

Uraren Euskal Agentzia – Agencia Vasca del Agua

Apoyo técnico y operacional en los trabajos preparatorios del marco regulador de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua en el País Vasco

EUDEL

Euskadiko Udalen Elkartea
Asociación de Municipios Vascos

13 de Marzo de 2014



Índice de contenidos



1. Introducción	3
2. Trabajos previos realizados	6
3. Enfoque definido para la ejecución de las Mesas de Trabajo	
▪ Contenidos a abordar en las Mesas de Trabajo	
▪ Fases identificadas	
▪ Propuesta de agentes participantes	
	17
4. Beneficios esperados	21

1. Introducción

Introducción

La **Agencia Vasca del Agua** es un ente público sometido al derecho privado, con personalidad jurídica propia, que tiene como objeto llevar a cabo la política del agua en Euskadi, estando adscrita al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de medio ambiente.

En el acta de la Asamblea General del 11 de Noviembre del 2012 se recogieron las siguientes consideraciones realizadas por la Agencia Vasca del Agua, teniendo en cuenta en todo momento las competencias de los entes locales en lo referente al servicio de abastecimiento y saneamiento del agua:

- La existencia de un **elevado interés para la regulación de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua** por parte de un organismo competente.
- La necesidad de disponer de una **base jurídica para establecer las tarifas del agua** considerando los principios de la Directiva Marco del Agua.

Por ello, **el 27 de Julio del 2012 la Agencia Vasca del Agua presentó un Reglamento Marco de prestación de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua en el País Vasco con el objetivo de homogeneizar y establecer directrices comunes en las normativas reguladoras de estos servicios.**

El borrador de Reglamento Marco fue sometido a opinión por parte de los entes gestores. A partir de las alegaciones recibidas, se adoptó la **decisión de revisar y redefinir** el mismo desde un **planteamiento más participativo**, con el objetivo de **lograr un modelo de consenso**.



Introducción

Debido a la situación anterior, la Agencia Vasca del Agua y los entes gestores **acordaron la constitución de una mesa de trabajo** con el objetivo de elaborar un Reglamento Marco de prestación de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua del País Vasco.

El **objetivo fundamental** de esta mesa de trabajo, es conseguir un modelo de **consenso** con los diferentes órganos gestores relacionados con la gestión del agua (Diputaciones, Consorcios de Aguas, Entidades Locales...) en la **elaboración del Reglamento Marco** de prestación de los servicios de abastecimiento y saneamiento del agua en el País Vasco.

Premisas de partida:

- a) Se utilizará como documento base el Proyecto de Decreto publicado el 27 de Julio de 2012.
- b) Se tratarán fundamentalmente los siguientes aspectos:
 - El mapa de servicios de abastecimiento y saneamiento de agua de los diversos organismos gestores en la CAPV.
 - El modelo necesario para la planificación de las infraestructuras en la CAPV, así como el grado de participación de todos los órganos gestores involucrados.
 - Las condiciones para la financiación de las infraestructuras relacionadas con el agua así como los criterios de planificación y sostenibilidad.
 - El modelo de información para la identificación de los criterios de recuperación de costes.

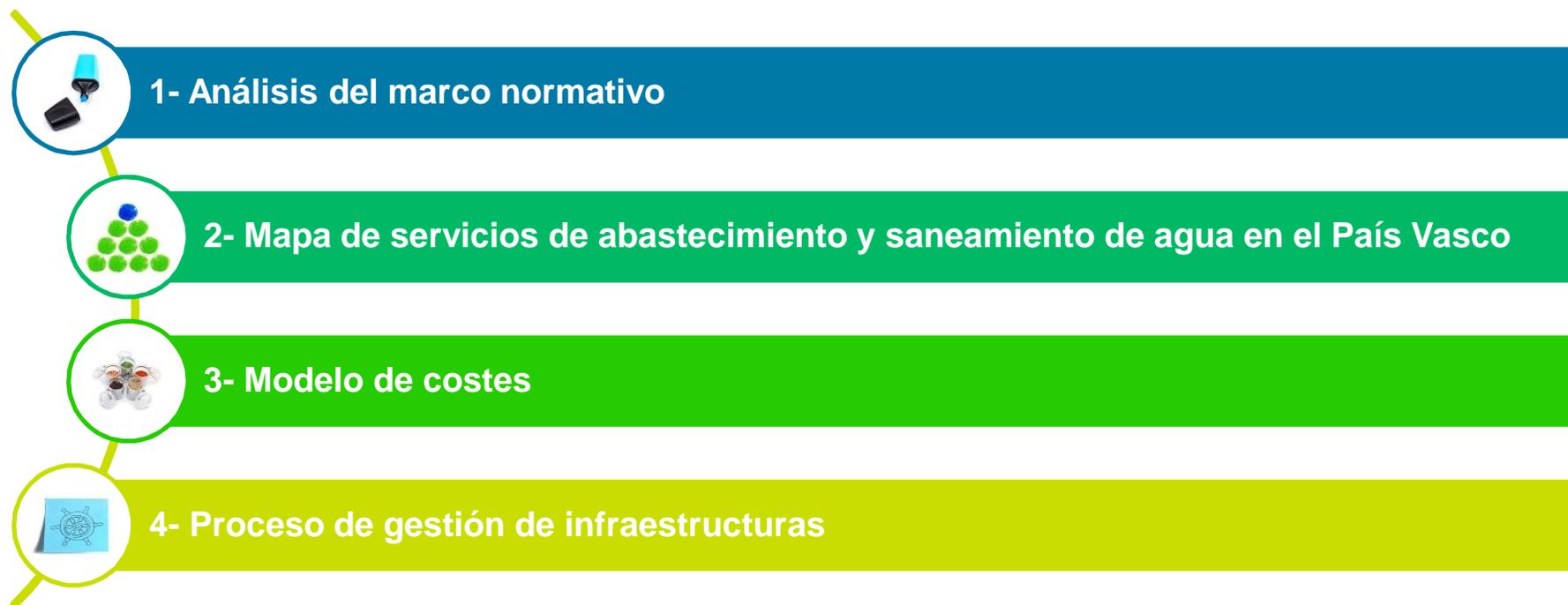


2. Trabajos previos realizados

Análisis del Proyecto de Decreto

Puntos del Proyecto de Decreto analizados

El análisis del Proyecto de Decreto ha abarcado los siguientes 4 principales ámbitos:



Análisis del Proyecto de Decreto

1- Análisis del marco normativo

<i>Marco legal básico de aplicación</i>	Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo	<ul style="list-style-type: none"> •Establece la obligación de los Estados miembros de recuperar los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos.
	Constitución de 1978	<ul style="list-style-type: none"> •Distribuye las competencias estatales y autonómicas •Las CCAA pueden asumir competencias en materia de proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma.
	Estatuto de Autonomía del País Vasco	<ul style="list-style-type: none"> •Competencia de la CCAA en materia de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente dentro del País Vasco; instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando este transporte no salga de su territorio
	Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas del País Vasco	<ul style="list-style-type: none"> •Crea la Agencia Vasca del Agua. •Remite la regulación de los servicios de abastecimiento y de saneamiento y depuración a la correspondiente ordenanza local. •Crea el canon del agua.
	Sentencia 85/2013, de 11 de abril del Tribunal Constitucional	<ul style="list-style-type: none"> •Reconoce que el canon del agua no vulnera la autonomía local de los municipios del País Vasco. •Se declaran constitucionales los artículos 41.1, 41.2 y 41.3 de la Ley de Aguas. Se declara la inconstitucionalidad de la 41.4, sin perjuicio de la D.A.6ª.
	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local	<ul style="list-style-type: none"> •Atribuye a los municipios competencias en materia de suministro de agua (...), alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. •Establece la obligación para los municipios de prestar servicios de abastecimiento domiciliario de agua potable
<i>Ámbito de prestación obligatorio</i>	Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local	<ul style="list-style-type: none"> •Modificaciones del reparto competencial. •Disposición adicional primera. Régimen aplicable a la CAPV. •Obligación de determinar el coste efectivo de los servicios.
	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local	<ul style="list-style-type: none"> •Municipios deben prestar servicios de recogida de residuos, abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado. Con población superior a 5.000 habitantes: además de los anteriores, tratamiento de residuos.
	Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo	<ul style="list-style-type: none"> •El análisis de la Ley evidencia la no afección de la misma a los intereses de URA en cuanto a la elaboración del Reglamento Marco.

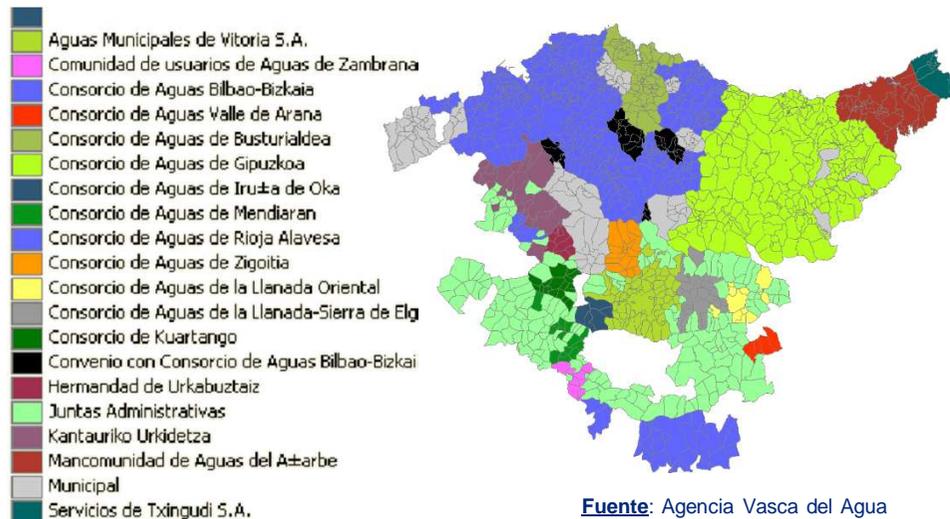
Análisis del Proyecto de Decreto

2- Mapa de servicios

Distintos **modelos de gestión** existentes entre los entes gestores de la CAPV:



Mapa de servicios de abastecimiento de aguas en la CAPV



Conclusiones respecto a la situación en la que se encuentran actualmente en la CAPV los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua:

El panorama competencial de la gestión de las aguas continentales en la CAPV es muy complejo, interviniendo numerosas administraciones

<p>Diversos modelos de gestión</p> <p>para dar soporte a 3 territorios, que comprenden un poco más de 2 millones de habitantes</p>	<p>Aproximadamente 20</p> <p>Entes gestores de carácter supramunicipal</p>	<p>Unos 35 municipios y 212 juntas administrativas gestionan el agua directamente</p>
<p>Las competencias en materia de funciones y servicios relativos a recursos hídricos y aprovechamientos hidráulicos recae principalmente sobre el Gobierno Vasco</p>	<p>Las Diputaciones Forales son competentes para asegurar y coordinar los servicios municipales de suministro y saneamiento</p>	<p>Las competencias en materia de prestación de los servicios públicos municipales de suministro y saneamiento de agua recaen en los ayuntamientos según lo establecido en la Ley de Bases de Régimen Local</p>

Análisis del Proyecto de Decreto

2- Mapa de servicios

Resultados obtenidos

Las conclusiones obtenidas de la revisión del mapa de servicios de la CAPV y del proceso de solicitud de información han sido las siguientes:

- Se ha identificado que el proceso de solicitud de información se trata de un aspecto muy relevante que se considera fundamental de cara a dotar de solidez jurídica a dicha función.
 - No obstante, hay un punto a favor en el hecho de que la mayoría de consorcios desea que se realice esta labor.
 - Además de ello, no todos los entes tienen la misma facilidad para poder proporcionar cierta información, por lo que tal vez podría establecerse un periodo transitorio en el cual se solicite una información 'de mínimos'.
- Se pone de manifiesto que cuanto más detalle se quiera obtener por parte de los entes gestores, más dificultades habrá para su obtención. Se conoce que cierta información debe ser remitida por ley a la Agencia Vasca del Agua, como por ejemplo cuánta agua se detrae y cómo se vierte a dominio público. Sin embargo, para mejorar la calidad del servicio habrá de solicitarse otro tipo de información.
 - Por otro lado, se identifica que la Agencia Vasca del Agua está trabajando en la mejora de los soportes informáticos para poder realizar un mayor seguimiento de la información recibida.

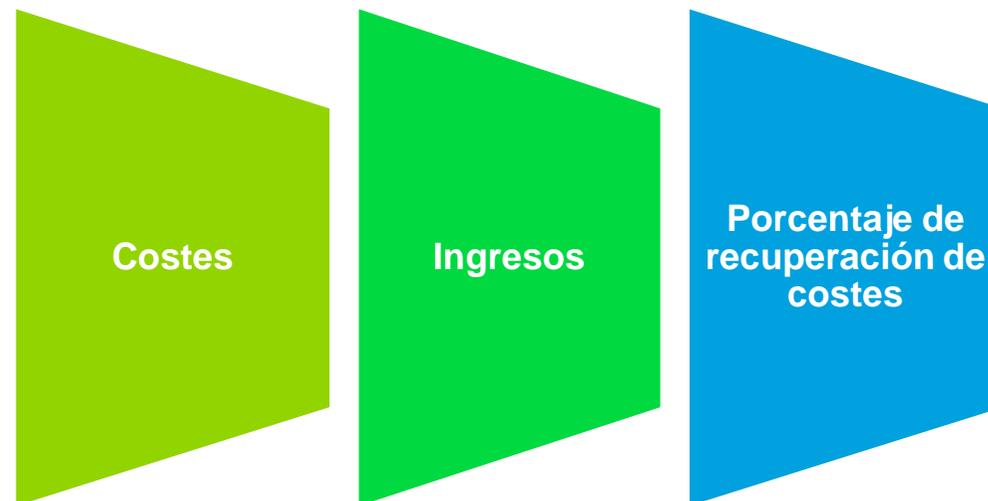


Análisis del Proyecto de Decreto

3- Modelo de costes

A continuación se ha llevado a cabo un análisis del modelo de recuperación de costes que se considera que se debe implantar para la obtención de información homogénea en el sector.

Para ello se ha identificado que el modelo de costes está compuesto por dos bloques de información diferenciados –costes (existe la posibilidad de definir un modelo de costes homogéneo) e ingresos (complicado establecer un modelo homogéneo, ya que en ocasiones puede tratarse de información sensible) del servicio- a través de los cuales se obtiene el porcentaje de recuperación de costes.



Se han propuesto a la Agencia Vasca del Agua distintas alternativas, con el nivel de detalle a solicitar en cada caso y sus implicaciones asociadas:

Posibles alternativas		Implicaciones
Alternativa 1	El ente solo reporta el porcentaje de recuperación	<ul style="list-style-type: none"> - No homogeneidad en la información - Imposibilidad de análisis por parte de la Agencia Vasca del Agua
Alternativa 2	El ente reporta los costes (calculados con el Modelo definido) y el porcentaje de recuperación	<ul style="list-style-type: none"> - Homogeneidad en el modelo de costes - Dificultad para verificar el porcentaje de recuperación - Mayor predisposición por parte de algunos entes
Alternativa 3	El ente reporta los costes (calculados con el Modelo definido) y los ingresos	<ul style="list-style-type: none"> - Escenario de máximos - Posibles reticencias por parte de ciertos entes
Otras		

Análisis del Proyecto de Decreto

3- Modelo de costes

Para determinar un porcentaje de recuperación de costes homogéneo en la CAPV, se han revisado los conceptos y los criterios de imputación que la Agencia Vasca del Agua desea incluir en el modelo de costes de los entes gestores de forma detallada.

Esto se ha realizado a través de una revisión de los artículos 26 y 27 del Reglamento Marco.

Art. 26 – Costes y conceptos a incluir en la determinación de las tarifas

Categoría	Detalle
Costes de mantenimiento, explotación y reposición de la red de abastecimiento y saneamiento en ALTA Y en BAJA	<ul style="list-style-type: none"> - Gastos de personal - Aprovisionamientos - Trabajos realizados por otras empresas - Servicios exteriores - Tributos, impuestos y cánones - Otros gastos de gestión - Gastos extraordinarios - Gastos financieros - Retribución a la gestión del servicio - Canon del agua correspondiente a los usos de la propia entidad gestora - Canon de control de vertidos
Amortización de inversiones y programas de mejora en la red de abastecimiento y saneamiento en ALTA y en BAJA	<ul style="list-style-type: none"> - Amortización de inversiones (referencia art. 28*) - Amortización de programas de mejora - Etc. (*) Criterios a considerar: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Deben incluirse los costes de aquellas infraestructuras que son cedidas por otras Administraciones ▪ Disponer de un inventario de bienes ▪ Coste de amortización según lo dispuesto en la normativa tributaria ▪ No consideración de las subvenciones para financiar la construcción a la hora de establecer amortización
Costes asociados a la gestión de abonados y atención al cliente	<ul style="list-style-type: none"> - Altas de suministro - Contratación de nuevas acometidas - Bajas de suministro - Consultas - Sugerencias - Cortes por impago - Reclamaciones - Atención al usuario
Costes medioambientales derivados de la prestación de los servicios	<ul style="list-style-type: none"> - Derivados de las medidas planeadas para reducir, eliminar o mitigar las presiones sobre el entorno - Mantenimiento de los caudales ecológicos de los ríos - Coste de la recarga artificial de agua subterránea para paliar (en épocas de sequía) la utilización de agua superficial - Mejora (debido al deterioro) de los suelos productivos - Otros, que contribuyan a evaluar el daño que los usos del agua ocasionan al medioambiente y los ecosistemas

Análisis del Proyecto de Decreto

3- Modelo de costes

Por su parte, el artículo 27 establece los criterios para la imputación de costes de entre los previamente identificados. Sin embargo, la posibilidad que se ofrece para utilizar diversos criterios de imputación de costes indirectos no parece la más adecuada de cara a realizar una homogeneización entre los diversos agentes.

Art. 27 - Criterios para la imputación de costes

Criterios	Detalle
Se imputarán a las tarifas los siguientes tipos de costes	<ul style="list-style-type: none"> - Aquellos que tengan incidencia en la cuenta de PyG - Los que puedan afectar directamente al patrimonio neto - En el caso de gestión directa: además de costes directos, los indirectos imputables de los servicios de las administraciones locales - En el caso de gestión indirecta: retribución al concesionario
Imputación de costes indirectos. Podrán imputarse de distintas formas, siempre que la justificación del criterio adoptado y su cálculo se soporten en el informe económico	<p>Posibles sistemas de control de costes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aplicación de un porcentaje sobre aquellos costes que sí son directamente imputables al servicio - Atendiendo al valor de mercado de los recursos necesarios para la realización de las tareas de los servicios de las administraciones locales - Cualquier otra fórmula de cálculo de precios de transferencia
No se imputarán en las tarifas los siguientes conceptos	<ul style="list-style-type: none"> - Aquellos conceptos que no supongan un coste real para la entidad gestora (no debe formar parte de la tarifa el canon del agua establecido por otra entidad a los usuarios finales, aunque las entidades prestadoras actúen como recaudadoras del mismo)
Identificación de costes a los servicios	<ul style="list-style-type: none"> - Deberá identificarse para cada concepto de coste si se relaciona con el servicio de abastecimiento o con el de saneamiento - Las entidades que dispongan de algún concepto tarifario adicional podrán asignar estos conceptos de coste a tarifas adicionales

Análisis del Proyecto de Decreto

3- Modelo de costes

Resultados obtenidos

De este análisis se han obtenido las siguientes conclusiones:

- La Agencia Vasca del Agua no cuenta con competencias en materia de tarificación.
- El objetivo de la Agencia Vasca del Agua es conocer con total homogeneidad el porcentaje de recuperación de costes de los entes gestores, y es por ello que han de establecerse los conceptos a incluir, así como los criterios de imputación a tener en cuenta.
- Respecto a la definición del modelo de costes, puede ser de interés definir todos los servicios afectos a los propios servicios de abastecimiento y saneamiento del agua. Una vez definidos estos, los gastos de explotación serán todos los afectos a dichos servicios.
- Debe definirse igualmente un modelo homogéneo de imputación de costes indirectos, que limite al máximo la autonomía de cada ente de cara a la valoración de costes.
- En cuanto a las amortizaciones, también es preciso definir criterios homogéneos de imputación dentro del abanico que ofrece la normativa contable.
- Debe considerarse el nuevo marco normativo, tras la aprobación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- En el ámbito del análisis de costes se están llevando a cabo distintas iniciativas, que han sido analizadas en el marco del presente proyecto, entre las que destacan Aquarating, European Benchmarking co-operation, la Comisión de Precios de la Generalitat Valenciana, o documentación de Aeas.



Análisis del Proyecto de Decreto

4- Proceso de gestión de infraestructuras

Dentro de este ámbito de trabajo, como primer paso, se ha analizado cómo se gestiona la planificación, construcción y mantenimiento de las infraestructuras desde el punto de vista de la Agencia Vasca del Agua.



Análisis del Proyecto de Decreto

4- Proceso de gestión de infraestructuras

Resultados obtenidos

De este análisis se han obtenido las siguientes conclusiones:

- El presupuesto de la Agencia Vasca del Agua proviene del Gobierno Vasco, tanto para inversiones como para gasto corriente, además de los ingresos provenientes de los cánones.
 - No se presupuesta el auxilio a entidades locales, sino que lo excepcional es colaborar ayudando a la financiación de ciertas infraestructuras.
 - En este sentido, la idea es que las inversiones tiendan a cero, a excepción de la prevención de inundaciones que es claramente competencia de la Agencia Vasca del Agua.
- La negociación es uno de los puntos clave del Reglamento respecto a las condiciones necesarias para la obtención de financiación. El objetivo final debe ser que los entes gestores se autoabastezcan, sin que las administraciones deban acudir en su auxilio.
 - Se ha de tener en cuenta que no sólo la Agencia Vasca del Agua gestiona inversiones, también tienen capacidad de licitar inversiones las Diputaciones, los municipios y los consorcios. También es posible que se realicen concesiones con otros agentes, como pueden ser el Estado, las Diputaciones, etc.
 - Se considera recomendable que en el Reglamento Marco se definan a alto nivel los requerimientos necesarios para acceder a financiación, pero en los convenios que se firmen entre administraciones se detallen.
- Se considera necesario que la Agencia Vasca del Agua participe en el proceso de revisión de la planificación, es decir, en la fase previa de análisis de los proyectos a realizar, ya que a posteriori suele ser común que tenga que revisar ciertas cuestiones, como por ejemplo la concesión de autorización de vertidos.
- En cuanto a la cesión de instalaciones, será necesario regular el aspecto relativo a la amortización.
 - Hay que tener cuidado en este punto ya que quien tiene en su balance la información es la administración financiadora.
- Se eliminarán todos los puntos del borrador del reglamento marco que hagan referencia a la tarificación. En lugar de ello, se identifica que para este ámbito sería más conveniente que se solicite remitir la información relativa a ingresos y costes.



3. Enfoque definido para la ejecución de las Mesas de Trabajo

Enfoque definido para la ejecución de las Mesas de Trabajo

Contenidos a abordar en las Mesas de Trabajo

A continuación se muestran los principales ámbitos a tratar en las Mesas de Trabajo, así como los aspectos más importantes a considerar, a priori, en cada uno de ellos.

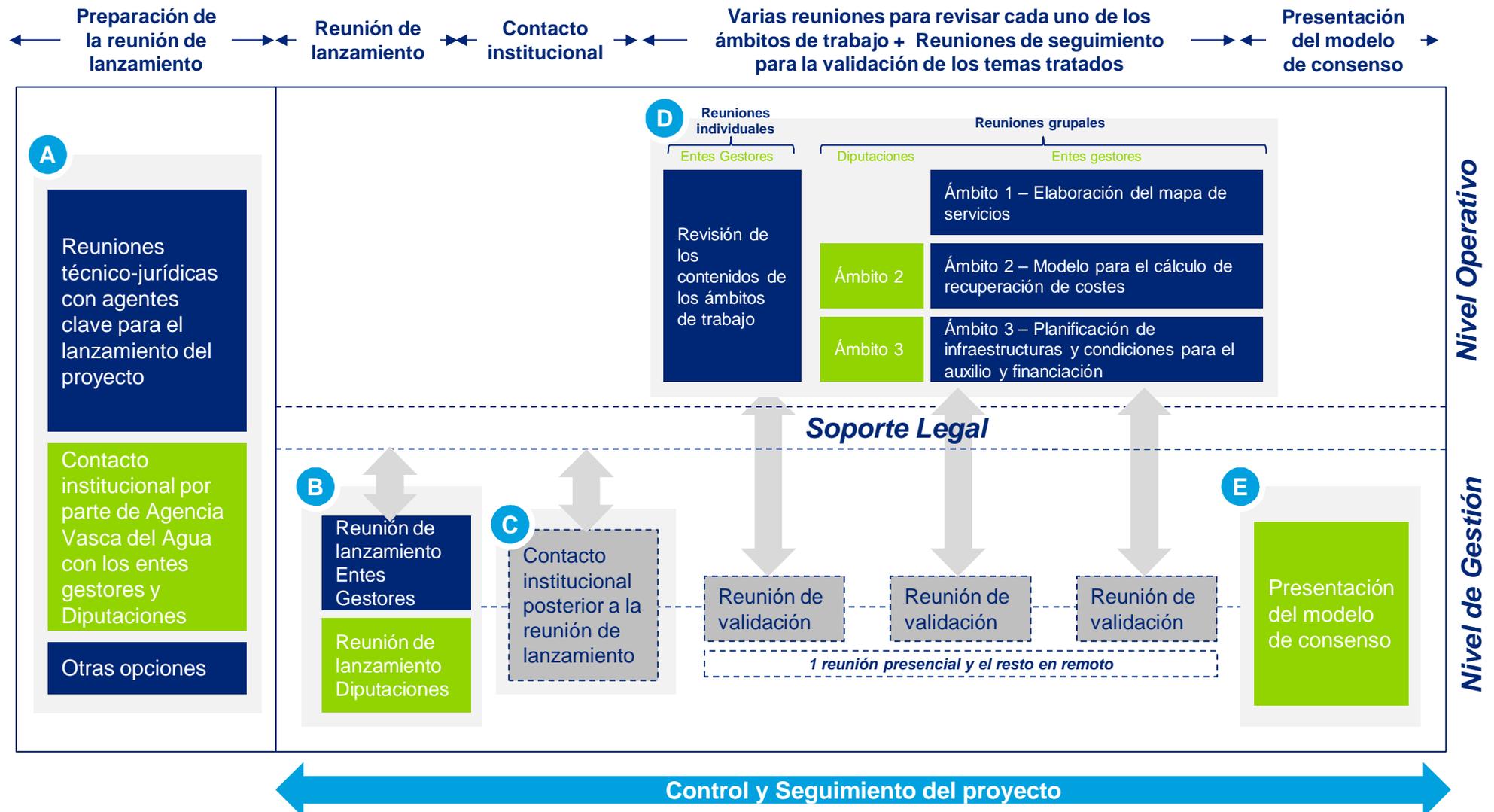
Ámbitos a trabajar:

<hr/> Revisión del marco competencial <hr/>	Ámbito 1 – Elaboración del mapa de servicios	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Búsqueda de un consenso en el nivel de detalle de información requerido a los entes gestores para establecer el mapa de servicios de la CAPV. ▪ Revisión de la plantilla de solicitud de información. ▪ Seguimiento e implicaciones de la no colaboración en la remisión de información.
Elaboración del mapa de servicios de la CAPV <hr/>		
Planificación de las infraestructuras en la CAPV <hr/>	Ámbito 2 – Planificación de infraestructuras y condiciones para el auxilio y financiación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Búsqueda de un consenso en referencia a las condiciones mínimas a cumplir por los entes gestores para la obtención de financiación. ▪ Colaboración de la Agencia Vasca del Agua en la planificación de infraestructuras. ▪ Consideración de los casos en los que concurre la cesión de infraestructuras.
Condiciones para el auxilio y la financiación de las infraestructuras relacionadas con el agua <hr/>		
Modelo para el cálculo de recuperación de costes <hr/>	Ámbito 3 – Modelo para el cálculo de recuperación de costes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eliminación de los principios de tarificación del reglamento marco. ▪ Comunicación del principal objetivo de la Agencia Vasca del Agua respecto a la recuperación de los costes . ▪ Enumeración de servicios a considerar en cuanto al coste. ▪ Posibles dificultades para contar con el mismo nivel de detalle por parte de todos los entes, y medidas a adoptar. ▪ Equilibrio entre coste efectivo y cobertura y calidad del servicio.

Enfoque definido para la ejecución de las Mesas de Trabajo

Fases identificadas

En la presente diapositiva se muestra de forma general el enfoque definido para la ejecución de las Mesas de Trabajo con los distintos agentes con el objetivo de buscar un consenso en los contenidos identificados en el borrador del Reglamento Marco.



Enfoque definido para la ejecución de las Mesas de Trabajo

Agentes participantes

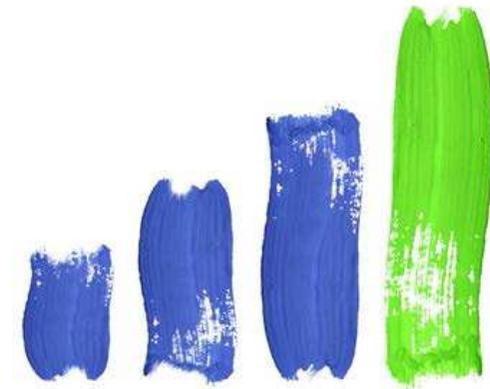


4. Beneficios esperados

Beneficios esperados

La obtención de consenso en la elaboración del *Proyecto de Decreto: Reglamento Marco de prestación de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua en el País Vasco* posibilitaría la consecución de, entre otros, los siguientes beneficios para los distintos agentes operantes en el sector de abastecimiento y saneamiento de agua en el País Vasco:

- Ajuste a la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (Directiva Marco del Agua, DMA), en cuanto a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos
- Disposición de un mapa de servicios actualizado de acceso libre y gratuito para los entes gestores.
- Acceso de forma más equitativa a la financiación pública.
- Mejora en la gestión interna y eficiencia de los entes gestores, al contar con información detallada sobre sus costes.



Deloitte.

Si desea información adicional, por favor, visite www.deloitte.es

Deloitte se refiere a Deloitte Touche Tohmatsu Limited, (private company limited by guarantee, de acuerdo con la legislación del Reino Unido) y a su red de firmas miembro, cada una de las cuales es una entidad independiente. En www.deloitte.com/about se ofrece una descripción detallada de la estructura legal de Deloitte Touche Tohmatsu Limited y sus firmas miembro.

Deloitte presta servicios de auditoría, asesoramiento fiscal y legal, consultoría y asesoramiento en transacciones corporativas a entidades que operan en un elevado número de sectores de actividad. Con una red de firmas miembro interconectadas a escala global que se extiende por más de 150 países, Deloitte aporta las mejores capacidades y un servicio de máxima calidad a sus clientes, ofreciéndoles la información que necesitan para abordar los complejos desafíos a los que se enfrentan. Deloitte cuenta en la región con más de 200.000 profesionales, que han asumido el compromiso de convertirse en modelo de excelencia.