios naturales, donde es ineficiente que exista más de una empresa.

Un ejemplo típico de monopolio natural es una industria de suministro en red, como es claramente el caso del agua potable, del gas y de la electricidad. Pero servicios como los aeroportuarios o como la recogida y transporte de residuos sólidos tienen características similares a las de las industrias de red, aunque más sutiles. Tomemos como ejemplo el servicio de residuos sólidos: existe una red de recogida de basuras en tanto en cuanto el hecho de que haya más de dos compañías recogiendo el mismo tipo de residuos en la misma calle es ineficiente desde el punto de vista de los costes.

Estas características de los servicios públicos locales provocan que generalmente no se considere la posibilidad de dar entrada a la competencia dentro del mercado, al menos a escala municipal. De hecho,

* Este trabajo forma parte de una investigación más amplia que ha disfrutado de apoyo financiero proporcionado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (BEC2003-01679) y por la Generalitat de Catalunya, a través de las convocatorias competitivas de l'Escola d'Administració Pública (VIII Convocatoria, 1999). Ha sido de gran utilidad la información facilitada por los ayuntamientos que han colaborado en la Encuesta sobre la Producción de Servicios Locales, y por la Agencia Catalana del Agua. Dirección de correspondencia: gbel@ub.edu.

incluso muchos de los municipios de Estados Unidos que habían tenido históricamente provisión privada y de libre concurrencia en sectores como la recogida de residuos han cambiado a la producción mediante monopolio, bien sea éste de propiedad pública o privada. Por tanto, la producción en forma de monopolio es el tipo habitual de organización en estos sectores.

Ahora bien, queda por ver si esto cierra completamente las puertas a las ventajas que la competencia ejerce en cuanto a presión para una mejor eficiencia y unas buenas condiciones del servicio para los ciudadanos. Porque si bien la competencia *en* el sector es prácticamente imposible o ineficiente, la competencia *por* el sector se presenta como una alternativa más atractiva.

Trabajos como el de CHADWICK (1859) y el más reciente de DEMSETZ (1968) ofrecen las aportaciones clásicas en esta idea. Dado que el sector tiende hacia niveles muy bajos de competencia, se plantea la idea de presentar periódicamente a concurso el dominio en el mercado local. Si diversas empresas suficientemente eficientes concursan por el dominio temporal en el mercado, la empresa ganadora se verá obligada a ofrecer a cambio buenas condiciones para los usuarios o consumidores.

Naturalmente, existen condiciones cuyo cumplimiento es necesario para conseguir que los usuarios obtengan mejoras a partir del empleo de estos procedimientos de contratación. DOMBERGER y JENSEN (1997) plantean a modo de resumen tres condiciones: un alto nivel de competencia efectiva por el contrato, escasa importancia de las circunstancias no previsibles que afecten al cumplimiento futuro del contrato, y escasa importancia de los llamados *activos específicos*. Por activos específicos entendemos los bienes de capital que sólo pueden ser utilizados para la prestación de ese servicio contratado, y que, por tanto, no pueden ser trasladados a otros puntos y/o procesos de producción. Su existencia lleva consigo los llamados *costes hundidos*: una vez invertido el dinero en estos activos, este dinero no se recupera.

Este trabajo se ocupa del sector de servicios locales en España y se plantea el análisis de la primera de las condiciones enumeradas, el grado de competencia efectiva, junto con su relación con el grado de cumplimiento de las otras dos condiciones. Dedicamos el análisis empírico a los servicios de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos y suministro de agua potable, quizá los dos más paradigmáticos de las competencias municipales en cuanto a lo que a servicios públicos se refiere. Al final se extraen las pertinentes conclusiones e implicaciones.

1. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DEL MERCADO DE CONCESIONES Y OTROS CONTRATOS PARA EL TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

El procedimiento más habitual empleado en la literatura económica internacional para evaluar el impacto de la forma de producción sobre los costes del servicio de residuos sólidos es la estimación econométrica de funciones de costes. Para el caso de España, el único trabajo de este tipo que conocemos es el de BEL (2003), en el que se analizan los factores que influyen en los costes pagados por los municipios de Cataluña por el servicio de residuos sólidos. De la estimación econométrica se desprende que la forma de producción (pública o privada) no ejerce influencia sobre las diferencias observadas en el nivel de costes entre los municipios catalanes¹.

Un resultado de este tipo habría tenido un carácter ciertamente singular en el contexto de los trabajos empíricos publicados entre mediados de los setenta y principios de los noventa. Sin embargo, es un resultado que aparece con más frecuencia entre los trabajos empíricos aparecidos en los últimos años. Sin perjuicio de la posibilidad de que la adopción de la decisión de privatizar haya tenido efectos sobre el nivel de costes en los momentos siguientes a su adopción, pueden existir algunos factores dinámicos que contribuyan a diluir sus potenciales efectos.

La literatura empírica sobre privatización de empresas públicas resulta bastante concluyente en la apreciación de que, desde el punto de vista de la eficiencia, es más importante el grado de competencia *en el* sector que la propia estructura de la propiedad, cuyos efectos quedan subordinados a la intensidad de los estímulos derivados de la existencia de competencia. Esta investigación tiene por objeto servicios de tipo monopolístico en los que lo central es la competencia *por el* sector. En este contexto, la existencia de problemas en la competencia por los contratos podría ser un obstáculo para la mejora tanto de la eficiencia técnica de la producción del servicio, que se reflejaría en los costes de producción de las empresas, como de la eficiencia asignativa, que se reflejaría en los costes pagados por los municipios para sufragar el servicio.

La contratación pública es un proceso dinámico que suele moverse desde una estructura de mercado competitivo hacia otra de carácter monopolístico (SCLAR, 1997, 2000). Aunque el proceso de subasta haya sido competitivo, la propia concesión del contrato transforma el mercado en un monopolio bilateral. El contratado intentará asegurarse el mantenimiento del control sobre el contrato, mediante prácticas restrictivas

¹ Por su parte, fuera del ámbito del análisis paramétrico, BOSCH, PEDRAJA y SUÁREZ-PANDIELLO (2000) analizan mediante DEA los indicadores de eficiencia técnica en 75 municipios de Cataluña y no hallan diferencias significativas entre municipios con producción privada y municipios con producción pública.

de la competencia pública o privada. Anticipándose a las amenazas, las empresas dedicarán esfuerzos a obtener influencia política, por un lado. Por otro, tratarán de llegar a acuerdos entre sí. VICKERS y YARROW (1991) advierten sobre la posibilidad de prácticas colusorias o de dominio progresivo del mercado.

De acuerdo con la literatura económica, la competencia puede ser más relevante que la estructura de propiedad para explicar el nivel de costes de un servicio. Esta hipótesis puede ser empleada también para explicar los resultados obtenidos en el análisis empírico para Cataluña mencionado arriba. Por ello, es útil contrastar esta hipótesis mediante el análisis del grado de concentración empresarial en este sector en Cataluña.

La *Encuesta sobre la Producción de Servicios Públicos* (2000), realizada para el desarrollo de esta investigación y enviada a todos los municipios de la Comunidad Autónoma de Cataluña, incluía información sobre la empresa titular de la concesión para aquellos municipios en que el servicio era producido por empresas privadas. Esto permite conocer la distribución por empresas de los contratos en los 152 municipios (82 por 100 del total de la muestra) en que la producción es privada. El número total de concesiones es de 155, puesto que el municipio de Barcelona se halla dividido en cuatro áreas a efectos de contratación externa del servicio de residuos sólidos, por lo que los procesos de concesión son cuatro en lugar de uno ².

La tabla 1 presenta los resultados derivados de la estructura de las concesiones. De esta primera aproximación se desprende ya la existencia de un grado de concentración muy importante, tanto en lo que se refiere a la cuota de mercado según número de concesiones como, sobre todo, a la cuota de mercado según volumen de residuos gestionados ³. Un solo grupo empresarial, el que tiene como empresa matriz a Fomento de Cons-

² Esta reforma del proceso de contratación externa en la ciudad de Barcelona entró en vigor por primera vez para las concesiones iniciadas en 2000. Previamente existía una única concesión para el conjunto de la ciudad. Con el objetivo de estimular la competencia en el proceso y de facilitar la competencia por comparación se limitó a un máximo de dos (50 por 100) el número de concesiones que podía obtener la misma empresa. El resultado del proceso fue la obtención de dos concesiones por la empresa Fomento de Construcciones y Contratas (FCC), una por la empresa CESPA y otra por la empresa Urbaser. Dada la falta de disponibilidad de información por debajo del nivel municipal por lo que a la cantidad de residuos generados se refiere, para el análisis empírico se ha supuesto que los residuos están equi-distribuidos entre las diferentes áreas geográficas y, por tanto, concesiones. La presencia del municipio de Barcelona, tanto por su dimensión singular, como por el supuesto empleado para la asignación de residuos por concesión, no altera los resultados presentados en la tabla 1. La tabla A-1 en el Anexo presenta los resultados sin la inclusión de la ciudad de Barcelona.

³ En algunos municipios, especialmente del área metropolitana de Barcelona, la empresa que realiza la recogida y transporte de los residuos destinados a eliminación es diferente a la empresa que realiza la recogida y transporte de los residuos selectivos destinados a tratamiento. Para estos casos, en este análisis se ha tenido en cuenta la empresa encargada de los residuos de eliminación, que constituyen generalmente entre el 85 por 100 y el 90 por 100 del total de residuos sólidos. Por tanto, no son de esperar distorsiones significativas en el análisis de las cuotas de mercado.

trucciones y Contratas (FCC), agrupa casi el 30 por 100 de las concesiones y casi el 50 por 100 del volumen de residuos recogidos en nuestro análisis. Por su parte, CESPA, el segundo grupo empresarial del sector en Cataluña ⁴, agrupa el 12 por 100 de las concesiones y el 16 por 100 del volumen de residuos.

TABLA 1

ESTRUCTURA DE LA TITULARIDAD DE LAS CONCESIONES. AÑO 2000

Concesiones por empresa	Titular	Número total concesiones	Cuota de concesiones (%)	Residuos generados (Tn)	Media de residuos por concesión (Tn)	Cuota en el total de residuos (%)
46	FCC	46	29,68	1.069.516,37	23.250,36	46,86
18	CESPA	18	11,61	371.923,36	20.662,41	16,30
8	Vicens Orts	8	5,16	52.025,43	6.503,18	2,28
7	BF-Iacsa	7	4,52	65.779,01	9.397,00	2,88
4	Urbaser	4	2,58	201.879,53	50.469,88	8,85
4	Ferran Vila	4	2,58	13.538,30	3.384,58	0,60
3	3 empresas	9	5,81	42.729,86	4.747,76	1,87
2	10 empresas	20	12,90	153.160,03	7.658,00	6,71
1	39 empresas	39	25,16	311.766,46	7.994,01	13,66
		155	100,00	2.282.318,34	14.724,63	100,00

Nota: Las concesiones ostentadas por empresas filiales en el sector se han integrado con las concesiones obtenidas por la empresa matriz del grupo.

Fuente: Elaboración propia.

En el otro extremo, un cuarto de las concesiones (39) ha sido asignado a empresas con un único contrato, y un 13 por 100 (20) a empresas con dos contratos ⁵. Esto configura un sector caracterizado por un intenso grado de concentración, dada la acumulación de contratos en las mayores empresas, y un intenso grado de minifundismo en el extremo inferior de la dimensión empresarial.

Un análisis más específico del grado de concentración empresarial puede realizarse mediante el empleo de algunos indicadores de concen-

⁴ En 2003 CESPA, división de residuos sólidos del grupo Aguas de Barcelona, fue adquirida por el grupo Ferrovial. La implantación de este grupo en el sector de residuos sólidos en Cataluña antes de la adquisición de CESPA era irrelevante, por lo que quedan inalterados los resultados de nuestro análisis empírico.

⁵ Es posible que alguna o muchas de estas empresas tengan más contratos en el conjunto de Cataluña. Aunque la representatividad de nuestra muestra para los municipios de más de 1.000 habitantes es muy elevada, ha quedado un alto número absoluto de municipios no incluidos. Sin embargo, este hecho no cambiaría las características observadas de la estructura de concesiones.

tración bien asentados en la literatura económica. Para ello usaremos los ratios de concentración RC_1 (cuota de la empresa líder en el mercado), RC_4 (cuota de las cuatro primeras empresas) e HH (Índice de Hirschman-Herfindahl). En el apéndice se ofrece una explicación técnica de cada uno de los índices.

La tabla 2 presenta los índices de concentración calculados: *a*) para el número de concesiones, y *b*) para el volumen de residuos gestionados por la empresa. Los ratios RC_1 y RC_4 muestran un nivel muy alto de concentración. La cuota de mercado de la empresa líder en Cataluña alcanza casi el 30 por 100 de las concesiones y el 50 por 100 del volumen de residuos gestionados. Al agregar las cuotas de mercado de las cuatro mayores empresas obtenemos que éstas concentran el 50 por 100 de las concesiones y los tres cuartos del volumen de residuos gestionados (dos tercios si se excluye al municipio de Barcelona). De acuerdo con los cuatro tipos de estructura de mercado caracterizados en BUESA y MOLERO (1998) para el análisis del CR_4 , el nivel de concentración es muy alto (nivel 1, superior al 60 por 100) en lo que respecta al volumen de residuos, y alto (nivel 2, entre el 40 por 100 y el 60 por 100) en lo que respecta a las concesiones.

TABLA 2
ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN EN EL SECTOR DE SERVICIOS
DE RESIDUOS SÓLIDOS (MUESTRA TOTAL)

Muestra	Variable	RC_1	RC_4	HH
Total	Concesiones (155)	0,2968	0,5097	0,1120
	Volumen residuos	0,4686	0,7563	0,2583
Total sin Barcelona	Concesiones (151)	0,2914	0,5033	0,1083
	Volumen residuos	0,4531	0,6703	0,2294

Fuente: Elaboración propia.

El Índice de Hirschman-Herfindahl supera el 0,10 para las concesiones y supera el 0,20 en cuanto al volumen de residuos gestionados. De acuerdo con los cuatro tipos de estructura de mercado caracterizados en BESANKO *et al.* (2000), la estructura de mercado es de competencia monopolística en lo que respecta a las concesiones (la competencia depende de la diferenciación de productos) y la estructura es de oligopolio por lo que respecta al volumen de residuos gestionados (la competencia depende de la rivalidad entre las empresas). Tomando en consideración los límites a la diferenciación de producto en el sector, de la estructura de mercado observada se puede concluir que la intensidad de la competencia es escasa y depende crucialmente de la rivalidad entre empresas.

En conclusión, los niveles de concentración en el sector de servicios de residuos sólidos en Cataluña son muy elevados. Los datos presentados

por REIMER (1999) indicaban que las cinco mayores compañías de este sector en el Reino Unido concentraban el 60 por 100 de los contratos obtenidos por empresas privadas. De nuestro análisis se derivan porcentajes de concentración muy similares en el conjunto de Cataluña. Si atendemos al volumen de residuos gestionados, el nivel de concentración es incluso significativamente superior. Estos resultados muestran una situación clara de debilidad de la competencia en el sector, y dan apoyo a la hipótesis de que los fallos de competencia podrían ser un obstáculo a la mejora de la eficiencia. Por ello pueden contribuir a explicar la ausencia de influencia de la forma de producción sobre el nivel de costes asumido por los municipios por el servicio.

2. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DEL MERCADO DE CONCESIONES Y OTROS CONTRATOS PARA EL SUMINISTRO DE AGUA POTABLE EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

La gran mayoría de los estudios de carácter empírico sobre la idoneidad o no de la privatización como instrumento para reducir costes de los servicios públicos ha sido aplicada al caso de la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos (HODGE, 2000). Esto se ha debido a la relativa facilidad para obtener datos comparables de costes. Aunque menos, otros estudios se han dedicado a la medición de los efectos de la privatización sobre otro tipo de servicios públicos. Entre ellos figura, de forma destacada, el servicio municipal de suministro de agua ⁶.

El interés por la eficiencia y los costes en el sector del agua ha sido más intenso en el Reino Unido ⁷ que en otros países. Esto se debe a la peculiar estructura de los servicios del agua en Inglaterra y Gales en comparación con muchos otros países. En Inglaterra y Gales, la industria del agua estaba formada desde los años setenta por una decena de grandes autoridades regionales, entes públicos de gran dimensión que asumían sus responsabilidades en el ciclo completo del agua. Naturalmente, esto era compatible con la existencia de empresas privadas contratadas por cada ente público para la realización de alguna de las funciones incluidas en el ciclo.

En 1989 el Gobierno británico emprendió una reforma privatizadora sin precedentes en este sector y las autoridades regionales pasaron a manos privadas con la promesa que las ganancias de productividad serían sustanciales. El Gobierno introdujo inmediatamente un sistema de regu-

⁶ RENZETTI y DUPONT (2003) presentan un resumen de los estudios realizados en este sector, los cuales son, por cierto, poco concluyentes.

⁷ Con mayor precisión, nos hemos de referir solamente a Inglaterra y Gales, puesto que el resto de territorios que conforman el Reino Unido disponen de su propia e independiente estructura de la industria del agua.

lación de precios, lo que revela que no confiaba en la libre fijación de éstos y, por tanto, daba por sentado que la competencia *en el sector* era más bien escasa.

En el caso inglés, la regulación de precios se combinó con la llamada *competencia por comparación*, según la cual a las autoridades ahora privadas que obtuvieran mejores resultados en cuanto a eficiencia productiva se les permitía imponer unas mayores subidas de precios. La puesta en práctica de esta política ha sido muy difícil porque requiere un conocimiento exacto de la estructura de costes de la industria por parte del regulador, para evitar la discriminación a empresas que obtengan malos resultados por motivos ajenos a su gestión.

La teoría y la evidencia hasta ahora conocidas nos sugieren que la *competencia en el mercado* del ciclo del agua no es viable. De hecho, el sector del agua es considerado casi de forma unánime como un *monopolio natural* dentro de una determinada extensión geográfica, debido al enorme peso económico de las redes de suministro. Con generalidad, *la cuenca hidrográfica constituye la extensión que minimiza los costes medios* de gestión de todo el ciclo económico del agua, de ahí que la Directiva Marco del Agua (2000/60/EC) contemple las cuencas hidrográficas como unidades que deben representar un papel importante en la gestión del ciclo. El margen para competir en este mercado es casi nulo, descontando los casos de frontera entre cuencas hidrográficas. Por otra parte, la *competencia por comparación en la industria* resulta difícil de implementar. Queda, sin embargo, un tipo de competencia por analizar, y éste es el tipo de competencia en el que se ha confiado más en nuestro país. Se trata de la *competencia por el mercado*.

En España, las competencias sobre la distribución del agua potable recaen sobre los municipios, al igual que sucede en Francia, y de forma claramente diferente a como se organizan las competencias en Inglaterra y Gales. Los municipios son libres para decidir en qué forma quieren gestionar tales competencias: o bien mediante la producción directa o bien mediante la contratación externa. La contratación externa del servicio incluye diversas formas, desde la clásica concesión hasta la formación de empresas mixtas. La contratación exige generalmente la celebración de concurso en el cual concurren diversas empresas. Los municipios esperan obtener mediante el concurso, y por este orden: 1) información veraz que les ayude a elegir a la empresa más eficiente; 2) propuestas de precios y calidad del servicio que se ajusten a parámetros establecidos de bienestar del consumidor.

Los contratos relacionados con el suministro de agua son en su mayoría de larga duración. Para la muestra obtenida a través de la Encuesta sobre la Producción de Servicios Locales (2000), la duración media de los contratos en vigor en 2000 ronda los veintisiete años. La existencia de activos específicos explica en parte el porqué de esta vida media de

los contratos en el sector del agua, mucho más larga que en el sector de residuos sólidos. Dado que toda la red de depósitos, tuberías, bombas y demás son activos específicos de gran importancia, el contrato debe fijar con precisión las condiciones en que éstos son dejados en manos del siguiente contratista. De lo contrario, el actual contratista tenderá a gastar menos dinero del debido en mantener la red en buen estado. La finalización del contrato antes de que el capital específico sea totalmente amortizado crea también problemas al tener que retornar al contratista cesante una cuantiosa suma por estos activos. Por ello, se ha tendido a igualar la duración del contrato al período de amortización total de los activos, sobre todo en los casos de concesiones y de formación de empresas mixtas, porque esto disminuye sensiblemente los costes de transacción. Y este plazo de amortización oscila entre los veinte y los cincuenta años.

Como consecuencia, la firma de un contrato instauro en el municipio un monopolio de larga duración. Solamente el regulador puede contrarrestar el poder del contratista mediante la regulación de tarifas y otras condiciones. Esto genera toda una serie de problemas característicos de la regulación de monopolios: información asimétrica, captura del regulador... Finalmente, la relación que se establece entre contratista y municipio se hace tan estrecha con el paso de los años que difícilmente la empresa contratada no consigue renovar su contrato una vez este termina. A modo de ejemplo, en el caso de Francia un 96 por 100 de las concesiones y otros contratos son automáticamente renovados (DEFEUILLEY, 2000).

Por lo tanto, las empresas ya sólidamente instaladas en una región geográfica determinada son difícilmente desplazadas por otras empresas. Esa base sólida da pie a pautas de extensión a través de los municipios de la región. De esta manera, la competencia efectiva en el sector se ve continuamente mermada si existe alguna empresa que parta con ventaja en dicha región. Nuestra hipótesis en este trabajo es que para aquellos municipios que han acudido a la privatización del servicio del suministro de agua, el mercado tiende hacia una forma de monopolio regional similar a la que surgiría si todo el mercado del agua estuviera liberalizado.

Contrastamos esta hipótesis mediante la información que hemos obtenido a través de la Encuesta Sobre la Producción de Servicios Locales (2000). Para el caso del sector del agua, obtuvimos 133 respuestas, de las cuales aproximadamente un 55 por 100 correspondían a municipios que habían acudido a alguna forma de privatización del servicio. Estos municipios representan el 75 por 100 de la población de la muestra. De entre todos los municipios que habían privatizado, 64 ofrecieron información sobre la empresa que tenían contratada. Agrupamos las empresas según el grupo empresarial propietario, y de esta manera obtuvimos el cuadro que mostramos a continuación.

TABLA 3

CONCENTRACIÓN DEL SECTOR DE CONCESIONES Y OTROS CONTRATOS
PARA EL SUMINISTRO DE AGUA EN CATALUÑA A PARTIR DE LA ENCUESTA
SOBRE LA PRODUCCIÓN DE SERVICIOS LOCALES. AÑO 2000

	Contratos	Población	Consumo doméstico	Consumo industrial	Abonados domésticos	Abonados industriales
AGBAR	75,00	95,49	94,84	93,57	95,28	96,86
Prodaisa	6,25	0,13	0,18	0,10	0,16	0,07
Seragua-FCC	3,13	1,02	1,32	2,04	1,22	1,32
CASSA	3,13	0,79	0,72	0,92	0,70	0,48
ABSA	3,13	0,58	0,58	0,34	0,55	0,62
SOGESUR	1,56	0,75	0,88	0,11	0,74	0,00
Aigües Vilanova	1,56	0,36	0,28	0,27	0,33	0,33
ATCA	1,56	0,06	0,12	0,46	0,04	0,02
Aigües de Vilassar	1,56	0,52	0,61	0,12	0,63	0,13
Aigües de Catalunya	1,56	0,05	0,06	0,02	0,04	0,02
AICSA	1,56	0,24	0,42	2,06	0,30	0,14
Total muestra	64	3.241.563	166.132.498	82.675.301	1.347.434	167.517
HH	0,5708	0,9122	0,8999	0,8766	0,9083	0,9384

Nota: Los datos son porcentajes, excepto para los apartados "Total muestra" y "HH". En el apartado "Total muestra", los consumos son expresados en metros cúbicos.

Fuente: Elaboración propia.

Se observa claramente lo contundente que es la posición de dominio en el mercado privatizado catalán que ostenta el grupo AGBAR (Aguas de Barcelona). El 75 por 100 de los contratos en la muestra pertenecen a empresas del grupo, como SGAB; SOREA; Girona, S. A., y otras. Además ostenta las concesiones (y otros contratos) cuantitativamente más importantes, controlando de esta manera alrededor de un 95 por 100 de la cuota de mercado privatizado catalán en cuanto a población servida, número de abonados domésticos e industriales y consumo doméstico e industrial de agua.

Prodaisa es el principal competidor en cuanto a número de concesiones, si bien solamente con 4 contratos frente a los 48 de AGBAR. Además, estas concesiones son de escasa importancia cuantitativa, como se desprende al observar las respectivas cuotas de mercado en cuanto a población, consumo y abonados.

El segundo competidor en el mercado catalán del suministro de agua es Seragua, perteneciente al grupo FCC (Fomento de Construcciones y

Contratas), que posee una muy alta cuota de mercado en el mercado de concesiones para el tratamiento de residuos sólidos en Cataluña. Seragua posee dos de las concesiones (y otros contratos) de la muestra, aunque esta vez se trata de municipios más poblados que los de Prodaisa, de ahí que su cuota de mercado en cuanto a población, consumo y abonados supere el 1 por 100. Un dato curioso es que su cuota de mercado en cuanto a consumo industrial es el doble, el 2 por 100, al tratarse de municipios donde están asentadas grandes industrias.

El resto de competidores o bien son compañías de ámbito regional o bien apenas han conseguido implantarse en el territorio analizado. El Índice de Hirschman-Herfindhal (HH) da como resultado 0,57 en cuanto a número de contratos y alrededor del 0,90 en cuanto a población, abonados y consumos. Con estos valores, podemos hablar de una *industria con empresa dominante en cuanto a número de contratos* y de un *monopolio de facto en cuanto a población servida, abonados y consumos*.

Varios factores nos ayudan a explicar esta situación de quasi-monopolio regional. En primer lugar, hay que recordar que España es un país con tradición de contratos de servicios. En el siglo XIX, la escasez de recursos públicos de los Gobiernos locales y la ausencia de un cuerpo legislativo y regulador fuerte abrieron espacio a la inversión privada para financiar la construcción de sistemas de suministro de agua potable en ciudades tan pujantes como Barcelona⁸. De ahí que Barcelona y otros municipios adyacentes sean relativamente excepcionales en relación con muchos otros municipios españoles y franceses en cuanto a que la propiedad de la red de suministro es privada. La posesión de estos activos específicos actúa como un auténtico seguro para la empresa instalada. Cambiar de empresa suministradora, si ya difícil desde el punto de vista político, se convierte en financieramente imposible, al exigir la comprar de la red a la empresa, llegado el caso⁹.

En segundo lugar, debe observarse que el sector del agua no cumple las condiciones de DOMBERGER y JENSEN (1997) como podría hacerlo otro tipo de servicios. Ya hemos repetido que los activos específicos son de gran importancia en el sector que tratamos. La competencia por los contratos es escasa, como puede deducirse de la tabla 3. Y, finalmente, los contratos de suministro de agua son de larga duración, por lo que resulta imposible prever muchas circunstancias futuras relevantes y, por tanto, se hace necesaria una periódica renegociación de las condiciones.

⁸ De hecho, tal es la antigüedad de la presencia de AGBAR que en estos municipios no existe formalmente una concesión o contrato hoy en día, si bien todas las partes operan como si la hubiera de facto.

⁹ Diversas autoridades reguladoras sostienen la tesis de que hace tiempo que la propiedad de la red ha sido de hecho comprada a la empresa suministradora a través de las facturas pagadas durante más de un siglo, y que la propiedad, por tanto, corresponde a la ciudadanía y a los ayuntamientos en su representación. Esta tesis, sin embargo, choca con la fortaleza del mero derecho a la propiedad privada. De ahí, quizás, que las autoridades no hayan planteado ningún litigio al respecto.

El panorama que se dibuja para la competencia en el sector del suministro de agua potable en España no es muy positivo. Hemos puesto como ejemplo la existencia de un monopolio regional de facto en Cataluña. Cabe decir que el mismo grupo empresarial domina aproximadamente el 55 por 100 de la población servida en la totalidad del país. Parecería que el principal competidor de la empresa dominante es el propio sector público, con ejemplos como la empresa pública que gestiona el ciclo completo en la Comunidad de Madrid.

Para concluir, quisiéramos hacer hincapié sobre el siguiente punto. Si existe una tendencia natural hacia la agregación de entes suministradores a escala regional, posiblemente ha llegado la hora de replantearse el papel de los municipios en la regulación de diversos ámbitos del ciclo del agua. Esto es así porque los municipios, especialmente los pequeños, se encuentran en desventaja, sobre todo en cuanto a información relacionada con el servicio de aguas, respecto a las grandes empresas que dominan el mercado de contratos.

3. CONCLUSIÓN: PROMESAS Y REALIDADES DE LA COMPETENCIA EN EL SECTOR DE LOS SERVICIOS LOCALES

En este trabajo hemos analizado la situación de la competencia en el sector de la contratación de servicios locales. Hemos explotado una base de datos obtenida a través de la Encuesta sobre la Producción de Servicios Locales, diseñada por el grupo de investigación Políticas Públicas y Regulación Económica, de la Universidad de Barcelona. Gracias a los datos extraídos, hemos podido trabajar con las cuotas de mercado de las empresas que operaban en el año 2000 en estos sectores en Cataluña.

Podemos concluir que, aun cuando la competencia es generalmente deseable para la consecución de unas mejores condiciones de los servicios para el ciudadano, esta competencia no siempre es fácil. Dependerá de la naturaleza y de la historia de cada tipo de servicio si es posible o no un fomento efectivo de la competencia.

El nivel de concentración en el sector de los contratos de concesión y similares es lo suficientemente elevado como para poder hablar de un bajo nivel de competencia en todo tipo de servicios. En algunos, como el de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, el nivel es de competencia monopolística en cuanto a número de concesiones y de oligopolio en cuanto a volumen de residuos gestionado. En otros, como el suministro de agua potable a hogares e industrias, el nivel es de mercado con empresa dominante en cuanto a número de contratos y de monopolio de facto en cuanto a volumen de agua suministrada.

De esta comparación deducimos que para algunos sectores donde la competencia no es demasiado baja puede albergarse esperanza en las políticas de defensa y promoción de la competencia. Por ejemplo, en

el sector de tratamiento de residuos la vigilancia de los Tribunales (tanto el estatal como los autonómicos) de defensa de la competencia puede jugar un papel dinamizador de la competencia y sancionador de las prácticas restrictivas de la misma.

Por otro lado, existen sectores donde es tal el nivel de dominio de mercado que poca competencia puede llegar a hacer frente a la empresa dominante. Es el caso del servicio de suministro municipal de agua corriente. Debido a las propias características del sector, se ha producido una progresiva expansión de una única empresa en detrimento de posibles competidoras. Es posible que ésta sea una tendencia con alguna explicación de tipo natural. De hecho, bien podría ser que la existencia de grandes economías de escala en la gestión del ciclo del agua convierta a éste en un monopolio natural de extensión regional, que guarda relación con la cuenca hidrográfica. Ésta es una de las razones por las que se recomienda la división de las administraciones reguladoras del agua precisamente en cuencas. En todo caso, ante la presencia de características acusadas de monopolio natural debe ponerse énfasis en la regulación del monopolio.

Con carácter general, una buena defensa de la competencia en el sector de los contratos municipales pasa por la observación de los procesos de concurso. Dado que una empresa ya instalada en un municipio difícilmente será expulsada por otra en concursos venideros, es importante al menos que esta primera empresa haya llegado a conseguir el contrato mediante un proceso ampliamente competitivo. Adicionalmente, la existencia de economías de sucursal propicia ventajas en aquellas empresas previamente instaladas en una determinada zona sobre las que no lo están, cuestión que recalca de nuevo la importancia de un seguimiento continuo de la competencia efectiva por los contratos. Finalmente, en determinados servicios el propio sector público puede convertirse en el principal competidor de la empresa dominante, dando lugar a interesantes experimentos relacionados con medidas de mejora de eficiencia alternativas a la privatización. Tal es el caso de las empresas de Derecho privado y capital 100 por 100 público.

BIBLIOGRAFÍA

- BEL, G. (2003), *Una exploración completa de los costes del servicio de residuos sólidos*, Colección de Documentos de Trabajo de Economía, E03/107, Barcelona, Universtat de Barcelona (<http://www.ub.es/div2/recerca/documents/papers/107.pdf>).
- BESANKO, D.; DRANOVE, D., y SHAULEY, M. (2000), *The Economics of Strategy*, New York, John Wiley & Sons.
- BOSCH, N.; PEDRAJA, F., y SUÁREZ-PANDIELLO, J. (2000), «Measuring the efficiency of Spanish municipal refuse collections services», *Local Government Studies*, núm. 26 (3), pp. 71-90.
- BUESA, M., y MOLERO, J. (1998), *Economía Industrial de España*, Madrid, Civitas.

- CHADWICK, E. (1859), «Results of different principles of legislation in Europe: of competition for the field as compared with competition within the field», *Journal of the Royal Society*, series A22, pp. 381-420.
- DEFEUILLEY, C. (2000), «Délégation de service public et théories des contrats», *Économies et Sociétés*, núm. 34 (6), pp. 171-192.
- DEMSETZ, H. (1968), «Why regulate utilities?», *Journal of Law and Economics*, núm. 11 (1), pp. 55-65.
- DOMBERGER, S., y JENSEN, P. (1997), «Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects», *Oxford Review of Economic Policy*, núm. 13 (4), pp. 67-78.
- HODGE, G. A. (2000), *Privatization: An International Review of Performance*, Boulder, CO, Westview Press.
- REIMER, S. (1999), «Contract Service Firms in Local Authorities: Evolving Geographies of Activity», *Regional Studies*, núm. 33 (2), pp. 121-130.
- RENZETTI, S., y DUPONT, D. (2003), *The relationship between the ownership and performance of municipal water utilities*, Mimeo, Brock University.
- SCLAR, E. (1997), *The privatisation of public service: Lessons from case studies*, Washington DC, Economic Policy Institute.
- SCLAR, E. (2000), *You don't always get what you pay for: The economics of privatization*, London, Cornell University Press.

APÉNDICE

1. TABLA A-1

ESTRUCTURA DE LA TITULARIDAD DE LAS CONCESIONES
(SIN EL MUNICIPIO DE BARCELONA)

Concesiones por empresa	Titular	Número total concesiones (%)	Cuota de concesiones (%)	Residuos generados (Tn)	Media de residuos por concesión (Tn)	Cuota en el total de residuos (%)
44	FCC	44	29,14	692.570,72	15.740,24	45,31
17	CESPA	17	11,26	183.450,53	10.791,21	12,00
8	Vicenç Orts	8	5,30	52.025,43	6.503,18	3,40
7	BF-Iacsa	7	4,64	65.779,01	9.397,00	4,30
3	Urbaser	3	1,99	13.406,7	4.468,90	0,88
4	Ferran Vila	4	2,65	13.538,30	3.384,58	0,89
3	3 empresas	9	5,96	42.729,86	4.747,76	2,26
2	10 empresas	20	13,25	153.160,03	7.658,00	10,02
1	39 empresas	39	25,83	311.766,46	7.994,01	20,40
		151	100,00	1.528.427,04	10.122,03	100,00

Fuente: Elaboración propia.

2. DEFINICIÓN TÉCNICA DE LOS ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN EMPELADOS

- **El ratio de concentración.** Se define como el porcentaje acumulado por las k -ésimas empresas: $RC = \sum_{i=1}^k (X_i/X) = \sum_{i=1}^k Q_i$, donde X_i es el tamaño de la i -ésima empresa, X es el tamaño total del mercado, y Q_i es la cuota de mercado de la i -ésima empresa. Este ratio puede tomarse para la empresa líder en el sector (CR1), o puede tomarse como "ratio marginal de concentración", combinando un número determinado de empresas. En este último caso, el número más habitualmente empleado en la literatura es el de las cuatro empresas líderes (CR4).
- **El Índice de Hirschman-Herfindahl (HH).** Se define como la suma de los cuadrados de las cuotas de mercado de las empresas del sector: $HH = \sum_{i=1}^n (Q_i)^2$, donde Q_i es la cuota de mercado de la i -ésima empresa y n es el total de las empresas del sector. Es un índice de uso muy general, y su ventaja respecto a los ratios de concentración es que recoge tanto el número de empresas como la desigualdad entre ellas, puesto que las empresas muy grandes ponderan proporcionalmente más y las muy pequeñas ponderan proporcionalmente menos.

