

CAP A UN NOU MODEL DE GESTIÓ I FINANÇAMENT DEL SANEJAMENT A CATALUNYA

II CONGRÉS DE L'AIGUA A CATALUNYA

FRANCESC CANALIAS FARRÉS

DIRECTOR DEL CONSORCI SIGMA

LA GARROTXA, febrer de 2017

- El viatge fins avui
- Limitacions del model
- La necessitat d'un canvi
- Les propostes d'un nou model
- El nou model
- Reflexions finals

EL VIATGE FINS AVUI

Evolució d'un model de gestió iniciat els anys 80 del segle XX

ABANS DE L'INICI

Estructura totalment desorganitzada en la gestió de les aigües residuals, associada a la manca d'infraestructures derivades del franquisme.

Competència de caràcter municipal en general no desenvolupada.

Poques instal·lacions de sanejament en el país, solament algunes poblacions aïllades van construir depuradores en aquesta primera fase.

La costa brava inicia el tractament de les aigües residuals amb la construcció de depuradores.

L'ESTABLIMENT D'UN MODEL

La necessitat d'assegurar el tractament de les aigües residuals en tot el país, deguda a la manca d'infraestructures, porta a establir un model de sanejament.

- Com es planteja la solució
 - Creació d'una entitat per atendre el sanejament de les aigües residuals (Junta de Sanejament que evoluciona fins l'Agència Catalana de l'Aigua).
 - Atribució de responsabilitats de planificació, inversió i finançament de les obligacions derivades de la gestió del sanejament.
 - Acord de creació d'un tribut per finançar el model (cànon sanejament – cànon de l'aigua per tal de fer front a les necessitats de finançament del sistema.
- Articulació de la solució proposada
 - Aplicació del tribut sobre l'aigua utilitzada de manera universal i igual a tot el territori i, redistribució del recurs en funció de les necessitats.
 - Establiment de Directrius a complir (Plans de Sanejament) les derivades de la directiva 91/271, imposició de límits.

L'EVOLUCIÓ DEL MODEL

- 500 depuradores construïdes, donen servei al 97% de la població. Manca de 1.000 actuacions per garantir el sanejament de tota la població.
- Més enllà de l'èxit evident del model, el temps ha posat de relleu algunes problemàtiques:
 - Els canvis de la norma de referència.
 - Pas de la Directiva 91/271 a la DMA
 - Clarificació en l'assumpció de les OBLIGACIONS I COMPETÈNCIES
 - Actuació paternalista i centralitzada que no ha considerat El territori
 - DESCONEIXEMENT DE LES RESPONSABILITATS legals i penals, manca de voluntat d'assumir les responsabilitats.
 - PROBLEMES DE FINANÇAMENT
 - Incapacitat per poder aprovar els preus directament (ni els municipis ni l'organisme de conca), supeditació al parlament.
 - Obligacions de retorn del deute per part de l'Agència Catalana de l'Aigua.
 - Infraestructures amb manteniment deficient.
 - Disminució de les inversions, en ampliacions i noves instal·lacions

LIMITACIONES DEL MODEL

mancances per garantir el futur

FINS ON HA ARRIBAT EL MODEL

- L'ACA no ha pogut complir amb les previsions d'inversió fetes en el primer cicle de planificació que recollia el programa de mesures.
- Tot i això, l'ACA, obligada a actuar en solitari en el finançament del cicle de l'aigua, s'ha endeutat molt per poder assumir les inversions fetes en el primer cicle de planificació i atendre les demandes derivades de l'última sequera.
- Aquesta situació ens porta a la manca de capacitat del cànon per garantir el finançament del sistema, explicable per:
 - La intermediació del Parlament en la definició del valor del cànon no ha ajudat a establir un sistema de preus justos i relacionats amb les necessitats reals dels sistemes.
 - La manca de directrius clares i definides respecte al funcionament del cicle de l'aigua, per part dels actors implicats no ajuda en la configuració d'un model estable i durador.

QUÈ HA COMPORTAT TOT PLEGAT

- La necessitat de l'ACA de retornar l'elevat deute ha comportat: una rebaixa importat dels nivells de garantia i seguretat i de la vida estimada dels sistemes de tractament., que s'expressa com:
 - La disminució efectiva de recursos per transferir a les administracions actants per l'exploració i la gestió ordinària.
 - La disminució de recursos per atendre les necessitats de reposició i manteniment de les instal·lacions.
 - La pràctica desaparició de les inversions en nous sistemes o en ampliacions de sistemes existents.

Porta a La precarietat del model de gestió del sanejament a tot el país, derivat de la incapacitat del model de poder respondre als objectius definits en el Programa de mesures del districte s conca fluvial de Catalunya.

LA NECESSITAT D'UN CANVI

Realment és necessari un nou model de gestió ?

RECORDEM LA DIRECTIVA MARC

La norma de referència: LA DMA

- Principis de la DMA.

1. **Principi de no deteriorament:** assoliment i manteniment del bon estat ecològic de les masses d'aigua superficials i subterrànies.
2. **Principi d'enfocament combinat de la contaminació i la gestió integrada del recurs.**
3. **Principi de plena recuperació de costos:** dels serveis relacionats amb l'aigua i els espais aquàtics.
4. **Principi de participació pública i transparència** en les polítiques d'aigua.

De manera simplificada podem explicar el cicle integral de l'aigua com:

- **aigua medi:** manteniment de la qualitat morfològica i biològica del medi aquàtic, garantir el cabal ecològic.
- **aigua recurs:** abastament, pas de la gestió de la demanda a la gestió del recurs.
- **aigua qualitat:** sanejament i qualitat de les aigües subterrànies.

EL MARC DERIVAT

- En la gestió
 - La necessitat de passar de la lògica del sanejament a la d'una visió del cicle de l'aigua en la seva totalitat.
 - La necessitat de garantir la qualitat del medi receptor.
 - La necessitat d'avançar en la recuperació de costos del cicle de l'aigua.
- En la planificació:
 - Necessitat de destinar més recursos d'inversió i garantir el funcionament dels sistemes existents:
 - Primer cicle planificació (2010-2015): inversió prevista 6.269,2M€, inversió executada 2.587,3M€, pendent execució 3.678,0M€.
 - Segon cicle planificació (2016-2021): inversió prevista 917,9M€.

NOVES OBLIGACIONS

- Necessitat de garantir la qualitat de les aigües del medi receptor en qualsevol moment i circumstància que determina canvis substancials en la configuració dels sistemes de tractament:
 - El pas de la directiva 91/271 (limitació dels límits d'abocament) a la DMA (seguretat del medi receptor) és substancial.
 - Obligacions de control de les descàrregues dels sistemes unitaris (DSU), obliga a una revisió integral dels sistemes de clavegueram existents, que porta fins a repensar l'urbanisme.
 - Aparició de contaminants emergents i definició de substàncies prioritàries fins avui no considerades que posen en evidència els límits de les tecnologies de tractament actuals.

Posa en evidència el model actual de divisió dels sistemes de sanejament en alta i en baixa com una realitat artificial i que no permet resoldre les noves problemàtiques.

COMPETÈNCIES

- **Món local**

- La llei de bases del règim local confereix als municipis les obligacions d'abastament i sanejament de les aigües, com a competències pròpies i obligatòries.

- **Agència Catalana de l'Aigua**

- L'ACA per llei té les obligacions de planificació i inversió en la matèria, de manteniment de la qualitat hidrològica, gestió dels recursos hídrics i de preservació del cicle de l'aigua en general.

Obliga a l'acceptació de les competències reals de cada una de les parts, el món local ha de respondre de les obligacions de tractament i retorn al medi de les aigües residuals amb les condicions marcades pels objectius de la DMA.

JUSTIFICACIONS PEL CANVI

- El sanejament, tot i ser una competència municipal, és compartida i excedeix al marc administratiu municipal
 - Té un interès general, ja que el seu impacte va més enllà de l'àmbit municipal.
 - La planificació i control és obligació de l'organisme de conca: ACA (en les conques internes).
- El procés de desplegament territorial del model ha comportat singularitat que cal corregir i ordenar.
- El model econòmic actual és inviable a llarg termini.

Cal refer el model, fent que sigui robust i fiable per complir amb les obligacions del marc legislatiu de la dema.

LES PROPOSTES PER UN MOU MODEL

El món local i l'Agència Catalana de l'Aigua

LA SINGULARITAT DEL CÀNON

- Art 62.1: text refós de la llei d'aigües (DL 3/2003):

Es crea el cànon de l'aigua com a ingrés específic del règim economicofinancer de l'Agència Catalana de l'Aigua, la naturalesa jurídica del qual és la d'impost amb finalitat ecològica.

- Art 63.1: el cànon resta afectat a:
 - La prevenció en origen de la contaminació i la recuperació i el manteniment dels cabals ecològics.
 - L'assoliment dels altres objectius de la planificació hidrològica, i particularment la dotació de les despeses d'inversió i explotació de les infraestructures que s'hi preveuen.
 - Les altres despeses que genera l'acompliment de les funcions que s'atribueixen a l'ACA.

El cànon per tant no va ser pensat per complir amb les obligacions de finançament d'un servei com és el tractament de les aigües, cosa que fa el sistema vulnerable.

LA PROPOSTA DEL MÓN LOCAL

- Es concentra en dos principis:
 - **Suficiència econòmica:** disposar dels recursos suficients per atendre les obligacions encomanades.
 - **Suficiència tècnica:** disponibilitat d'equips humans formats i preparats per respondre als reptes que la gestió del cicle de l'aigua comporta a futur.

Acord per un nou model de gestió dels sistemes de sanejament en alta de Catalunya en el marc territorial i d'integració del cicle de l'aigua.

LES BASES DE LA PROPOSTA

- Garantir la redistribució territorial dels recursos a uns nivells que assegurin uns mínims d'equitat territorial.
- Establir l'economia d'escala necessària en la gestió per assegurar la continuïtat dels sistema a llarg termini.
- Dotar als territoris d'eines eficients i efectives per encarar les obligacions derivades del canvi de model.
- Actuar amb criteris de transparència i coresponsabilitat en la gestió del sanejament.

Garantir la suficiència tècnica i econòmica que permeti el compliment de les obligacions que té assignades legalment el món local.

LA CONCRECIÓ DE LA PROPOSTA

- Dividir l'actual cànon en dues parts:
 - Cànon de l'aigua de l'ACA, aproximadament el 35% del cànon actual, la seva revisió la segueix fent el Parlament, assumeix les necessitats estructurals de l'ACA, la inversió, i un cert nivell de redistribució territorial.
 - Cànon local, en mans dels ens locals gestors dels sistemes, aproximadament el 65% dels cànon actual. La seva revisió està en mans locals, assumeix les necessitats d'exploració de gestió, de reposició i millores i l'amortització tècnica dels sistemes.
- Afavorir els sistemes d'unió i coordinació del món local, que suposarien millores en l'economia d'escala i en les capacitats d'acció tècnica. L'estructura bàsica s'articula sobre la realitat actual de les administracions actants, convertides en

LES PROBLEMÀTIQUES DE LA PROPOSTA

- La diversificació del valor del cànon, el món local tindria diferents valors de cànon que seria en funció de la dimensió dels sistemes de sanejament, més barat quant més grans i força difícil d'assumir en territoris molt rurals.
- Es generen fortes asimetries en el territori que es corregeixen si es considera el cost total del cicle de l'aigua (abastament + sanejament).
- Llibertat pels sistemes grans per anar sols, cosa que posa en compromís la gestió dels sistemes en territoris rurals amb població dispersa.
- Gran dispersió de condicions i de situacions que no garanteixen una correcta capacitat tècnica en tot el territori.

LA PROPOSTA DE L'ACA

- S'articula en els següents principis
 - **Manteniment de la uniformitat** del cànon en tot el país
 - **Manteniment del preu actual** del cànon de l'aigua
 - **Cessió de les infraestructures** de sanejament al món local
 - **Organitzar el territori** en base als consells comarcals
 - **Distribució directa dels recursos** de sanejament segons percentatges a cada territori

LES BASES DE LA PROPOSTA

- El sanejament té un impacte més enllà de l'àmbit municipal.
- Molts dels sistemes de sanejament donen servei a territoris que sobrepassen els límits administratius municipals, són definits com aglomeracions urbanes.
- Buscar un model que sigui el millor possible amb la diversitat existent i la història del sistema, ha de ser robust i complert.
- Mantenir un cànon homogeni en tot el territori.

LA CONCRECIÓ DE LA PROPOSTA

- Definició de les entitats representatives i de les aglomeracions urbanes (sistemes de sanejament) que les integren.
- Dotar de millors eines als ens representatius amb mitjans i instruments per exercir les seves competències.
- Participació directa i automàtica en el percentatge de la recaptació mensual del cànon.
- Execució per les ER de les noves inversions, per conveni. L'ACA ho pot fer de forma subsidiària o per delegació.
- L'ACA transfereix els actius als ER i solament conserva l'alta inspecció, es manté el sistema dual però les administracions locals passen a ser primordials.

LES PROBLEMÀTIQUES DEL MODEL

- Subjecció al finançament mitjançant el cànon, la no creació d'una figura de tarifa local o la capacitat de determinar de manera directa el valor del cànon ens deixa en una situació precària a futur.
- Obligacions d'agrupar els sistemes al voltant dels consells comarcals, es veu com un retrocés i una imposició en contra del món local, per part dels sistemes grans que actualment ja desenvolupen tasques de gestió.
- La por de que els nous ens representatius adjudiquin els serveis a llarg termini destinant recursos del cicle de l'aigua a altres activitats.
- Acceptació de la transferència de les instal·lacions que avui són de l'ACA per part del món local sense un coneixement suficient del seu estat i situació.

EL NOU MODEL

El procés de negociació i fins on s'ha arribat

LA PLATAFORMA DE NEGOCIACIÓ

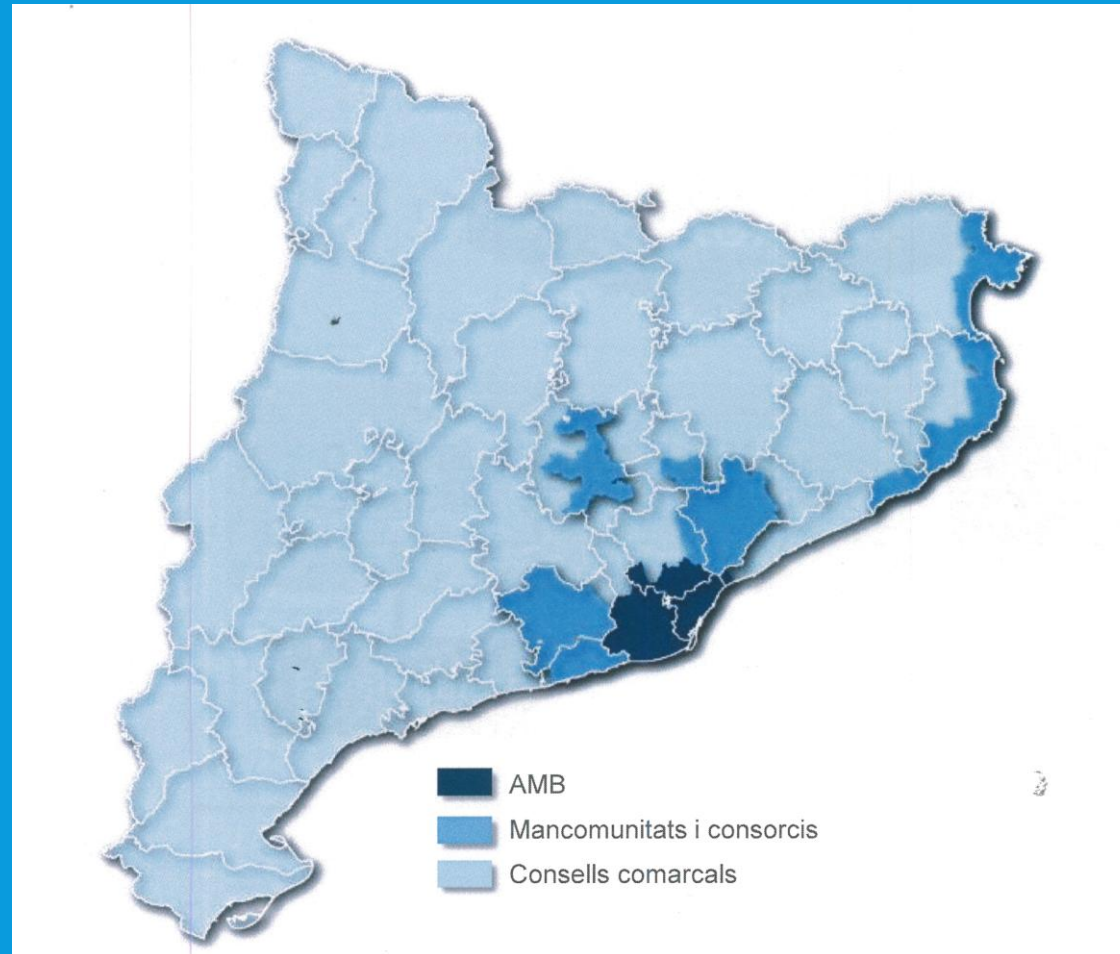
- La negociació s'articula en base als següents punts:
 1. **Organització territorial:** en base als consells comarcals com ER, amb reconeixement de les agrupacions diferents existents avui.
 2. **Creació d'una tarifa local de finançament dels serveis de sanejament:** com a garantia de suficiència econòmica a futur.
 3. **La sistemàtica de la secció dels actius,** les limitacions i controls per l'acceptació per part del món local.
 4. **Criteris d'assignació de recursos per reposició i millora,** segons el valor de l'immobilitzat de cada sistema.
 5. **Criteris d'assignació de recursos per la despesa directa,** amb criteris derivats de les assignacions actuals però amb reconeixement de la despesa real.
 6. **Criteris d'assignació de recursos per la despesa indirecta,** que han de permetre la gestió efectiva i eficient de les infraestructures i sistemes.

EL PRESSUPOST DE L'ACA

Concepte		2016		2019
	%	M€	%	M€
Retorn del deute	44%	198,0	12%	54,0
Estructura	9%	39,2	9%	40,5
Gestió abastament i medi	2%	9,0	2%	15,0
Gestió sanejament	39%	175,5	45%	215,0
Inversions	6%	27,0	32%	150,0

Evolució del pressupost de l'ACA, grans partides de despesa, previst en aplicació del model proposat. *Modificat de la informació disponible subministrada per l'ACA.*

EL MAPA DEL MODEL



ÉS ACCEPTABLE I SUFICIENT

- Depèn de la visió i les expectatives, però cal considerar que
 - Suposa un pas endavant respecte al model actual, clarament obsolet.
 - Presenta l'avantatge de que és revisable a futur.
 - Dependrà de tots, ACA i món local que sigui realment afectiu.
 - Queda oberta la possibilitat de poder millorar el finançament mitjançant una tarifa local.
 - Obliga al món local a dotar-se de coneixement tècnic per atendre les obligacions de la DMA.
- En definitiva:

Tothom explica la fira segons l'hi va

ON ENS POT PORTAR AQUEST MODEL

- A un model que incrementa l'assimetria entre els territoris.
- No tots els territoris tenen, ni tindran, les mateixes necessitats o exigències en el sanejament.
- Ens obliga a revisar el marc del PSARU 2005, que sembla obsolet però no té una alternativa a dia d'avui.

Per tant tindrem un major grau d'independència dels diferents territoris que hauran d'assumir les seves responsabilitats i, a llarg termini, una part del finançament

ENS EN SORTIREM ?

- La proposta ha d'entrar en el Parlament per seguir la seva tramitació com a llei, per tant estem en mans dels nostres polítics per poder arribar al final del camí.

REFLEXIÓ FINAL

És suficient el cànon a futur? Visió a llarg termini de la capacitat del cànon per assumir la gestió integral del cicle de l'aigua en el marc de la DMA

LES DESPESES DE GESTIÓ

- **Explotació**
 - El model assegura les necessitats d'explotació, amb el nivell actual de despesa real dels sistemes, fins la primera revisió del mateix prevista pel 2021.
- **Reposició, millores i adequació**
 - La negociació fa que el model generi recursos suficients per recuperar les mancances actuals en reposició i millores. Respecte a les adequacions (amortització tècnica) els recursos previstos pel 2021 encara es poden considerar insuficients (haurien d'estar a l'entorn del 100M€/any, avui són 75M€/any els previstos, per garantir el sistema a llarg termini).
- **Les despeses de control**
 - El model permet assegurar uns recursos suficients per atendre les obligacions derivades de la gestió dels sistemes i el control d'abocaments, com a mínim fins la primera revisió el 2021.

El model assegura l'equilibri econòmic fins la primera revisió moment en que caldrà replantejar alguns aspectes

LES INVERSIONS

- Estimació d'ingressos per inversió 150M€/any (amb el valor actual del cànon i les previsions del 2019), total per inversions en el tercer cicle 900M€.
- Estimació de les despeses en inversió del tercer cicle de planificació (considerant solament les despeses pendents del primer pla de mesures)

Tipologia	M€
Aigua medi	205,33
Aigua recurs	1.259,41
Aigua qualitat	1.269,07
Total	2.633,71

El model no pot assegurar complir amb les necessitats d'inversió amb tres cicles de planificació com estava previst en la DMA

ESPEREM QUE EL FUTUR
MILLORI PER TOTS

Moltes gràcies