

CONSEJO DE CUENTAS
DE CASTILLA Y LEÓN

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE SISTEMAS MUNICIPALES
DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE EN LOS AYUNTAMIENTOS
DE LAS CAPITALES DE PROVINCIA
EJERCICIO 2003**

PLAN ANUAL DE FISCALIZACIÓN 2004



CONSEJO DE CUENTAS
DE CASTILLA Y LEÓN

VIRTUDES DE LA PRIETA MIRALLES, Secretaria General suplente del Consejo de Cuentas de Castilla y León, en virtud del Acuerdo del Pleno 33/2008, de 10 de abril,

CERTIFICO: Que el Pleno del Consejo de Cuentas de Castilla y León, en la sesión celebrada el día 24 de julio de 2008, aprobó el INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE SISTEMAS MUNICIPALES DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE EN LOS AYUNTAMIENTOS DE CAPITAL DE PROVINCIA, EJERCICIO 2003, correspondiente al Plan Anual de Fiscalización para el ejercicio 2004 y el TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES. Asimismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas, el Pleno acuerda la remisión del Informe junto con las alegaciones y su tratamiento, a los Ayuntamientos de Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora, a las Cortes de Castilla y León y al Tribunal de Cuentas.

Y para que así conste, expido la presente en Palencia, a diecisiete de septiembre de dos mil ocho.

Visto Bueno

EL PRESIDENTE

Fdo: Pedro Martín Fernández



ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	3
I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN	3
I.2. MARCO JURÍDICO.....	3
II. OBJETIVOS, ALCANCE, LIMITACIONES Y TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	5
II.1. OBJETIVOS	5
II.2. ALCANCE Y METODOLOGÍA	5
II.3. LIMITACIONES.....	7
II.4. TRÁMITE DE ALEGACIONES	8
III. RESULTADOS DEL TRABAJO	9
III.1. CONSIDERACIONES GENERALES.....	9
III.2. GESTIÓN DIRECTA	10
III.2.1. ORGANOS DE GESTIÓN	11
III.2.2. REGIMEN PRESUPUESTARIO Y CONTABLE	13
III.2.3. NORMAS INTERNAS DE PROCEDIMIENTO	13
III.2.4. PERSONAL	14
III.3. GESTIÓN INDIRECTA.....	16
III.3.1. CARACTERÍSTICAS DE LAS CONCESIONES	16
III.3.2. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN.....	24
III.3.3. SEGUIMIENTO Y CONTROL DEL SERVICIO POR LOS AYUNTAMIENTOS	39
III.4. RESULTADOS ECONÓMICOS	45
III.5. REGULACIÓN Y GESTIÓN DE LAS TARIFAS DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO	59
III.6. ANÁLISIS DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO	66
IV. CONCLUSIONES.....	81
V. RECOMENDACIONES	93
ANEXOS	96

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AQUAGEST S.A.	AQUAGEST Promoción Técnica y Financiera de Abastecimientos de Agua, Sociedad Anónima
AQUALIA S.A.	AQUALIA Gestión Integral del Agua, Sociedad Anónima
BOCyL	Boletín Oficial de Castilla y León
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOP	Boletín Oficial de la Provincia
EDAR	Estación Depuradora de Aguas Residuales
ETAP	Estación de Tratamiento de Agua Potable
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPC	Índice General de Precios al Consumo
ONDAGUA S.A.	ONDAGUA Sociedad Anónima
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
PRIDESA S.A.	PRIDESA Proyectos y Servicios, Sociedad Anónima
R.D.	Real Decreto

Las siglas correspondientes a la normativa utilizada se encuentran incluidas en el apartado I.2. Marco Normativo

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

De conformidad con lo establecido en el artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y en el artículo 2 de la Ley 2/2002, de 9 de abril, del Consejo de Cuentas de Castilla y León, la fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable de las Entidades Locales del ámbito territorial de la Comunidad, y de sus organismos autónomos, entes públicos y empresas públicas, corresponde al Consejo de Cuentas de Castilla y León.

Esta previsión normativa tiene su desarrollo en el Plan Anual de Fiscalización para el ejercicio 2004 del Consejo de Cuentas, aprobado por la Comisión de Hacienda de las Cortes de Castilla y León en su reunión del 20 de octubre de 2004, que recoge entre las actuaciones previstas la “Fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia, ejercicio 2003”.

Con el fin de dar cumplimiento a los preceptos señalados y de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la citada Ley 2/2002, de 9 de abril, y el artículo 24 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas de Castilla y León, se emite el presente Informe.

La adecuada comprensión de este Informe requiere que sea tenido en cuenta en su totalidad, ya que la mención o interpretación aislada de un párrafo, frase o expresión, podría carecer de sentido.

I.2. MARCO JURÍDICO

La normativa reguladora de los sistemas de abastecimiento de agua potable en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que resulta más relevante a los efectos del objeto de este Informe, se encuentra recogida fundamentalmente en las siguientes disposiciones:

I.2.1. LEGISLACIÓN UNIÓN EUROPEA

- Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por el que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

I.2.2. LEGISLACIÓN ESTATAL

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
- Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRRL).
- Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (LHL).
- Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 9 de enero de 1953 (RCCL).
- Ley de Contratos del Estado, Texto Articulado aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril (LCE).
- Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre (RGCE).
- Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP)
- Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP).
- Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP).
- Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 (RSCL).
- Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria (LGT).
- Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (LTPP)
- Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre (RGR).

I.2.3. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

- Orden de la Consejería de Fomento de 15 de mayo de 1987, por la que se establecen las normas a que han de ajustarse los expedientes de revisión de tarifas de suministro de agua potable.

II. OBJETIVOS, ALCANCE, LIMITACIONES Y TRÁMITE DE ALEGACIONES

II.1. OBJETIVOS

En el presente trabajo de fiscalización se realiza un análisis horizontal de los sistemas de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia de la Comunidad Autónoma desde una doble perspectiva, la conformidad con la normativa aplicable de la gestión que los Ayuntamientos están realizando y la comparación de la actividad desarrollada y los resultados obtenidos, con objeto de evaluar su eficacia.

Con este propósito, se establecieron los siguientes objetivos:

- 1) Verificar y analizar la existencia de normas internas de procedimiento para el desarrollo de la actividad objeto de fiscalización y sistemas de seguimiento y control.
- 2) Analizar el precio medio del agua para uso urbano en cada uno de los Ayuntamientos de las capitales, incluyendo el gasto y consumo medio por habitante.
- 3) Analizar la calidad del servicio de abastecimiento de agua por los distintos Ayuntamientos o, en su caso por las empresas que prestan el servicio.

En definitiva, con este trabajo se pretende ofrecer una visión general de la prestación del servicio en las capitales de provincia de la Comunidad y proporcionar a los Ayuntamientos un marco de referencia que les permita orientar sus decisiones a fin de lograr mejoras en la prestación del servicio.

II.2. ALCANCE Y METODOLOGÍA

La fiscalización realizada se extiende a los Ayuntamientos de las capitales de provincia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, es decir, Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora, y se centra en el ejercicio 2003, sin perjuicio de que, cuando se ha considerado necesario, se han analizado actuaciones referidas a periodos anteriores o posteriores.

Los trabajos referidos a esta fiscalización se han centrado en el análisis de los siguientes aspectos:

- La forma de gestión y organización del servicio de abastecimiento de agua adoptada por cada uno de los Ayuntamientos incluidos en el ámbito de la fiscalización.
- En los Ayuntamientos que prestan el servicio de forma indirecta, el cumplimiento de la normativa aplicable en relación con los contratos vigentes durante el ejercicio 2003, comprendiendo la preparación, adjudicación y perfeccionamiento de los mismos, así como su ejecución y modificación.
- Asimismo, en los casos de gestión indirecta, se han analizado los sistemas de seguimiento y control de la prestación del servicio por parte de los Ayuntamientos.
- Los resultados económicos que se derivan de la gestión del servicio, analizados a través de la información presupuestaria.
- La regulación de las tarifas por la prestación del servicio vigentes en el ejercicio 2003 y el proceso de gestión de las mismas.
- Análisis de la prestación del servicio de abastecimiento de agua a través del estudio comparativo de las magnitudes e indicadores de gestión del servicio de los distintos Ayuntamientos.

El proceso aplicado para la realización de esta fiscalización ha consistido en la elaboración de unos cuestionarios para la obtención de información y diversa documentación sobre la gestión y prestación del servicio de abastecimiento de agua potable, que se remitieron a los Ayuntamientos incluidos en el ámbito de esta fiscalización. La información solicitada comprendía diferentes aspectos, un primer grupo se refería a la forma de gestión y organización del servicio, (incluyendo la correspondiente a la contratación en caso de prestación indirecta), un segundo grupo hacía referencia a los datos físicos del servicio (volumen de agua gestionado, tipos de consumo, número de abonados, etc.) y un último grupo era la relativa a la información económica (datos presupuestarios, de facturación, etc.)

Además, se definieron una serie de indicadores de gestión que facilitarían el análisis y evaluación de los resultados.

Una vez recibidas las respuestas de los Ayuntamientos, se revisó y analizó la información facilitada y la documentación remitida, y en los casos en que fue posible se contrastó con otras fuentes de información disponibles.

Posteriormente, se procedió al tratamiento de los datos facilitados a fin de calcular las magnitudes e indicadores establecidos, que permitieran realizar un análisis comparativo de los resultados obtenidos.

Los ratios y porcentajes que se recogen en los cuadros y gráficos incluidos a lo largo del informe presentan en algunos casos diferencias entre el total y la suma de los parciales, derivadas de la forma de presentación de los datos. Esta situación se produce porque los cálculos se han efectuado con todos los decimales, mientras que su presentación se realiza en números enteros o con un decimal, lo que implica la realización de redondeos que en algunos casos dan lugar a diferencias.

II.3. LIMITACIONES

En primer lugar, hay que hacer constar, que los datos proporcionados por los Ayuntamientos no han sido específicamente fiscalizados, por lo que no se puede asegurar su exactitud, y por tanto la validez de los resultados alcanzados estará en función de la certeza de los datos facilitados.

Al margen de lo anterior, las limitaciones más importantes que han afectado a la realización del presente trabajo de fiscalización han sido:

- El Ayuntamiento de Zamora, a pesar de los reiterados requerimientos realizados, no ha facilitado la información y documentación solicitada, por lo que no ha podido ser analizado.
- La información y documentación remitida por el Ayuntamiento de Soria, que gestiona indirectamente el servicio a través de concesión administrativa, sólo ha permitido examinar la contratación.
- En el resto de los casos la información y documentación facilitada presenta algunas carencias que se detallan a lo largo del Informe.
- La información disponible no es homogénea y en general no está lo suficientemente detallada y desagregada, lo que dificulta e impide en algunos casos su análisis y comparación.

- No se dispone de valores de referencia en todos los casos, que permitan la comparación de los resultados obtenidos mediante la aplicación de los indicadores establecidos.

II.4. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 25.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas de Castilla y León, el Informe Provisional se remitió a los nueve Ayuntamientos incluidos en el ámbito de esta fiscalización, para que, en el plazo concedido, formularan las alegaciones que estimasen oportunas.

Transcurrido el plazo establecido al efecto, únicamente el Ayuntamiento de León ha formulado alegaciones al Informe Provisional.

Las alegaciones realizadas han sido objeto de análisis pormenorizado. Las admitidas han dado lugar a la modificación del Informe Provisional, haciendo mención expresa de dicha circunstancia mediante notas a pie de página. En los casos en que no se ha considerado suficiente la alegación por no aportar argumentación o documentación adecuada, no se ha producido ninguna alteración en el texto del Informe Provisional.

III. RESULTADOS DEL TRABAJO

III.1. CONSIDERACIONES GENERALES

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), en su artículo 86.3, configura el abastecimiento de aguas como un servicio esencial y establece su reserva en favor de las Entidades Locales. Por su parte, el artículo 26 lo incluye entre los servicios mínimos obligatorios que han de prestar los municipios. Esto supone que es un servicio de prestación obligatoria por parte de los municipios y con carácter de exclusividad.

Por tanto, la titularidad y responsabilidad del servicio corresponde a los Ayuntamientos, pero su gestión, de acuerdo con lo establecido por el artículo 85 de la LBRL, puede realizarse de forma directa por la propia Administración o indirecta a través de terceros ajenos a la misma, decisión que corresponde al Pleno de la Corporación, según lo dispuesto por el artículo 22.2.f) de la citada Ley.

En el caso de los Ayuntamientos objeto de este trabajo, durante el ejercicio 2003 el servicio de abastecimiento de agua se ha gestionado de forma directa, en Burgos, León y Segovia, y de forma indirecta en Ávila, Palencia, Salamanca, Soria, Valladolid y Zamora. En el caso de esta última se tiene conocimiento de forma indirecta, dado que, como se ha señalado en el apartado II.3 de Limitaciones, no ha contestado a ninguno de los requerimientos de información realizados, por lo que no ha podido ser objeto de análisis.

Por tanto, en las capitales de provincia de Castilla y León la fórmula más utilizada para la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable es la gestión indirecta. De manera que en estos municipios, durante el ejercicio 2003, el 66,4% de la población estaba atendida mediante instrumentos de gestión indirecta, en tanto que el 33,6% lo estaba mediante gestión directa.

El Ayuntamiento de Soria no ha facilitado ninguna información referente a la organización y control del servicio, ni datos económicos sobre el mismo, por lo que la única información que se incluye en los resultados recogidos en este apartado, es la que ha podido obtenerse del expediente de contratación.

Dentro de la organización municipal de los Ayuntamientos examinados, las competencias sobre el servicio de abastecimiento de agua potable suelen estar encuadradas en el Área que ostenta las atribuciones sobre medio ambiente, si bien en algún caso, como en el de Valladolid, de forma compartida con el Área de Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras, a la que corresponden competencias relativas a las redes de abastecimiento. Además, hay que tener en cuenta que el Área de Hacienda también tiene competencias sobre ciertos aspectos, ya que tiene asignado todo lo relativo a la gestión tributaria y recaudación. En los Ayuntamientos de Ávila y Palencia se completa la organización con delegaciones especiales de servicio, dentro de las Áreas correspondientes.

Respecto a su regulación, además de la normativa aplicable con carácter general, cuentan con un Reglamento de prestación del servicio los Ayuntamientos de Burgos, Palencia, Salamanca y Valladolid, en los que, de conformidad con el artículo 33 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL), se regulan las condiciones de prestación del servicio, los derechos y deberes de los usuarios y sus relaciones con el prestador del mismo. En el caso de Soria, si bien en el contrato de concesión se hace referencia a la existencia de Reglamento del Servicio aprobado por el Pleno del Ayuntamiento con fecha 11 de febrero de 1993, no ha sido aportado. En el resto de los casos, no se ha acreditado la existencia de Reglamento del Servicio y tampoco se ha facilitado la reglamentación en la que se regulan los aspectos señalados.

La financiación del servicio de abastecimiento de agua deriva principalmente de las tarifas satisfechas por los usuarios, que se aprueban por los respectivos Ayuntamientos, y han de ser autorizadas por la Comisión de Precios de la Junta de Castilla y León.

Para la exposición de los resultados del trabajo efectuado, en lo que se refiere a los aspectos organizativos del servicio se distinguen las dos modalidades de gestión, dada la incidencia que ésta tiene sobre la organización del mismo.

III.2. GESTIÓN DIRECTA

De acuerdo con el artículo 41 del RSCL, “se entenderá por gestión directa la que para prestar los servicios de su competencia realicen las Corporaciones Locales por sí mismas o mediante Organismo exclusivamente dependiente de ella”.

De entre las distintas formas de gestión directa previstas en el artículo 85 de la LBRL, los tres Ayuntamientos fiscalizados que utilizan esta modalidad de prestación del servicio (Burgos, León y Segovia) han optado por la gestión por la propia Corporación.

En esta forma de gestión el Ayuntamiento puede actuar a través de sus órganos ordinarios de manera indiferenciada respecto de las restantes actividades de la Corporación o a través de una “organización especializada” específicamente encargada de dicha gestión, diferenciada orgánica y financieramente del resto de la organización administrativa.

Pues bien, en los Ayuntamientos de Burgos y León la gestión del servicio de abastecimiento de agua se lleva a cabo con órgano especial de administración, mientras que en Segovia se realiza sin organización especializada, por lo que su estructura organizativa se analiza de forma separada.

III.2.1. ORGANOS DE GESTIÓN

Los órganos que tienen atribuida la gestión del servicio en los Ayuntamientos de Burgos y León son el “Servicio Municipalizado de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de la ciudad de Burgos” y el “Servicio Municipalizado de Aguas del Ayuntamiento de León” respectivamente, que se regulan mediante sendos Reglamentos, de 15 de octubre de 1997 y de 2 de abril de 1998, en los que se establece la organización, funcionamiento y régimen jurídico del Servicio Municipalizado.

En León este órgano gestiona sólo el abastecimiento de agua, mientras que en Burgos también asume el saneamiento, pero parte de la gestión está contratada externamente, en concreto, la limpieza del alcantarillado, la explotación de la estación depuradora de aguas residuales (EDAR) y la retirada de lodos de la misma.

Estos Servicios Municipalizados, en tanto órganos especiales de administración, se configuran como órganos desconcentrados integrados en el Ayuntamiento sin personalidad jurídica, que actúan con cierta independencia funcional, y su estructura presenta algunos aspectos propios de las sociedades, como es el hecho de estar a cargo de un Consejo de Administración y un Gerente, de conformidad con lo que establece el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local (TRRL) y el RSCL.

El Consejo de Administración es el encargado del gobierno y administración del Servicio, sin perjuicio de las competencias que corresponden al Pleno del Ayuntamiento u

otros órganos de la Corporación en materia de aprobación del Presupuesto, Cuentas Anuales y Plantilla de Personal del Servicio, aprobación de proyectos de obra y contratación por encima de los límites fijados, etc. Es elegido por el Pleno del Ayuntamiento a propuesta de los grupos políticos que integran la Corporación, en función de la representación que a cada uno de ellos corresponde.

La composición del Consejo de Administración está regulada en el artículo 73 del RSCL, según el cual el número máximo de miembros en los municipios de más de 20.000 habitantes es de nueve, de los cuales la mitad más uno deben ser concejales y el resto pertenecer a las categorías a que alude al artículo 57 de dicho Reglamento (técnicos y representantes de los usuarios).

En los Ayuntamientos de Burgos y León la composición del Consejo de Administración se regula en el Reglamento del Servicio Municipalizado correspondiente, fijando en ambos casos el número de miembros en nueve. Sin embargo, la composición prevista por el Reglamento en el caso de León no se ajusta a lo establecido en el RSCL, dado que se integra por seis miembros corporativos (la mitad más dos) y tres vocales técnicos que tienen voz pero no voto, por lo que no pueden considerarse propiamente miembros del Consejo ya que carecen de una de las funciones fijadas en el artículo 24 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como es el derecho al voto, y por tanto de capacidad para la formación de la voluntad del órgano colegiado.

El Gerente es el máximo responsable de la gestión del Servicio y ostenta las competencias que le asigna en cada caso el Reglamento, que son principalmente de dirección, organización, vigilancia e inspección del servicio, representación administrativa, ejecución de los acuerdos del Consejo y asistencia al mismo.

La plantilla del Servicio es aprobada por el Pleno del Ayuntamiento, y las funciones de Secretario, Interventor y Tesorero del Servicio son desempeñadas por los de la Corporación.

En el caso de Burgos existe además un Jefe de Administración del Servicio, con las funciones que le asigna el Reglamento, relativas a la coordinación y supervisión de los trabajos del personal administrativo, gestión administrativa, Oficial de Actas, etc.

El Ayuntamiento de Segovia, como se ha señalado anteriormente, realiza la gestión del servicio de abastecimiento de agua potable de forma directa sin organización especializada. Esta modalidad de gestión supone que la prestación del servicio se realiza a través de los órganos ordinarios de la Corporación Local, con personal de la propia plantilla de la Entidad, y que no se establece ninguna diferenciación financiera entre el servicio y el resto de las actividades de la Corporación.

Dentro de la organización municipal del Ayuntamiento de Segovia, la gestión, seguimiento y control del servicio está ubicada en las siguientes unidades administrativas:

- En el aspecto técnico, en el Área de “Urbanismo, Medio Ambiente, Protección Civil, Obras y Servicios” y dentro de ésta en la Concejalía Delegada de Obras y Servicios. El responsable directo del servicio es el “Adjunto a Jefe de Servicio. Ingeniero de Caminos”.
- En el aspecto de gestión de tasas y contadores, en el Área de “Economía y Hacienda”, Concejalía Delegada de Economía y Hacienda a través del Departamento de Tributos.

Además, cuenta con el apoyo de un contrato de asistencia técnica para el mantenimiento de la estación de tratamiento de agua potable (ETAP).

III.2.2. REGIMEN PRESUPUESTARIO Y CONTABLE

Los Servicio Municipalizados de Burgos y León cuentan con una sección presupuestaria propia dentro del Presupuesto del Ayuntamiento y llevan una contabilidad especial, con independencia de la contabilidad general del Ayuntamiento.

En el caso de Segovia, los gastos e ingresos correspondientes al servicio se integran en el Presupuesto en un programa funcional específico de saneamiento, abastecimiento y distribución de agua, por lo que se registran en la contabilidad general del Ayuntamiento

III.2.3. NORMAS INTERNAS DE PROCEDIMIENTO

Respecto a la existencia de normas internas de procedimiento y criterios de actuación aplicables a la gestión del servicio, ninguno de los Ayuntamientos analizados en este apartado ha facilitado información sobre las mismas, así como tampoco una descripción de su funcionamiento.

III.2.4. PERSONAL

En relación con la dotación de personal dedicada a la prestación del servicio, las diferencias de criterio aplicadas en su clasificación por parte de los Ayuntamientos en la información facilitada, dificulta disponer de estructuras de personal homogéneas que permitan realizar comparaciones. Por ello, a partir de la información disponible la única clasificación que se ha podido efectuar común a los tres Ayuntamientos es la que se recoge en el siguiente cuadro:

	BURGOS (1)			LEÓN			SEGOVIA (1)		
	Plantilla	Personal efectivo	% s/total	Plantilla	Personal efectivo	% s/total	Plantilla	Personal efectivo	% s/total
Personal directivo	1	1	1,0%		1	1,2%	1	1	5,9%
Dpto. de Administración	17	16	16,2%		21	25,0%	3	3	17,6%
Dpto. Técnico	87	82	82,8%		62	73,8%	16	13	76,5%
Total personal efectivo		99	100,0%		84	100,0%		17	100,0%
Total plantilla	105			92			20		

(1) Incluye el personal de saneamiento

CUADRO Nº 1

En el caso de Burgos, el servicio Municipalizado gestiona también el saneamiento, pero buena parte de la gestión esta contratada externamente, por lo que los datos son más o menos homogéneos con León

Como se desprende de estos datos el personal administrativo representa alrededor del 17% en Burgos y Segovia, mientras que en León llega al 25%. Sin embargo, estos datos han de ser matizados en el caso de Segovia, ya que el único personal que se ha incluido en este departamento son los lectores de contadores, no habiéndose computado el personal que realiza toda la tramitación administrativa de la gestión de las tasas, su recaudación, etc.

En cuanto al departamento técnico supone entre el 73% y el 83% del personal, pero también hay que tener en cuenta que los Ayuntamientos de Burgos y Segovia tienen contratadas externamente la gestión de determinadas prestaciones por lo que el personal que realmente desarrolla funciones técnicas es superior al reflejado.

Para poder contrastar las dotaciones de personal en los distintos Ayuntamientos, es preciso relacionar este recurso con las magnitudes del servicio, en concreto se han calculado ratios en relación con la población atendida y el servicio prestado, cuyos resultados se recogen en el cuadro que se incluye a continuación:

	BURGOS	LEÓN	SEGOVIA
Nº TRABAJADORES	99	84	17
Población atendida	169.317	135.634	55.640
Volumen suministrado (m ³)	29.342.658	20.165.695	11.000.000
Volumen facturado (m ³)	20.998.088	9.936.912	4.890.798
Nº trabajadores/miles de habitantes	0,58	0,62	0,31
Volumen suministrado/Nº trabajadores	296.390	240.068	647.059
Volumen facturado/Nº trabajadores	212.102	118.297	287.694

CUADRO Nº 2

En cuanto a la relación entre número de trabajadores empleados en la prestación del servicio y la población atendida, el ratio más elevado lo presenta León, con 0,62 por cada 1.000 habitantes y el más bajo Segovia con la mitad. En el resto de los ratios la posición relativa ocupada por cada uno de los municipios se mantiene y las diferencias existentes son tanto o más elevadas.

A la vista de estos datos, lo primero que llama la atención es la gran diferencia que se produce entre los correspondientes a Burgos y León por una parte y a Segovia por otra. Y aún teniendo en cuenta que en el caso de Segovia parte de la gestión está externalizada a través de una asistencia técnica y los datos facilitados no recogen toda la dotación del personal administrativo dedicada al servicio, las diferencias son muy acusadas, por lo que es posible que esos datos estén elaborados con distintos criterios o no sean completos.

Entre Burgos y León, es esta última la que tiene una mayor dotación de personal respecto a la población abastecida, y en consonancia la relación entre el volumen de agua gestionada y la plantilla de personal presenta en este municipio un valor más bajo, especialmente respecto al agua facturada, situación que como se analiza más adelante está relacionada con el bajo rendimiento de la red de distribución en el municipio de León.

III.3. GESTIÓN INDIRECTA

La gestión de los servicios públicos locales puede realizarse también de forma indirecta, encomendando su prestación a un tercero ajeno a la Administración, mediante alguna de las modalidades establecidas en el artículo 85 de la LBRL.

De entre estas modalidades de gestión contractual de los servicios públicos, la concesión ha sido la elegida por los cinco Ayuntamientos que prestan el servicio de abastecimiento de agua de forma indirecta (Ávila, Palencia, Salamanca, Soria y Valladolid).

La concesión se configura como una forma de gestión en la que la Corporación transfiere a un particular o empresa privada la explotación de un servicio, asumiendo ésta el riesgo económico de la actividad concedida. Por tanto, lo que la Administración cede en la concesión no es la titularidad de la actividad, que inicialmente le ha sido reservada por ley, sino tan sólo el ejercicio de la misma, por lo que, según establece el artículo 126 del RSCL, el servicio concedido seguirá ostentando en todo momento la calificación de servicio público de la Corporación Local a cuya competencia estuviere atribuido.

III.3.1. CARACTERÍSTICAS DE LAS CONCESIONES

A continuación se realiza un análisis comparativo de los aspectos más destacables de dichas concesiones, que se resumen en el cuadro nº 3.

Las empresas que prestaban el servicio como concesionarias en el ejercicio 2003 pertenecen principalmente a dos grupos empresariales que operan en el sector del agua, AQUALIA S.A. en los Ayuntamientos de Ávila y Salamanca, y AQUAGEST S.A. en los de Palencia y Valladolid. En Soria la empresa concesionaria en dicho ejercicio era ONDAGUA S.A., y posteriormente, debido a un proceso de fusión de empresas, la concesión pasa a PRIDESA S. A, que en la actualidad pertenece al grupo ACCIONA. En los casos de Ávila, Palencia y Soria las adjudicatarias iniciales de la concesión no eran las citadas empresas, sino que se ha producido un cambio de concesionario, en Palencia como consecuencia de una cesión de la concesión autorizada por el Ayuntamiento, y en Ávila derivado de un proceso de fusión de empresas; en Soria se desconoce la causa del cambio de concesionario, dado que no se ha aportado ninguna documentación justificativa al respecto.

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Informe de fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia - Ejercicio 2003

		AYTO. AVILA	AYTO. PALENCIA	AYTO. SALAMANCA	AYTO. SORIA	AYTO. VALLADOLID
EMPRESA CONCESIONARIA		AQUALIA, GESTION INTEGRAL DEL AGUA, S.A.	AQUAGEST	AQUALIA-FCC SALAMANCA UTE	ONDAGUA	AGUAS DE VALLADOLID, S.A.
FECHA DEL CONTRATO		17/12/1988	03/10/1975	27/12/1996	08/09/1993	27/06/1997
INICIO DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO		01/01/1989	No disponible	01/01/1997	08/09/1993	Plazo máximo de un mes desde la concesión.
DURACIÓN DE LA CONCESIÓN	INICIAL	10 años	10 años	25 años	15 años	20 años
	CON PRORROGAS SUSCRITAS	27 años	35 años			
MODALIDAD DE CONCESIÓN		Art. 114,2,b) RSCL	Art. 114,2,b) RSCL	Art. 114,2,b) RSCL	Art. 114,2,b) RSCL	Art. 114,2,b) RSCL
OBJETO DEL CONTRATO		Explotación integral del servicio de abastecimiento de agua, saneamiento y depuración de aguas residuales de la ciudad de Ávila	Explotación de los servicios de abastecimiento de aguas, saneamiento y depuración de aguas residuales de la ciudad de Palencia	Explotación del Servicio Municipal de Aguas (abastecimiento de agua, redes de distribución, saneamiento y depuración de aguas residuales) en el municipio de Salamanca	Gestión y explotación del servicio municipal de agua potable, saneamiento y depuración de aguas residuales del municipio de Soria	Gestión del servicio municipal de abastecimiento de agua potable y saneamiento de la ciudad de Valladolid
CANON	INICIAL			3.000.000.000 ptas. (18.030.363,13 €)	1.227.619.731 ptas. (7.378.143,18 €)	2.755.433.000 ptas. (16.560.485,86 €)
	ANUAL	➤ Canon anual variable = (tarifa media - coste unitario del servicio) x m3 cobrados • canon abastecimiento • canon saneamiento ➤ Canon anual fijo		El 28% de la cifra de negocio del servicio durante cuatro años y hasta que la EDAR esté concluida y entregada, y el 14% a partir de ese momento		Canon unitario ofertado x m3 facturado
CRITERIOS ESTABLECIDOS PARA LA REVISIÓN DEL CANON		En función de los costes de producción y del IPC				
RETRIBUCIÓN DEL CONCESIONARIO		Rendimiento de las tarifas vigentes en cada momento	Precio fijado en contrato x m3 facturado Se establecen dos tramos de facturación con precio distinto	➤ Rendimiento de las tarifas vigentes en cada momento ➤ Subvenciones que, en su caso, acuerde otorgar el Ayto. para mantener el equilibrio económico financiero	Rendimiento de las tarifas vigentes en cada momento	Rendimiento de las tarifas vigentes en cada momento
CRITERIOS ESTABLECIDOS PARA LA REVISIÓN DE LA RETRIBUCIÓN		En función de los costes	Por aplicación del IPC.	Por aplicación del IPC	En función del IPC	En función de los costes o por revisión unilateral del canon por el Ayuntamiento

CUADRO Nº 3

III.3.1.1. ASPECTOS GENERALES

La antigüedad de los contratos, es muy variada; el más antiguo corresponde a Palencia y data del año 1975, el de Ávila es de 1988, el de Soria de 1993, y los más recientes, que proceden de los años 1996 y 1997, corresponden a Salamanca y Valladolid respectivamente. Este amplio marco temporal implica que la normativa que rigió el proceso de contratación no haya sido la misma en todos los casos.

Los contratos de concesión han sido objeto de modificación en varios casos. En concreto, el Ayuntamiento de Palencia ha realizado varias modificaciones del contrato con el fin de prorrogar su duración, introducir diversas variaciones en las condiciones establecidas inicialmente y ampliar el objeto del contrato a la gestión de la nueva estación depuradora de aguas residuales. También han suscrito modificaciones el Ayuntamiento de Ávila para variar las prórrogas y algunas de las condiciones establecidas en contrato, y el Ayuntamiento de Salamanca para ampliar el objeto del contrato a la gestión de la nueva estación depuradora de aguas residuales y la gestión integral de lodos.

Respecto al plazo de concesión, hay que señalar que, dada la naturaleza del servicio, son contratos de larga duración, oscilando el plazo inicial entre 10 y 25 años, si bien con las prórrogas suscritas se extiende a 35 años en el caso de Palencia y 27 en el de Ávila. En este último Ayuntamiento el contrato contempla la posibilidad de realizar prórrogas hasta el máximo legal, que para este caso es de 99 años. También se prevé la posibilidad de prórrogas en las concesiones de Soria, hasta los 20 años, y Salamanca, hasta los 35 años.

Todas las concesiones tienen por objeto, además del servicio de abastecimiento de agua potable, el de saneamiento, que en la mayor parte de los casos comprende la depuración, excepto en el de Valladolid, que no es asumida por parte de la empresa concesionaria hasta el año 2005. Por tanto, debe tenerse en cuenta que los datos sobre actividad, recursos, canon, retribución del concesionario, etc., en general incluyen también los correspondientes a estos servicios.

Las concesiones responden a la modalidad definida en el artículo 114.2.b) del RSCL (“el mero ejercicio del servicio público cuando no requiera obras o instalaciones permanentes o estuvieran ya establecidas”), por lo que, en general, no incluyen la realización de inversiones nuevas o de ampliación a cargo del concesionario, sino que éstas corresponden al Ayuntamiento titular del servicio, pero en ocasiones el Ayuntamiento encarga la ejecución de

estas obras a la empresa concesionaria. En cambio sí corresponde a las empresas concesionarias la realización de las obras de mantenimiento y conservación precisas para preservar en buen estado las construcciones, instalaciones y redes adscritas al servicio, y la realización de las obras y actividades complementarias necesarias para la prestación del mismo, aunque en algunos casos no figura de forma expresa en el Pliego, pero sí se incluye de forma implícita.

No obstante lo anterior, en las concesiones de Ávila y Valladolid se incluye la realización por el concesionario de determinadas inversiones de mejora de las infraestructuras que han sido ofertadas por éste en el proceso de licitación, y en la de Palencia también se han incluido obras de mejora a realizar por el concesionario en algunas de las modificaciones que se han efectuado sobre el contrato inicial.

III.3.1.2. PRESTACIONES ECONÓMICAS

En cuanto a las prestaciones económicas de las concesiones, en todos los casos, excepto en el de Palencia, la empresa paga un canon al Ayuntamiento y percibe como retribución el rendimiento de las tarifas vigentes en cada momento, cuya gestión y recaudación en periodo voluntario tiene atribuida.

Sin embargo, el tipo de canon difiere de unos casos a otros, así, mientras en Soria se establece un canon inicial y único para todo el periodo, en Ávila el canon fijado en el contrato inicial tiene carácter anual y es variable, incluyéndose posteriormente un canon adicional de carácter anual y fijo. En Salamanca y Valladolid se combinan ambos sistemas, estableciéndose un canon inicial fijo por inversiones o por el uso de instalaciones y un canon anual variable.

Igualmente, se producen diferencias en los criterios que sirven de referencia para la determinación del canon variable:

- En Ávila el canon se fija en una cantidad por metro cúbico facturado y cobrado, cantidad que se determina por la diferencia entre la tarifa media y el coste unitario del servicio.
- En Salamanca se establece en un porcentaje de la cifra de negocio del servicio, entendida ésta como el importe de la facturación.
- En Valladolid se determina por la aplicación del canon unitario ofertado a los metros cúbicos facturados.

La retribución del concesionario, como se ha señalado, es el rendimiento de las tarifas aplicables en cada momento conforme a la ordenanza fiscal aprobada por el Ayuntamiento, estableciéndose en todos los casos cláusulas de revisión de dichas tarifas (en función de los porcentajes fijados en el Pliego de Cláusulas Administrativas, de los costes de explotación del servicio, del Índice General de Precios al Consumo o de la revisión del canon, según los casos), con objeto de mantener el equilibrio financiero de la concesión. Además en el caso de Salamanca se prevé de forma expresa la posibilidad de que el Ayuntamiento aporte subvenciones o compensaciones económicas al concesionario, como forma de mantener dicho equilibrio financiero.

En la concesión del servicio del Ayuntamiento de Palencia no se establece propiamente un canon, ya que la retribución del concesionario se determina por la aplicación de un precio sobre el volumen de agua facturado (variable por tramos) que abona el Ayuntamiento, siendo éste el que percibe el importe las tarifas que pagan los usuarios por el servicio. Únicamente se prevé en el Pliego que el concesionario perciba directamente de los usuarios las tarifas por conservación de contadores y realización de acometidas si el Ayuntamiento acordará su exacción, pero la Ordenanza Fiscal correspondiente no contempla ninguna tarifa por estos conceptos. A partir del año 2000 se establece la revisión del precio pagado por el Ayuntamiento al concesionario en función de la evolución del Índice General de Precios al Consumo (IPC).

Respecto al abono de esta retribución, el sistema ha ido cambiando, ya que inicialmente se efectuaba un pago al concesionario por parte del Ayuntamiento, que era el que asumía la recaudación de las tarifas; sin embargo, a partir de la modificación aprobada en 1995 el concesionario debe asumir además de la gestión de las tasas por prestación del servicio, la recaudación en periodo voluntario, de forma que éste se retribuye del importe recaudado, liquidando después las diferencias existentes con el Ayuntamiento.

Además de las prestaciones señaladas, en todas las concesiones se recogen otras prestaciones complementarias a cargo de la empresa concesionaria, incluidas en el contrato inicial o en modificaciones posteriores, tales como:

- La realización de inversiones ofertadas por la concesionaria en la licitación (Ávila y Valladolid), o en modificaciones de contrato posteriores (Palencia).

- La financiación de obras de infraestructura del servicio en las condiciones establecidas en el contrato (Salamanca).
- La realización de obras por parte de la empresa concesionaria con pago aplazado (Palencia).
- Anticipo del canon previsto para ejercicios futuros actualizado al tipo de interés fijado (Ávila).
- La elaboración de Planes Directores de Abastecimiento y Saneamiento (Ávila, Palencia y Valladolid).
- La creación de un aula de medio ambiente (Ávila).
- El establecimiento de colaboraciones económicas con la Universidad y el Ayuntamiento (Salamanca).
- Destinar un porcentaje de la facturación a obras de interés social y/o actividades culturales (Valladolid).
- La gratuidad del servicio para los consumos de la Corporación (Ávila, Palencia, Soria y Salamanca, en esta última con un límite máximo) o su facturación a un precio simbólico (Valladolid).

Respecto a estas prestaciones complementarias, cabe realizar las siguientes observaciones:

- La financiación de obras de infraestructura del servicio por parte de la empresa concesionaria, reviste las características de una operación de préstamo, por lo que debería ser tratada como tal, tanto a efectos de su contabilización como del cumplimiento de los límites y requisitos establecidos para el endeudamiento de la Entidad. Lo mismo se puede decir respecto al anticipo del canon de ejercicios futuros en el caso de Ávila, que además se vincula a la financiación de inversiones que no están destinadas a la prestación del servicio.
- El pago aplazado del precio de los contratos, está prohibido por la normativa sobre contratación, y en el fondo lo que supone también es una operación de financiación por parte de la empresa concesionaria.

- Algunas de las prestaciones señaladas, como la financiación de obras de interés social y/o actividades culturales o de colaboraciones económicas con la Universidad y el Ayuntamiento, no están vinculadas con el servicio objeto de la concesión, por lo que los usuarios del servicio con las tarifas abonadas podrían estar financiando actividades que nada tienen que ver con la prestación del servicio, y en consecuencia asumiendo tarifas de importe superior a lo que prevé el artículo 24.2 de la LHL, según el cual el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida.

En el cuadro incluido a continuación se resume el tipo de prestaciones que cada Ayuntamiento obtiene de la concesión:

		ÁVILA	PALENCIA	SALAMANCA	SORIA	VALLADOLID
Canon	Inicial			X	X	X
	Anual	X		X		X
Liquidación anual (rendimiento tarifas – retribución concesionario)			X			
Prestaciones Complementarias:						
<i>Suministros municipales</i>		X	X	X	X	X
<i>Realización de inversiones</i>		X	X			X
<i>Financiación de inversiones</i>			X	X		
<i>Anticipo del canon</i>		X				
<i>Colaboraciones económicas</i>				X		X
<i>Otras prestaciones</i>		X	X			X

CUADRO N° 4

III.3.1.3. PERSONAL

Otro aspecto que también se ha analizado es la estructura de personal de las empresas concesionarias del servicio, dada la importancia que tiene este recurso en la prestación del servicio y en su estructura de costes.

A partir de la información facilitada por las Corporaciones y/o las empresas concesionarias se ha elaborado el cuadro insertado a continuación en el que se resume este

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Informe de fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia - Ejercicio 2003

aspecto. No se incluyen datos correspondientes a la concesión de Soria debido a que no se ha aportado información al respecto.

Con el fin de poder comparar datos homogéneos, se ha separado el personal de la EDAR, ya que en Valladolid la empresa concesionaria no asume la gestión de la misma hasta el ejercicio 2005.

	ÁVILA		PALENCIA		SALAMANCA		VALLADOLID	
	Nº	% s/ total sin EDAR	Nº	% s/ total sin EDAR	Nº	% s/ total sin EDAR	Nº	% s/ total sin EDAR
Gerente / Director	1	3,1%	1	1,7%	1	1,1%	1	0,7%
ETAP	8	25,0%	14	24,1%	24	27,3%	34	25,4%
Distribución y redes	16	50,0%	25	43,1%	36	40,9%	69	51,5%
Gestión de Clientes	5	15,6%	10	17,2%	22	25,0%	23	17,2%
Administración, Económ. y Personal	2	6,3%	8	13,8%	5	5,7%	7	5,2%
TOTAL sin EDAR	32	100,0%	58	100,0%	88	100,0%	134	100,0%
EDAR	12		15		19		(*)	
TOTAL	44		73		107		134	

(*) No asume su gestión hasta el año 2005

CUADRO Nº 5

Respecto a la distribución del personal por áreas de actividad, el de distribución y redes es el que más personal concentra, entre un 40% y un 51%, seguido de la ETAP, alrededor del 25%. La gestión de clientes absorbe en torno al 16% del personal, salvo en Salamanca que alcanza el 25%, y los departamentos de administración, económico y personal aproximadamente el 6%, excepto en Palencia, que se acerca al 14%.

Como puede apreciarse en los datos anteriores existen grandes diferencias en la dimensión de la plantilla de las distintas empresas que prestan el servicio, oscilando (sin incluir el personal de la EDAR) entre 32 personas en Ávila y 134 en Valladolid, hecho que se explica en buena medida por las diferencias en las magnitudes del servicio prestado. Por ello, con el fin de obtener datos comparables, al igual que en el caso de la gestión directa, se han calculado unos ratios que relacionen la dotación de personal con la población atendida y el volumen de agua gestionado. Los resultados se recogen en el cuadro nº 6.

El indicador que mide la dotación de personal en relación con la población atendida oscila entre 0,42 por cada 1.000 habitantes en Valladolid, como valor más bajo, y 0,71 en

Palencia. En cuanto a los indicadores que relacionan el volumen de agua gestionado con la dotación de personal de las empresas concesionarias, presentan una relación inversa a la anterior, cuanto mayor es la dotación de personal en relación con la población abastecida, menores son los ratios de volumen de agua gestionada por trabajador empleado.

Si se ordenan los municipios en función de los valores que alcanzan los ratios calculados se observa que la posición relativa que ocupan es la misma para todos los indicadores, dado que la correlación entre ambos es bastante fuerte, y las diferencias de consumo por habitante no son tan importantes como para alterar esta correlación.

	ÁVILA	PALENCIA	SALAMANCA	VALLADOLID
Nº TRABAJADORES (sin EDAR)	32	58	88	134
Población atendida	52.078	81.378	157.906	321.143
Volumen suministrado (m ³)	4.933.836	8.727.800	21.819.543	36.813.984
Volumen facturado (m ³)	4.216.954	6.112.719	14.324.392	24.003.766
Nº trabajadores/miles de habitantes	0,61	0,71	0,56	0,42
Volumen suministrado/Nº trabajadores	154.182	150.479	247.949	274.731
Volumen facturado/Nº trabajadores	131.780	105.392	162.777	179.133

CUADRO Nº 6

En general se observa que la relación entre estas magnitudes y la plantilla de las empresas concesionarias es más eficiente a medida que aumentan las magnitudes del servicio, algo lógico derivado de las economías de escala que se producen, sin embargo en el caso de Palencia los valores que alcanza son menos eficientes que los de Ávila, a pesar de tener una mayor dimensión.

III.3.2. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN

La concesión se configura en la normativa sobre contratación como una modalidad de gestión del contrato de servicios públicos, por lo que debe de someterse al proceso de contratación establecido en la misma.

La primera cuestión que se plantea al analizar los procesos de contratación de la prestación del servicio llevados a cabo por los Ayuntamientos objeto de esta fiscalización, es que la normativa aplicable al mismo es diferente de unos Ayuntamientos a otros, debido, como se ha señalado anteriormente, a que la contratación se ha producido a lo largo de un

periodo de 22 años, entre 1975 y 1997, en el cual se ha producido diversas reformas normativas en materia de contratación de las administraciones públicas.

Por tanto, lo primero que hay que determinar es el marco normativo aplicable al procedimiento de contratación en cada caso:

➤ **Ayuntamiento de Palencia (03/10/1975):**

- Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales (RCCL) [Decreto de 09-01-1953]
- Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL) [Decreto de 17-06-1955]
- Texto Articulado de la Ley de Contratos del Estado (LCE) [Decreto 923/1965], de forma subsidiaria

➤ **Ayuntamientos de Ávila (17/12/1988) y Soria (08/09/1993)**

- Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL) [Real Decreto Legislativo 781/1986]
- Texto Articulado de la Ley de Contratos del Estado (LCE) [Decreto 923/1965]
- Reglamento General de Contratación del Estado (RGCE) [Decreto 3410/1975]
- Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales (RCCL) [Decreto de 09-01-1953]
- Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL) [Decreto de 17-06-1955]

➤ **Ayuntamientos de Salamanca (27/12/1996) y Valladolid (27/06/1997):**

- Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP)
- Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL) [Real Decreto Legislativo 781/1986]
- Reglamento General de Contratación del Estado (RGCE) [Decreto 3410/1975], en lo que no se oponga a la Ley 13/1995
- Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL) [Decreto de 17-06-1955]

Antes de entrar en el análisis de los procesos de contratación hay que señalar que la documentación de los expedientes de contratación aportada por los Ayuntamientos no es completa, presentando las carencias que se irán detallando a lo largo de la exposición, lo que en algunos casos ha limitado la extensión de las comprobaciones realizadas.

III.3.2.1. ACTUACIONES PREPARATORIAS

El artículo 197 del Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, exige que antes de proceder a la contratación de un servicio público, deberá haberse determinado su régimen jurídico básico que atribuya las competencias administrativas, que determine el alcance de las prestaciones a favor de los administrados y que declare expresamente que la actividad de que se trata queda asumida por la Administración respectiva como propia de la misma.

El Ayuntamiento de Palencia tiene un Reglamento de Servicio de Agua Potable aprobado por el Pleno el 14 de enero de 1971.

El Ayuntamiento de Valladolid aprobó el 31 de julio de 1996 el Proyecto de Explotación del Servicio, integrado por el Anteproyecto de Explotación del Servicio, en el que se incluye la Memoria Económico-Financiera, y el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares. Además existe un Reglamento para la Prestación del Servicio de Agua de Valladolid aprobado por el Pleno el día 13 de enero de 1983.

El Ayuntamiento de Salamanca tiene un Reglamento para la Prestación del Servicio Municipal de Aguas aprobado por el Pleno el 6 de febrero de 2003.

Ninguna de las cinco Entidades analizadas ha aportado informe sobre la necesidad del servicio.

Todos los Ayuntamientos, excepto el de Valladolid, incluyen en el Pliego de Cláusulas Administrativas referencias a la capacidad de la Administración de inspección y control de la gestión del Servicio.

III.3.2.2. EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN

El artículo 68 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP) establece que a los contratos cuya adjudicación se rige por dicha Ley precederá la tramitación del expediente de contratación que se iniciará por el órgano de contratación justificando la necesidad de la misma.

Esta norma es aplicable a la contratación realizada por los Ayuntamientos de Salamanca y de Valladolid, aunque, solo el Ayuntamiento de Valladolid presenta un Decreto de iniciación del expediente, que es anterior y separado del acuerdo del Pleno de aprobación del Proyecto de concesión.

De los cinco Ayuntamientos que han contratado la gestión del servicio, solamente en el de Palencia, la concesión administrativa de la gestión de servicio público implica un gasto que haya que imputarse a los Presupuestos Municipales, no obstante dado que este Ayuntamiento planteó un concurso sin tipo de licitación, en virtud de la posibilidad establecida en el artículo 23.c) del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, entonces vigente, tampoco en este caso fue necesaria la acreditación de la existencia de crédito para la tramitación del expediente. Sin embargo, no ha presentado el informe de fiscalización previa del gasto, que si hubiera sido preciso.

III.3.2.3. PLIEGO DE CLAUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES, TÉCNICAS Y APERTURA DEL PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN

Los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) exigidos por la LCAP, como parte integrante de toda contratación de naturaleza administrativa, han de incluir los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones que asumirán las partes del contrato. Igualmente exige el citado texto legal la elaboración y aprobación, con anterioridad a la licitación, de los pliegos que contengan las prescripciones técnicas particulares que hayan de regir la ejecución del contrato.

Se ha comprobado si su contenido se ajusta a las disposiciones legales vigentes en el momento de su aprobación. En particular se ha comprobado:

1. Régimen jurídico básico que determina el carácter de servicio público, con expresión de los reglamentos reguladores del servicio y los aspectos jurídicos, económicos y administrativos.

Todos los Ayuntamientos detallan algunos aspectos jurídicos, económicos y administrativos, aunque ninguno incluye en el pliego referencia los reglamentos reguladores del servicio. Solamente el Ayuntamiento de Salamanca lo presenta como anexo al Pliego.

Con excepción del Ayuntamiento de Palencia, todos los demás, determinan en el pliego que el servicio a contratar es un servicio público.

2. Medios de acreditar la solvencia económica, financiera y técnica.

Los pliegos, excepto en el caso de los Ayuntamientos de Valladolid y Salamanca, son anteriores a la publicación del TRLCAP y su predecesora, la LCAP. No obstante la

modificación de la Ley de Contratos del Estado (LCE) introducida por la el Real Decreto Legislativo 931/1986, enumera ya las formas de acreditar dichas solvencias solvencia económica, financiera y técnica, siendo de aplicación a partir de ese momento.

Cuando el Ayuntamiento de Palencia realiza la contratación no es necesario acreditar estas circunstancias.

El Ayuntamiento de Soria exige la justificación de la solvencia técnica, mediante la acreditación documental de la gestión técnica y administrativa de servicios municipales de suministro de agua potable, de alcantarillado y de depuración de aguas residuales, en Municipios cuyo número de abonados totalice al menos un 50% del número de censados en el Servicio Municipal de Agua Potable del citado Ayuntamiento.

El Ayuntamiento de Valladolid establece como medios para acreditar los requisitos de solvencia económica y financiera, los mencionados en los apartados a) b) y c) del artículo 16 de la LCAP. Asimismo para acreditar la solvencia técnica los medios de justificación serán los señalados en el artículo 19 de dicha Ley.

El Ayuntamiento de Salamanca no exige en el pliego ninguna justificación de solvencia de los licitadores.

Con objeto de garantizar la solvencia de los licitadores, el Ayuntamiento de Ávila inicialmente permitió participar a los contratistas que se encontraban clasificados en varios subgrupos de los grupos A, B y C a los que se refiere el artículo 6 del Real Decreto 609/1982 y la Orden Ministerial de 24 de noviembre de 1982. Posteriormente, se modificó el pliego ampliando la participación a los clasificados en los subgrupos 5 y 8 del grupo C.

3. Tarifas a abonar por los usuarios y procedimiento para su revisión.

El Ayuntamiento de Ávila no establece en el pliego directamente las tarifas a cobrar. El concesionario cobrará las tasas vigentes en cada momento y el premio de cobranza por la recaudación que el Ayuntamiento integre en el recibo. Para la revisión del coste unitario del servicio, establece una fórmula polinómica, cuyos pesos fueron ofertados por los licitadores.

El Ayuntamiento de Palencia no hace referencia en el pliego a las tarifas a abonar por los usuarios, pues inicialmente el Ayuntamiento realizaba la recaudación y el contrato era

independiente de la tasa cobrada a los usuarios. Tras la modificación del contrato la empresa adjudicataria es la que gestiona el cobro de los recibos.

El Ayuntamiento de Salamanca establece en el Anexo VI al pliego las tarifas a cobrar. Dicho anexo no ha sido aportado para la realización de los trabajos de fiscalización. Respecto a la revisión de tarifas, el Ayuntamiento se compromete a mantener el equilibrio económico-financiero de la concesión y menciona que se produce, si en el primer año no hay revisión de precios, en los cuatro años siguientes se aplicará un incremento del 10 % anual y en el resto de los años las tarifas del año anterior incrementadas en la variación interanual del IPC.

En el caso del Ayuntamiento de Soria, los precios del servicio serán fijados por el concesionario en su oferta, aunque establece unos precios máximos. Prevé la revisión anual de las tarifas de forma ordinaria a petición del concesionario o a iniciativa de la Administración municipal. Si es a iniciativa del concesionario no podrá superar el IPC. También, prevé una revisión extraordinaria en el caso de ruptura del equilibrio económico del contrato, sin que se pueda iniciarse el expediente hasta que haya transcurrido dos años desde el inicio de la prestación del servicio.

El Ayuntamiento de Valladolid se remite a la Ordenanza fiscal aplicable en cada momento. Las tarifas podrán revisarse por dos motivos: a) incrementos de los gastos de explotación de la concesión, para lo que se establece una fórmula polinómica de revisión, y b) revisión unilateral por parte del Ayuntamiento. La competencia exclusiva de las revisiones de precios corresponde al Pleno.

4. Precio o contraprestación económica a abonar por la Administración cuando proceda, especificando la clase, cuantía, plazos y forma de entrega.

El único Ayuntamiento que paga por el servicio que se le presta es el de Palencia. El importe se fija en una cantidad por metro cúbico de agua facturada, dividido en dos bloques. El primero hasta cinco millones de metros cúbicos anuales y el segundo para el resto, con una rebaja del cuarenta por ciento con respecto al primer bloque. El pago se realizará en la forma que el adjudicatario estableció en su oferta. En el caso de demora en el pago se fija un tipo de interés anual del 4%. La posibilidad de revisión de precios se establece en el artículo 28 del pliego.

5. Canon o participación a satisfacer a la Administración por el contratista o beneficio mínimo que corresponda a alguna de las partes.

El Ayuntamiento de Ávila no cuantifica previamente el canon. Estará en razón de la diferencia positiva entre la tarifa media vigente en cada momento y el correspondiente coste unitario del Servicio en dicho momento. El Ayuntamiento podrá establecer, en forma de recargo por medio cúbico facturado, un canon finalista para financiar los programas de inversión en las obras e instalaciones del servicio.

El Ayuntamiento de Palencia al contabilizar como ingreso el producto de las tasas y pagar la prestación del servicio no cobra canon al concesionario.

El Ayuntamiento de Salamanca establece un canon inicial de tres mil millones de pesetas a pagar en dos plazos y un canon anual variable mínimo equivalente al 3,5% del importe de la cifra de negocios del concesionario por los servicios objeto del contrato. Deberá ser ingresado antes del 31 de marzo del año siguiente.

El Ayuntamiento de Soria establece un único canon por el plazo de la concesión que será el que haya ofertado el concesionario y que no podía ser inferior a ochocientos millones de pesetas. El cobro del canon se realiza por anticipado en el momento de la firma del contrato.

El Ayuntamiento de Valladolid establece como canon inicial la cantidad de dos mil setecientos cincuenta y cinco millones cuatrocientas treinta y tres mil pesetas, que debe ingresarse en el momento de la formalización del contrato. Además se fija un canon anual por metro cúbico facturado por el importe señalado por el concesionario en su oferta.

6. Especificación de las obras e instalaciones, que hubiera de realizar el contratista de la explotación del servicio público, expresando las que habrán de pasar a la Administración a la terminación del contrato en su caso.

En el Ayuntamiento de Ávila las nuevas obras serán por cuenta de la Entidad Local, no obstante en la cláusula vigésimo primera apartado cuarto se establece que se valorará como parte integrante de la oferta el volumen de inversiones que el licitador prevé realizar.

En el Pliego del Ayuntamiento de Palencia no se hace referencia alguna a las nuevas obras.

El Ayuntamiento de Salamanca establece que queda fuera del objeto de la concesión la realización de inversiones en extensión de redes de abastecimiento, así como para ampliar la capacidad de las instalaciones.

El Ayuntamiento de Soria señala que todas las obras y modificaciones de las instalaciones que pretenda llevar a cabo el concesionario deben contar con autorización municipal. En el pliego no exige al adjudicatario la realización de obras.

El Ayuntamiento de Valladolid no indica nada en el pliego de las obras nuevas, sin embargo, en el artículo 11.1 del Proyecto de explotación determina que no tendrán la consideración de obras de mantenimiento y conservación, las obras de ampliación, y en su caso, sustitución de las instalaciones. En la cláusula 7 del contrato se hacen referencia a unas obras de inversión que parece que forman parte de la oferta realizada por el licitador, aunque no se ha podido determinar que tipo de obras y a que importe se refiere, al no disponer de la oferta presentada por el adjudicatario.

7. Especificación de las obras, instalaciones, bienes y medios auxiliares que la Administración aporta al contratista para la gestión del servicio público.

En los Ayuntamientos de Ávila, Palencia y Soria, se incluye una referencia genérica en el pliego y se prevé suscribir un acta de recepción al inicio de la concesión.

El Ayuntamiento de Salamanca indica en el índice del pliego la existencia de un Anexo II denominado, Instalaciones adscritas al servicio, documento que no ha sido aportado.

En el caso de Valladolid según se establece en la cláusula 9.3 del pliego, los medios que aporta la Administración al contratista para la gestión del servicio se encuentran recogidas en el capítulo II del Anteproyecto de Explotación.

8. En los contratos bajo la modalidad de concesión, requisitos y condiciones que, en su caso, deberá cumplir la sociedad que se realice la explotación.

El Ayuntamiento de Ávila requiere que los licitadores cuenten con capacidad de obrar y no estén afectados por las causas de incapacidad o incompatibilidad, y exige además que estén clasificados en el registro de contratistas del Ministerio de Economía y Hacienda.

El Ayuntamiento de Palencia no exige a las empresas licitadoras mas que la capacidad de obrar y no estén comprendidos en ninguno de los casos señalados en los artículos 4º y 5º del derogado Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales.

En el pliego, el Ayuntamiento de Salamanca no regula nada el procedimiento de selección del adjudicatario, y por tanto no establece ningún requisito.

El Ayuntamiento de Soria solo exige que las empresas cuenten con capacidad de obrar y no estén comprendidas en ninguna de las causas de incapacidad o incompatibilidad.

En el Ayuntamiento de Valladolid además de la capacidad de obrar y no estar incurso en ninguna de las prohibiciones para contratar se exige acreditar la solvencia económica, financiera y técnica.

- 9.** Obligación del contratista de mantener en buen estado las obras, instalaciones, bienes y medios auxiliares aportados por la Administración.

Los Ayuntamientos de Ávila, Palencia, Salamanca y Valladolid recogen en el pliego la obligación de mantener en buen estado las obras, instalaciones, bienes y medios auxiliares aportados por la Administración. El Ayuntamiento de Soria no lo refleja expresamente como establecía el artículo 115 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, pero sí de forma indirecta en la cláusula quinta en la que se establece la obligación para el concesionario de devolver las instalaciones en perfecto estado de funcionamiento a la finalización del contrato

- 10.** La duración del contrato, incluidas las prórrogas, no superan el plazo máximo establecido.

La normativa aplicable al contrato del Ayuntamiento de Palencia en cuanto a la duración es el RSCL, que establece en su artículo 115, que no podrá exceder de 50 años. El artículo 11 del Pliego establece un plazo de 10 años y no menciona la posibilidad de prórroga.

Los contratos de los Ayuntamientos de Ávila y Soria son anteriores a la LCAP y se regían por la LCE que establecía que: “la duración del contrato no podrá tener carácter perpetuo, fijándose necesariamente su duración y las prórrogas de que pueda ser objeto sin que en ningún caso pueda exceder el plazo total, incluidas las prórrogas, de noventa y nueve años” En el caso de Ávila se establece un plazo de 10 años, prorrogándose tácitamente por períodos dos años hasta el máximo legal. En Soria señala un plazo de concesión de 15 años, aunque los licitadores podrán ofertar otro inferior. Asimismo prevé la prórroga tácita por períodos anuales con un máximo de 5 años.

Los contratos de Salamanca y Valladolid se rigieron inicialmente por la LCAP que establecía en su redacción original y validez hasta el año 2000: “El contrato de gestión

de servicios públicos no podrá tener carácter perpetuo o indefinido, fijándose necesariamente su duración y la de las prórrogas de que pueda ser objeto, sin que pueda exceder el plazo total, incluidas las prórrogas, de setenta y cinco años.” El Ayuntamiento de Salamanca prevé un plazo de 25 años con posibilidad de prórrogas por periodos de cinco años hasta un máximo de 35 años, y el de Valladolid una duración de veinte años y no contempla la posibilidad de prórrogas.

- 11.** La existencia de criterios de valoración de ofertas establecidos en el PCAP, si éstos están baremados y suficientemente concretados.

La exigencia de criterios de valoración de ofertas y su baremación se estableció en la LCAP, por lo que no era exigible en el momento en que se realizaron las contrataciones de los Ayuntamientos de Ávila, Palencia y Soria.

No obstante se incluyen criterios de valoración de las ofertas en los pliegos los Ayuntamientos de Ávila (cláusula 41ª) Palencia (art. 12) y Valladolid (6.5.1). El único Ayuntamiento, al que siendo de aplicación este requisito no lo cumple es el de Salamanca.

El Ayuntamiento de Valladolid regula en el pliego los criterios de adjudicación y determina las puntuaciones máximas. Se citan como criterios, el canon anual, la propuesta de mejora en la relación empresa concesionaria-usuarios, y las mejoras tecnológicas y aspectos organizativos

- 12.** Si se especifica la forma de valoración de los criterios y de asignación de las puntuaciones de los correspondientes baremos y si se encuentran ordenados de forma decreciente.

El Ayuntamiento de Valladolid, como se ha citado anteriormente, es el único que establece los criterios, la forma de valoración de los mismos y los ordena por orden decreciente de importancia. Excepto la valoración del canon ofertado, en el resto de los criterios la asignación de puntuaciones es discrecional por parte de la mesa de contratación.

- 13.** Referencias en el PCAP o en el anuncio de convocatoria de la admisión de variantes y referencia o no a bajas temerarias.

La posibilidad de admisión de variantes se introduce en la LCAP, y la redacción del artículo 88, establecía que habría que advertir en el pliego cuando no se admitieran las variantes, es aplicable a los Ayuntamientos de Salamanca y Valladolid.

En el pliego ningún Ayuntamiento establece expresamente la posibilidad de variantes. Solamente el de Palencia en el artículo 17 f) establece la posibilidad de presentar varias proposiciones y en el de Soria la empresa adjudicataria presentó varias ofertas cada una de ellas con variantes.

Ningún Ayuntamiento introduce criterios objetivos para determinar la presunción de temeridad, debido a que hasta la modificación realizada por la Ley 53/1999 del artículo 87 de la LCAP no se establece la posibilidad de establecer en el pliego la presunción de temeridad en los concursos.

14. Referencias a pagos anticipados, revisiones de precios, y fecha de inicio de la prestación

El único Ayuntamiento que realiza pagos al contratista es el de Palencia. En el pliego se establece que el pago se realizará según la oferta del contratista. De acuerdo con el contrato, el adjudicatario realizó una oferta por la que se cobraría el ochenta por ciento del valor promedio bimestral a los treinta días de haber presentado los comprobantes de facturación, y el veinte por ciento restante a los sesenta días, por lo que no se prevén pagos anticipados. El pliego permite la revisión de precios y establece una fórmula de revisión.

El único Ayuntamiento que establece fecha de inicio de la prestación del servicio es el de Salamanca. El Ayuntamiento de Ávila no hace referencia al inicio de la prestación del servicio y los de Palencia y Soria lo hacen a partir de un plazo de la notificación de la adjudicación. El Ayuntamiento de Valladolid señala el inicio de la prestación se realizará en todo caso antes de transcurrido un mes de la firma del contrato.

15. Se comprueba si se definen con precisión las prestaciones concretas que ha de realizar el contratista en función del objeto del contrato.

Las prestaciones concretas que ha de realizar el contratista se definen en todos los casos de forma genérica (abastecimiento de agua potable, saneamiento, depuración de aguas residuales, etc.)

Una vez completado el expediente de contratación se debe dictar resolución motivada por el órgano de contratación, aprobando el mismo y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación.

El artículo 122 del TRRL establece que los Pliegos de condiciones después de ser aprobados por el Pleno de la Corporación se expondrán al público durante un plazo de ocho días, anunciándose así en el Boletín Oficial de la Provincia para que puedan presentarse reclamaciones, las cuales serán resueltas por la misma Corporación.

Todos los Ayuntamientos aprueban de alguna forma el expediente, aunque en algunos casos solo aprueben o el pliego que regirá la contratación o la explotación del servicio en régimen de concesión administrativa.

El artículo 79 de la LCAP establece que todos los procedimientos para la adjudicación de los contratos, con excepción de los negociados, se anunciarán en el Boletín Oficial del Estado. No obstante las entidades locales cuando se trate de contratos que por su cuantía no hayan de publicarse en el Boletín Oficial de las Comunidades Europeas podrán sustituir la publicidad en el Boletín Oficial del Estado por la que realicen en los respectivos diarios o boletines oficiales.

Todos los Ayuntamientos, excepto el de Salamanca, han publicado los anuncios de licitación en el Boletín Oficial del Estado, los cinco publicaron el anuncio en sus respectivos Boletines Oficiales de la Provincia.

Respecto a si los contenidos de los anuncios se ajustan o no al establecido en el Anexo VI del R. D. 390/1996 es preciso indicar que sólo dos expedientes son posteriores a la entrada en vigor del mismo, los de los Ayuntamientos de Salamanca y Valladolid. Ninguno de ellos se ajusta totalmente en la publicidad de la licitación a los contenidos del Anexo citado.

III.3.2.4. ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

En relación con las ofertas presentadas, ninguno de los Ayuntamientos presenta certificado de la unidad encargada del Registro acreditando las ofertas recibidas, únicamente Ávila presenta justificantes individuales de algunas de las ofertas presentadas, donde se puede comprobar que las fechas del registro de entrada son coherentes con el plazo previsto de presentación. El Ayuntamiento de Salamanca aporta las ofertas económicas presentadas, pero en estas no hay constancia de la fecha de entrada en la Corporación. Los Ayuntamientos de

Soria y Valladolid presentan informe técnico en el que se analizan las ofertas presentadas, pero no especifican las fechas de entrada y el Ayuntamiento de Palencia no ha aportado certificado de las ofertas recibidas.

Respecto a la composición de la Mesa de Contratación en las Entidades Locales, la disposición transitoria novena apartado 3 de la LCE establece que estará compuesta por el Presidente de la Corporación o miembro de ésta en quien delegue, y formarán parte de la misma como vocales el Secretario y el Interventor y aquellos otros que se designe por el órgano de contratación entre sus miembros, sin que su número, en total, sea inferior a tres y actuará como Secretario un funcionario de la Corporación.

Únicamente los Ayuntamientos de Ávila, Salamanca y Soria han aportado actas de la Mesa de Contratación del concurso. Ninguno presenta el acta proponiendo la adjudicación, pero los de Salamanca y Soria presentan el acta de apertura de proposiciones económicas.

La legislación anterior a la LCAP exigía una composición semejante de la Mesa de Contratación que el Ayuntamiento de Ávila no cumplió al no formar parte de la misma el Interventor de la Corporación.

En el acta del Ayuntamiento de Salamanca no consta el carácter público del acto, ni la posibilidad de realizar quejas y reclamaciones y en el Ayuntamiento de Ávila en un caso no coincide la identidad del licitador; que en el acta de la Mesa de Contratación aparece como una Unión Temporal de Empresas y en el justificante de presentación de las oferta como empresario individual.

El Ayuntamiento de Valladolid ha aportado una propuesta de la Mesa de Contratación de acuerdo al Pleno proponiendo la adjudicación a la empresa concesionaria. En la propuesta puntúa según los tres criterios a las empresas licitadoras, y aunque no justifica las puntuaciones concretas, éstas no coinciden con las puntuaciones de los informes técnicos. La propuesta contiene la elección de un licitador determinado, que coincide con el que obtiene la mayor puntuación.

En los Ayuntamientos de Ávila, Palencia, Salamanca y Valladolid la adjudicación del contrato se aprobó por el Pleno del Ayuntamiento, órgano en la actualidad competente, según el artículo 22 n) de la LBRL. En el Ayuntamiento de Soria se realizó por la Comisión de Gobierno, sin que se haya aportado la delegación de esta competencia por parte del Pleno. En todos los Ayuntamientos la resolución de adjudicación se ha producido al final del

procedimiento de adjudicación y con posterioridad a todas las actuaciones preparatorias de la adjudicación.

Respecto a la notificación de la adjudicación, los Ayuntamientos de Palencia, Salamanca y Valladolid no aportan documentación justificativa de haberla realizado, el Ayuntamiento de Ávila notifica a todas las empresas admitidas a licitación la resolución de la adjudicación del concurso, mientras que el Ayuntamiento de Soria justifica la notificación a cinco de los seis licitadores. Este último realiza la notificación dentro del plazo establecido, mientras que el de Ávila lo realiza con posterioridad a los 10 días de haberse dictado la resolución. Ambas Entidades hacen constar los recursos que podrían interponer los interesados.

Únicamente el Ayuntamiento de Valladolid ha presentado la publicación de la adjudicación en los diarios oficiales (BOE, BOCyL y BOP), estos anuncios son coherentes con los datos obrantes en el expediente y se ajustan a lo establecido en el Anexo VI del R. D. 390/1996, de 1 de marzo, de ellos dos, se publicaron en el plazo legal y sobre el tercero, no se aporta justificación de las causas del retraso.

Referente a la fianza, en ninguno de los Ayuntamientos se exceptuaba o eximía en el PCAP de la constitución de la garantía definitiva. Todos han justificado la fianza definitiva y se ha constituido después de la resolución de adjudicación y antes de la formalización documental del contrato.

En el Ayuntamiento de Ávila se ha formalizado la fianza definitiva en el plazo legal; mientras que en el de Soria se constituyó superado el plazo máximo, sin que se acredite las circunstancias del retraso. En las otras tres Entidades con gestión indirecta no se puede analizar si se constituyó la fianza definitiva en el plazo establecido al no aportar la fecha de notificación de la resolución de adjudicación.

Al tratarse de contratos de gestión de servicio público, la LCAP en el artículo 38, establece que el importe de las garantías provisionales y definitivas se fijará en cada caso por el Órgano de Contratación en el PCAP, a la vista de la naturaleza, importancia y duración del servicio que se trate, no debiendo ajustarse al 4% del importe de la adjudicación.

Los Ayuntamientos de Ávila, Soria y Valladolid exigen en el pliego cada uno de ellos una cantidad que es la que los adjudicatarios depositan o avalan. El de Salamanca no indica nada en el pliego de condiciones sobre la constitución de garantías, no obstante se indica en el

contrato que deposita 120.000.000 de pesetas y presenta dos cartas de pago por dicho importe. El Ayuntamiento de Palencia requiere la garantía máxima exigible conforme al artículo 82 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, y según el contrato el adjudicatario presenta un aval por importe de 747.123 euros.

Respecto a la formalización documental de los contratos, no se han detectado incoherencias entre el contrato y las anteriores actuaciones del expediente y del procedimiento de adjudicación, no obstante, se observa que en todos los casos se incumplen alguno de los requisitos de los establecidos en el artículo 216 del Reglamento General de Contratación del Estado.

El Ayuntamiento de Ávila no detalla las obras a realizar, el de Palencia no indica en el contrato su plazo de ejecución, los de Salamanca y Soria no detallan los derechos y obligaciones de las partes y el de Valladolid no indica en el contrato las tarifas a cobrar por el concesionario. Además, los Ayuntamientos de Palencia, Salamanca y Soria no expresan la sumisión expresa del empresario a los preceptos de la LCE y su Reglamento y este último firma el contrato superado los treinta días siguientes a la notificación de la adjudicación.

III.3.2.5. EJECUCIÓN Y MODIFICACIÓN DEL CONTRATO

La duración de los contratos de gestión de servicios públicos, actualmente se encuentra regulada en el artículo 157 del TRLCAP, sin embargo los contratos se firmaron bien cuando regía el RSCL, caso de Palencia, que establecía que los contratos no podrán exceder de cincuenta años, o estando en vigor la Ley de Contratos del Estado, casos de, Ávila y Soria, que preveía que la duración máxima del contrato, incluidas las prórrogas, no podría superar los noventa y nueve años; o bien estaba en vigor la LCAP, casos de Salamanca y Valladolid, que en la redacción vigente a la fecha de los contratos, estos no podrían superar los setenta y cinco años, incluidas las prórrogas.

Ninguno de los Ayuntamientos analizados supera el plazo máximo de duración del contrato que permitía la legislación vigente en el momento de su firma, pero el Ayuntamiento de Palencia ha suscrito prórrogas no previstas en el contrato.

Respecto a las modificaciones de los contratos, se han producido en los Ayuntamientos de Ávila, Palencia y Salamanca, con objeto de variar su duración, ampliar la gestión a la nueva Estación Depuradora de Aguas Residuales o modificar algunas de las

condiciones establecidas inicialmente. Ninguna de estas modificaciones se considera ajustada a los supuestos previstos por la normativa de contratación para la modificación del contrato.

El Ayuntamiento de Ávila ha acreditado mediante informes las razones de interés público para realizar la modificación y los de Palencia y Salamanca sólo han presentado los acuerdos de aprobación, en los que no se justifican las razones de interés público.

La compensación al contratista en los Ayuntamientos de Ávila y Palencia es la ampliación de la duración del contrato, en el caso de Palencia existe además una condonación de deuda. En Salamanca la compensación consiste en el aumento del precio de extracción de lodos.

El Ayuntamiento de Palencia es el único que ha sido objeto de facturación, aunque no ha aportado las facturas de la empresa adjudicataria.

Respecto al registro y control contable de los derechos reconocidos y del cobro del canon correspondiente al ejercicio 2003 hay que destacar que el Ayuntamiento de Soria no tuvo ingreso por este concepto en el año 2003, el de Salamanca aporta el documento contable de reconocimiento de derecho e ingreso del canon anual y los de Ávila y Valladolid (que liquidan por trimestres), el primero ha presentado los documentos de ingreso correspondientes a tres trimestres del ejercicio 2002 y el último de 2003, mientras que el Ayuntamiento de Valladolid se ha presentado las autoliquidaciones de los ingresos a cuenta de todos los trimestres. En ningún caso se ha podido comprobar el importe de los reconocimientos de derechos por canon, dado que se desconoce la base de cálculo.

III.3.3. SEGUIMIENTO Y CONTROL DEL SERVICIO POR LOS AYUNTAMIENTOS

Como se ha señalado anteriormente, con independencia de que la modalidad de gestión elegida, la titularidad y responsabilidad del servicio corresponde a los Ayuntamientos, que han de velar por su correcto y adecuado funcionamiento, para lo cual el artículo 127 del RSCL habilita a la Corporación para fiscalizar la gestión de la empresa concesionaria, otorgándole facultades de inspección y control sobre la misma, control que puede referirse tanto a los aspectos técnicos de la prestación del servicio, como a los aspectos económicos de la gestión.

Este control puede ser de dos tipos:

- Control ex-ante, mediante la definición de la concesión, que se recoge en el pliego y contrato, y la fijación de las tarifas y el canon. Este aspecto se ha analizado en el apartado anterior, con el análisis de la contratación.
- Control ex-post: es el control de la gestión realizada por el concesionario, que es el que se examina en este apartado.

Sobre este tipo de control, hay que señalar que todos los Ayuntamientos examinados, incluyen referencias a la capacidad de la Administración de inspección y control de la gestión del servicio en el Pliego de Cláusulas Administrativas, pero en general se trata de referencias más o menos genéricas.

Para analizar el control ejercido por los Ayuntamientos titulares del servicio sobre las empresas concesionarias se han examinado distintos aspectos del mismo, a través de unos parámetros de control:

1. Órganos de control:

1.A) Existencia de una unidad administrativa encargada del control de la prestación del servicio:

Como se ha señalado anteriormente, las competencias sobre el servicio de abastecimiento de agua potable en general corresponden al Área que tiene atribuciones sobre medio ambiente, sin perjuicio de las competencias que incumben al Área de Hacienda. Y dentro de la estructura del Área correspondiente estas funciones están asignadas a una o varias unidades.

Por ello, en general, no existe una unidad específica encargada de llevar a cabo la actividad de control del servicio de abastecimiento de agua, que centralice el control tanto de los aspectos técnicos como de los económicos, sino que estas atribuciones suelen estar repartidas entre distintas unidades con competencias más generales. La situación de cada Ayuntamiento es la siguiente:

- En el Ayuntamiento de Ávila las funciones se distribuye entre diversos servicios municipales integrados en el Área de Infraestructuras, Secretaría e Intervención, pero no se dispone de datos sobre estructura y funciones de dichas unidades, ya que no han sido facilitados por el Ayuntamiento.

- En el Ayuntamiento de Palencia también son varias las unidades implicadas en el control del servicio de abastecimiento, en concreto, el Servicio de Medio Ambiente en lo referente a los aspectos de producción, el Servicio de Obras e Infraestructuras en cuanto a redes de conducción y distribución y el Servicio de Administración Tributaria respecto a la gestión tributaria y recaudatoria y los aspectos financieros de la concesión.
- Ayuntamiento de Salamanca: En este caso sí existe un servicio específico al que se atribuye el control de la concesión administrativa del servicio de abastecimiento, el Servicio de Aguas, integrado por una Sección de Redes, a la que corresponde el control del concesionario en lo relativo a redes de distribución y en sus relaciones con los abonados (acometidas, contadores, facturación, reclamaciones), y otra Sección de Instalaciones, que lleva a cabo el control en lo referente a potabilización y depuración de aguas y de las instalaciones municipales.
- En el Ayuntamiento de Valladolid las funciones de control de la gestión realizada por la empresa concesionaria del servicio de abastecimiento están atribuidas, con carácter general al Servicio de Energía y Agua, que cuenta con una Sección del Ciclo Urbano del Agua, y en lo relativo a las actividades de conservación y mantenimiento de las redes de abastecimiento al Servicio de Conservación de Infraestructuras. Sin embargo, hay que señalar que la creación del Servicio de Energía y Agua no se produce hasta octubre de 2004, desconociéndose si con anterioridad a esa fecha las funciones encomendadas al mismo estaban asignadas a algún otro departamento, ya que el Ayuntamiento no ha facilitado información al respecto.

1.B) Existencia de una Comisión de Seguimiento y Control de la actividad del concesionario: Únicamente el Ayuntamiento de Valladolid cuenta con una “Comisión Especial de Control y Seguimiento del Servicio Municipal de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento”, sin embargo, durante el año 2003 no se produjo ninguna convocatoria de dicha Comisión.

2. Procedimientos de control:

2.A) Existencia de procedimientos de control normalizados

Como se ha señalado anteriormente, en los Pliegos de Cláusulas Administrativas que rigen la concesión se recogen referencias genéricas a la capacidad de control del

Ayuntamiento, y en algunos casos, especialmente Salamanca, se especifican los aspectos a controlar: padrones, calidad del servicio, información contable y de gestión, estado de las instalaciones, ejecución de obras, comprobación de las liquidaciones del canon, revisión del equilibrio económico financiero, etc., pero no se definen los procedimientos de control a aplicar, por lo que éstos han de ser fijados por la Corporación.

De la información obtenida de los Ayuntamientos, únicamente en el caso de Palencia puede decirse que éste tiene establecidos procedimientos de control normalizados, así como su periodicidad y la unidad responsable de los mismos. Estos procedimientos abarcan aspectos sobre la producción (volúmenes suministrados, potabilización, calidad del agua, cumplimiento de revisiones periódicas de las instalaciones, etc.), que corresponden al Servicio de Medio Ambiente, sobre las redes de conducción y distribución (problemática de las redes, ejecución de obras, etc.), que corresponden al Servicio de Obras e Infraestructuras, y sobre la gestión tributaria y recaudatoria, la gestión comercial y los aspectos financieros de la concesión, que corresponden al Servicio de Administración Tributaria.

En el resto de los Ayuntamientos, no se puede hablar de la existencia de una sistemática en las actuaciones de control del concesionario, ya que o bien han comunicado que no cuentan con dichos procedimientos, como Valladolid y Salamanca, o bien la información facilitada es insuficiente, como en Ávila, que manifiesta que por parte de los diversos servicios municipales con competencias sobre el abastecimiento de agua se efectúa el seguimiento y control de la concesión siguiendo el Pliego de condiciones que sirvió de base a la adjudicación, pero no se facilita ningún detalle sobre su contenido.

2.B) Existencia de un Libro de Inspecciones o documentos normalizados en los que se reflejen los resultados obtenidos.

Respecto a la existencia de un Libro de Inspecciones o procedimiento similar, en el que se reflejen los resultados de las actuaciones de control y las observaciones y órdenes que la Administración realiza al concesionario, Valladolid y Salamanca manifiestan que no disponen de dicho instrumento, y Ávila y Palencia no han facilitado información sobre este aspecto.

2.C) Presentación al Ayuntamiento titular del servicio de una Memoria anual de actividades.

En Salamanca y Valladolid el concesionario elabora una Memoria Anual o Informe de Explotación, que eleva al Ayuntamiento, en la que se refleja información financiera, sobre la producción y de calidad.

En Palencia no se presenta Memoria anual y Ávila no ha facilitado información al respecto.

3. Control de calidad:

3.A) Procedimientos de control de reclamaciones:

En casi todos los casos la documentación que integra el expediente de contratación prevé la existencia de un Libro de Reclamaciones diligenciado por la Administración en el que los usuarios del servicio puedan reflejar las reclamaciones o quejas sobre su funcionamiento, sin embargo sólo se ha obtenido confirmación de la misma en Palencia y Salamanca. Los Ayuntamientos de Ávila y Valladolid, a pesar de que lo contemplan en el Pliego de Cláusulas y Anteproyecto de Explotación respectivamente, no han confirmado su existencia. No obstante, en el caso de Valladolid la empresa concesionaria cuenta con otros procedimientos de control de reclamaciones, como la figura del Defensor del Usuario, y está adherida a la Junta Arbitral de Consumo.

Respecto a la tramitación de las reclamaciones formuladas, en todos los casos la documentación de contratación prevé que se envíe al Ayuntamiento una copia de las reclamaciones, extremo que sólo ha sido confirmado por el Ayuntamiento de Palencia, que a través del Servicio de Administración Tributaria formula las propuestas de resolución.

En el cuadro insertado a continuación se recoge de forma resumida el resultado del análisis efectuado sobre el control realizado por los Ayuntamientos en torno a la actividad del concesionario:

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Informe de fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia - Ejercicio 2003

PARÁMETROS DE CONTROL		AVILA	PALENCIA	SALAMANCA	VALLADOLID
Órganos de Control	Unidad administrativa encargada del control	SI	SI	SI	No inform.
	Comisión de Seguimiento y Control	No inform.	No inform.	NO	SI (*)
Procedimientos de control	Procedimientos de control normalizados	No inform.	SI	NO	NO
	Planificación de las actuaciones de control	No inform.	SI	NO	NO
	Libro de Inspecciones o documentos normalizados	No inform.	No inform.	NO	NO
	Memoria anual de actividades del concesionario	No inform.	NO	SI	SI
Control de calidad	Procedimientos de control de reclamaciones	SI (#)	SI	SI	SI

CUADRO Nº 7

	Existe
(*)	Existe, pero no ha funcionado en el ejercicio
	No existe
	No se ha facilitado información
(#)	Se prevé su existencia en la documentación de contratación, pero no se ha confirmado en la información facilitada

III.4. RESULTADOS ECONÓMICOS

Para analizar los gastos e ingresos imputables al servicio de abastecimiento de agua se ha partido de la información presupuestaria facilitada por los Ayuntamientos, tomando como referencia los derechos y obligaciones reconocidos en el ejercicio examinado.

Esta información ha sido contrastada con la recogida en la Cuenta General, no habiéndose detectado discrepancias, salvo en Segovia, donde las diferencias que se producen derivan de la incorporación en la información facilitada de gastos de energía eléctrica correspondientes al servicio, que estaban contabilizados en otro programa presupuestario. En el caso de León no se ha podido efectuar tal comprobación, dado que la Cuenta General presentada por dicho Ayuntamiento estaba incompleta y no recogía esta información.

También se han examinado las Memorias sobre Coste y Rendimiento de los Servicios Públicos que deben elaborar estos municipios y acompañar a la Cuenta General, según lo establecido por el artículo 192 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LHL), pero sólo se han podido comprobar las de Ávila, Palencia y Valladolid, dado que fueron los únicos Ayuntamientos que las presentaron.

En la Memoria del Ayuntamiento de Valladolid, la información se presenta de forma agregada para toda la función de Medio Ambiente, por lo que no ha sido posible comparar dicha información. En el caso de Ávila y Palencia la información sí aparece desagregada por servicios, distinguiendo entre los costes contabilizados en el programa presupuestario correspondiente y los contabilizados en otros programas, que se imputan al servicio en función de unos coeficientes de reparto. Sin embargo, dado que no se dispone de esta información sobre los costes indirectos para el resto de los Ayuntamientos, se ha decidido utilizar la información presupuestaria aportada por los Ayuntamientos en el desarrollo de la fiscalización, con el fin de que sea lo más homogénea posible.

Con carácter previo a su análisis, hay que señalar que la información presupuestaria presenta varios problemas a la hora de determinar los gastos e ingresos relacionados con la prestación del servicio:

- En general no está suficientemente diferenciada en un único programa presupuestario funcional, de forma que:
 - La información comprende tanto los gastos e ingresos derivados del servicio de

abastecimiento como los de saneamiento, salvo en León. Además, dentro del saneamiento en todos los casos, excepto en Valladolid, se engloba la depuración.

- En algunos Ayuntamientos, determinados gastos relacionados con el servicio (personal administrativo, de control, etc.) no se imputan al programa presupuestario específico, sino que están incluidos en otros programas.
- Otro problema que se plantea es que en la contabilidad presupuestaria las operaciones no se registran con un criterio económico, sino jurídico y financiero, de modo que los ingresos y gastos se imputan al presupuesto del ejercicio en que se producen, sin tener en cuenta el periodo al que corresponden, dando lugar a desfases con la imputación económica en los siguientes casos:
 - Cuando el canon consiste en una aportación no periódica o se realizan anticipos sobre el mismo, al margen de que el ingreso corresponda a varios ejercicios, se imputan al presupuesto del ejercicio en que se produce el ingreso.
 - Lo mismo ocurre en el caso de las inversiones, su reconocimiento presupuestario se efectúa en el momento de realizarse el gasto, sin perjuicio de que su vida útil se extienda a varios ejercicios

Estos desfases con el criterio de imputación económica de ingresos y gastos deberían ajustarse en la contabilidad financiera mediante la periodificación de los ingresos derivados del canon y la amortización de las inversiones, pero de la información disponible no es posible obtener dichos ajustes.

- No se contempla la repercusión de ningún porcentaje de los costes indirectos al servicio

A pesar de los problemas señalados, la información presupuestaria es la más completa de la que se dispone, por lo que el análisis sobre los resultados económicos que se derivan de la prestación del servicio para los Ayuntamientos se realiza en base a esta información, pero de forma diferenciada según la forma de gestión adoptada, ya que ésta condiciona la estructura de ingresos y gastos.

Con el fin de poder efectuar un análisis comparativo de los datos económicos se han elaborado distintos ratios que relacionan los ingresos y gastos presupuestarios con la población atendida y el volumen de agua gestionado. Para ello se ha partido de los datos sobre ingresos y gastos corrientes, con objeto de evitar las oscilaciones que se pueden producir en el

gasto total en un año determinado como consecuencia de la realización de inversiones.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que la finalidad de la elaboración de estos ratios es obtener unos datos, más o menos homogéneos, que permitan realizar una comparación de los resultados que para los Ayuntamientos se derivan de la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable en un ejercicio, por tanto no deben ser interpretados como resultados absolutos, sino de forma relativa en comparación con el resto, y teniendo en cuenta que los datos manejados presentan una serie de limitaciones señaladas anteriormente.

1) Gestión directa

En el caso de los Ayuntamientos con gestión directa, dado que realizan la gestión del servicio por la propia Corporación, se asumen directamente con cargo a sus presupuestos todos los gastos derivados de su prestación (personal, suministros, inversiones, etc.), al igual que los ingresos procedentes de las tasas correspondientes. En los casos de Burgos y León, como ya se ha señalado antes, los Servicios Municipalizados tienen sección presupuestaria propia dentro del presupuesto del Ayuntamiento, y Segovia tiene un programa funcional específico.

En el cuadro nº 8 se recogen los datos que se desprenden de la liquidación presupuestaria sobre derechos y obligaciones reconocidos correspondiente al servicio de abastecimiento de agua potable, para cada uno de estos Ayuntamientos.

En estos datos puede apreciarse que la estructura de ingresos se basa prácticamente en su totalidad en las tasas liquidadas por la prestación del servicio o ingresos complementarios a éstos, como reintegros, recargos de apremio o intereses de demora, ya que los ingresos comprendidos en el capítulo 8 corresponden a reintegros de anticipos al personal.

Respecto a la estructura de gastos, en estos datos se observa que existen importantes diferencias entre los distintos Ayuntamientos, especialmente entre León y los otros dos.

En lo relativo a los gastos de personal, el índice más elevado lo presenta el Ayuntamiento de León, con cerca del 79% del gasto total, mientras que en Burgos suponen el 38% y cerca del 25% en el caso de Segovia. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en el caso de Burgos y Segovia hay partidas importantes que se destinan a la retribución de trabajos realizados por empresas, dado que parte de la gestión está contratada externamente. De modo que si se consideran conjuntamente los gastos de personal y el importe destinado a esta partida los porcentajes de gasto que se alcanzan son el 79% en León, el 67,5% en Burgos y el 53% en Segovia, disminuyendo notablemente las diferencias, aunque siguen siendo significativas.

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Informe de fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia - Ejercicio 2003

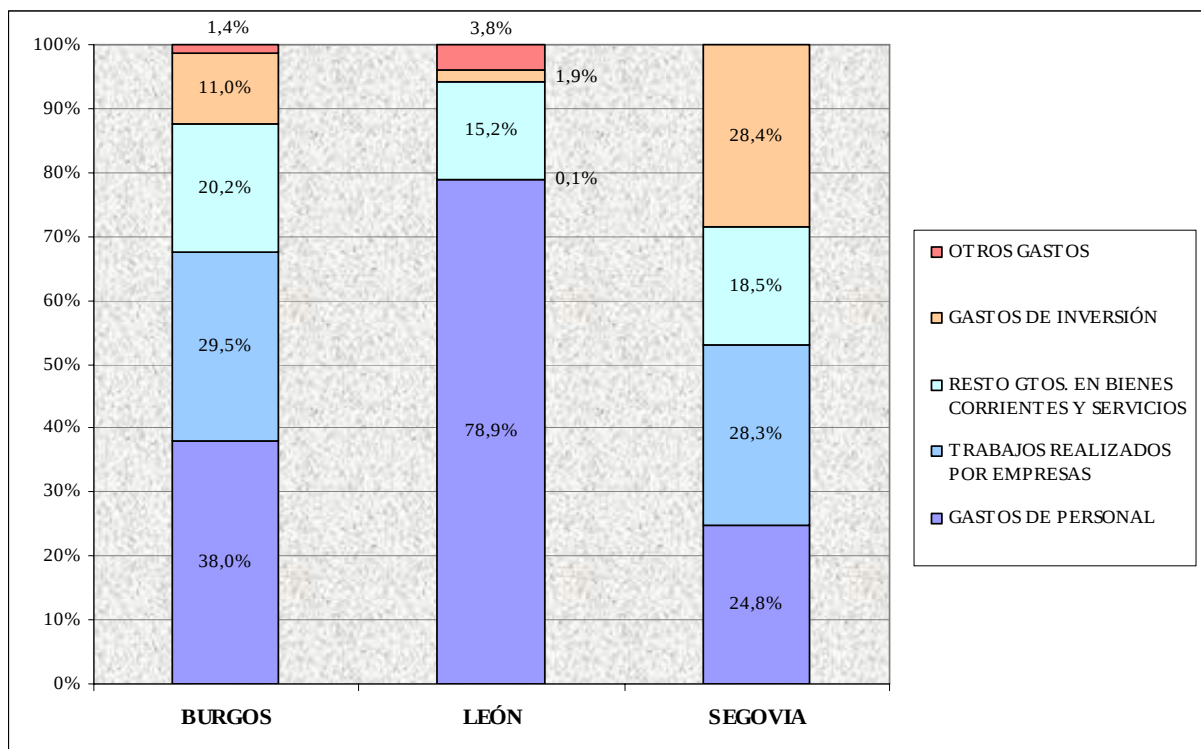
	BURGOS		LEÓN		SEGOVIA	
INGRESOS (Derechos reconocidos)	Importe	% s/ total	Importe	% s/ total	Importe	% s/ total
3 TASAS Y OTROS INGRESOS	12.184.745,66	98,9%	4.817.489,93	100,0%	3.031.207,66	100,0%
30 Ventas	79.000,36					
31 Tasas por prestación de servicios	11.843.322,43		4.582.243,01		3.031.207,66	
38 Reintegros	262.422,87		133.314,42			
39 Otros ingresos			101.932,50			
8 ACTIVOS FINANCIEROS	137.147,62	1,1%				
83 Reintegro de préstamos concedidos fuera del sector púb.	137.147,62					
TOTAL INGRESOS	12.321.893,28	100,0%	4.817.489,93	100,0%	3.031.207,66	100,0%
GASTOS (Obligaciones reconocidas)	Importe	% s/ total	Importe	% s/ total	Importe	% s/ total
1 GASTOS DE PERSONAL	3.763.637,17	38,0%	3.203.745,78	78,9%	332.821,70	24,8%
10 Altos cargos	4.804,22					
12 Personal funcionario	62.916,53				280.951,35	
13 Personal laboral	2.774.390,55		2.524.824,52		23.018,94	
15 Productividad					28.851,41	
16 Cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador	921.525,87		678.921,26			
2 GTOS. EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	4.927.427,63	49,7%	621.287,10	15,3%	626.946,43	46,8%
20 Arrendamientos			64.873,13			
21 Reparaciones, mantenimiento y conservación	173.342,66		17.757,35			
22 Material, suministros y otros	4.754.084,97		538.656,62		626.946,43	
3 GTOS. FINANCIEROS			49.322,19	1,2%		
31 De préstamos del interior			49.322,19			
4 TRANSFERENCIAS CORRIENTES			8.965,60	0,2%		
48 A familias e instituciones sin fines de lucro			8.965,60			
6 INVERSIONES REALES	926.193,48	9,3%	78.742,96	1,9%	380.432,09	28,4%
60 Inversión nueva en infraestructuras y bienes destinados a uso gral.					316.338,01	
61 Inversión de reposición en infraestructuras y bienes destinados a uso gral.	703.325,05		78.742,96		64.094,08	
62 Inversión nueva asociada al funcionamiento de los servicios	222.868,43					
7 TRANSFERENCIAS CAPITAL	162.779,11	1,6%				
75 A Comunidades Autónomas	162.779,11					
8 ACTIVOS FINANCIEROS	137.147,62	1,4%	97.147,00	2,4%		
83 Concesión de préstamos fuera del sector público	137.147,62		97.147,00			
TOTAL GASTOS	9.917.185,01	100,0%	4.059.210,63	100,0%	1.340.200,22	100,0%
RESULTADO PRESUPUESTARIO	2.404.708,27		758.279,30		1.691.007,44	

CUADRO Nº 8

Otros gastos que absorben un importante porcentaje son los correspondientes a bienes corrientes y servicios, que llegan a representar en Burgos y Segovia entre el 46% y el 50% del total, mientras que en León suponen poco más del 15%. No obstante, estas diferencias también están muy condicionadas por la partida de gastos por trabajos realizados por empresas, de forma que una vez descontada esta partida, el resto de los gastos comprendidos en este capítulo suponen entre un 15% del total en León y un 20% en Burgos. De entre ellos destacan los gastos en suministros, y en León también los gastos por cánones.

Del resto de los gastos derivados de la prestación del servicio de abastecimiento de agua, los únicos que tienen cierta importancia son los de inversión (capítulos 6 y 7), que en Segovia llegan a alcanzar el 28% del total y en Burgos el 11%, mientras en León apenas representan un 2%.

Esta distribución del gasto se puede apreciar más claramente en el siguiente gráfico:

**GRÁFICO Nº 1**

Como se ha señalado, para poder comparar los resultados de los distintos municipios se han calculado unos indicadores que relacionan ingresos y gastos corrientes con las magnitudes relevantes del servicio, que se reflejan en el cuadro incluido a continuación:

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Informe de fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia – Ejercicio 2003

	BURGOS (1)	LEÓN	SEGOVIA (1)
Ingresos corrientes presupuestarios	12.184.745,66	4.817.489,93	3.031.207,66
Gastos corrientes presupuestarios	8.691.064,80	3.883.320,67	959.768,13
Resultado corriente	3.493.680,86	934.169,26	2.071.439,53
Ingresos corrientes/Gastos corrientes	1,4	1,2	3,2
Población atendida	169.317	135.634	55.640
Ingresos corrientes/hab.	71,96	35,52	54,48
Gastos corrientes/hab.	51,33	28,63	17,25
Resultado corrientes/hab.	20,63	6,89	37,23
Volumen suministrado (m³)	29.342.658	20.165.695	11.000.000
Ingresos corrientes/m ³ suministrado	0,42	0,24	0,28
Gastos corrientes/m ³ suministrado	0,30	0,19	0,09
Resultado corriente/m ³ suministrado	0,12	0,05	0,19
Volumen facturado (m³)	20.998.088	9.936.912	4.890.798
Ingresos corrientes/m ³ facturado	0,58	0,48	0,62
Gastos corrientes/m ³ facturado	0,41	0,39	0,20
Resultado corriente/m ³ facturado	0,17	0,09	0,42

(1) Incluye saneamiento

CUADRO N° 9

Lo primero que cabe destacar es que en todos los Ayuntamientos los resultados corrientes son positivos, de forma que los ingresos corrientes superan a los gastos de funcionamiento, sin embargo en términos absolutos se aprecian diferencias muy importantes entre dichos resultados, que van desde cerca de 3,5 millones de euros en Burgos a algo menos de 1 millón de euros en León. Si se calcula el ratio entre ingresos y gastos corrientes, el mejor valor lo alcanza Segovia, que obtiene unos ingresos que triplican los gastos, en cambio en Burgos el ratio se sitúa en 1,4 y en León en 1,2.

No obstante, la comparación de los resultados en términos absolutos no es muy significativa, ya que las magnitudes del servicio pueden ser muy diferentes, por ello hay que valorar los resultados obtenidos en términos relativos a través de los indicadores.

En relación con la población atendida es el Ayuntamiento Burgos el que tienen unos ingresos y gastos corrientes por habitante más elevados; el segundo lugar lo ocupan, en ingresos el Ayuntamiento de Segovia y en gastos el de León. El resultado de confrontar los ingresos y gastos corrientes por habitante ofrece como resultado valores que van desde 37,23 € por habitante en Segovia, 20,63 € en Burgos y 6,89 € en León.

Estos resultados se reflejan de forma descriptiva en el siguiente gráfico:

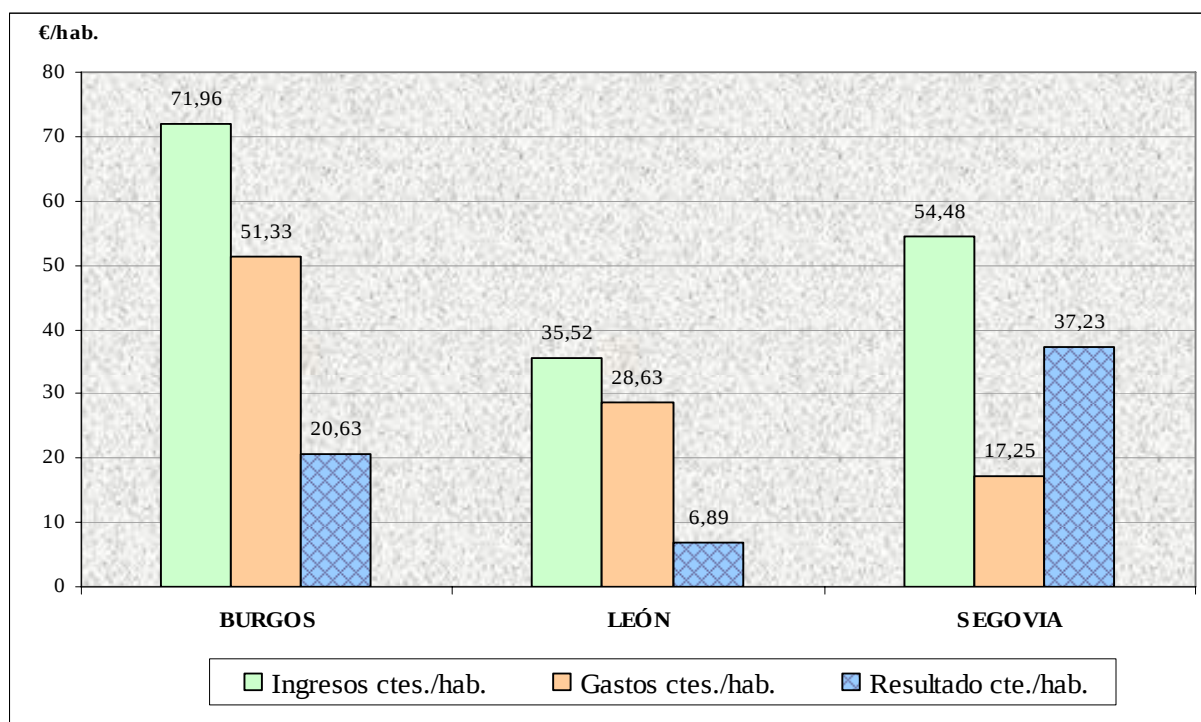


GRÁFICO Nº 2

El indicador sobre el resultado corriente es el que ofrece valores más comparables, ya que los ingresos y gastos por habitante, al incluir en unos casos el servicio de saneamiento y en otros no, pueden presentar diferencias importantes derivadas de la prestación del servicio de saneamiento y no de la gestión realizada. En cambio el resultado corriente, al comparar ingresos y gastos correspondientes a los mismos servicios, ofrece resultados más homogéneos.

De todos modos, hay que tener en cuenta que el resultado obtenido por Segovia está influido por una imputación de gastos inferior a los realmente derivados del servicio, ya que algunos gastos (personal compartido con otras áreas, etc.) contabilizados en otros programas, no se reflejan en esta valoración, como consecuencia de lo cual los indicadores sobre el gasto reflejan valores muy bajos y en consecuencia los de resultados muy elevados.

Si se analiza la relación entre los ingresos y gastos presupuestarios y el volumen de agua suministrado, resulta que la posición relativa de los distintos Ayuntamientos en los tres indicadores establecidos es idéntica a la que ocupaban respecto a la población, pero las diferencias que se registran entre los Ayuntamientos en general son proporcionalmente menores. Esto es debido a que Burgos, que presentaba los valores por habitante más elevados, es también el que tiene un consumo medio más alto, por tanto los valores de ingresos y gastos

por m³ suministrado se acercan. El saldo entre ingresos y gastos que se obtiene por m³ suministrado es de 0,19 € en Segovia, 0,12 € en Burgos y 0,05 € en León.

Por último, relacionando la información presupuestaria con el volumen de agua facturado, vemos que el valor más elevado respecto a los ingresos por m³ facturado lo presenta Segovia, mientras que en gastos sigue teniendo el valor más bajo. En el caso de Burgos mantiene los gastos por m³ facturado más elevados y ocupa el segundo lugar en ingresos. Por su parte, León mantiene la misma posición relativa que en los anteriores indicadores. Las diferencias en ingresos y gastos por m³ facturado se han reducido significativamente en relación con los valores que se obtienen por m³ suministrado entre los Ayuntamientos, en este caso debido al bajo nivel de facturación de Segovia y León (como se analiza en el apartado III.5), lo que hace que la repercusión de ingresos y gastos por m³ sea mayor, acercándose a los valores de Burgos. Los resultados por m³ facturado van desde 0,42 € en Segovia, 0,17 € en Burgos y 0,09 € en León.

De todos modos, hay que recordar que son igualmente aplicables a estos indicadores las observaciones realizadas sobre la inclusión en la información presupuestaria de algunos municipios del servicio de saneamiento o la valoración de costes en Segovia.

Los resultados de los indicadores sobre el volumen facturado se reflejan a continuación:

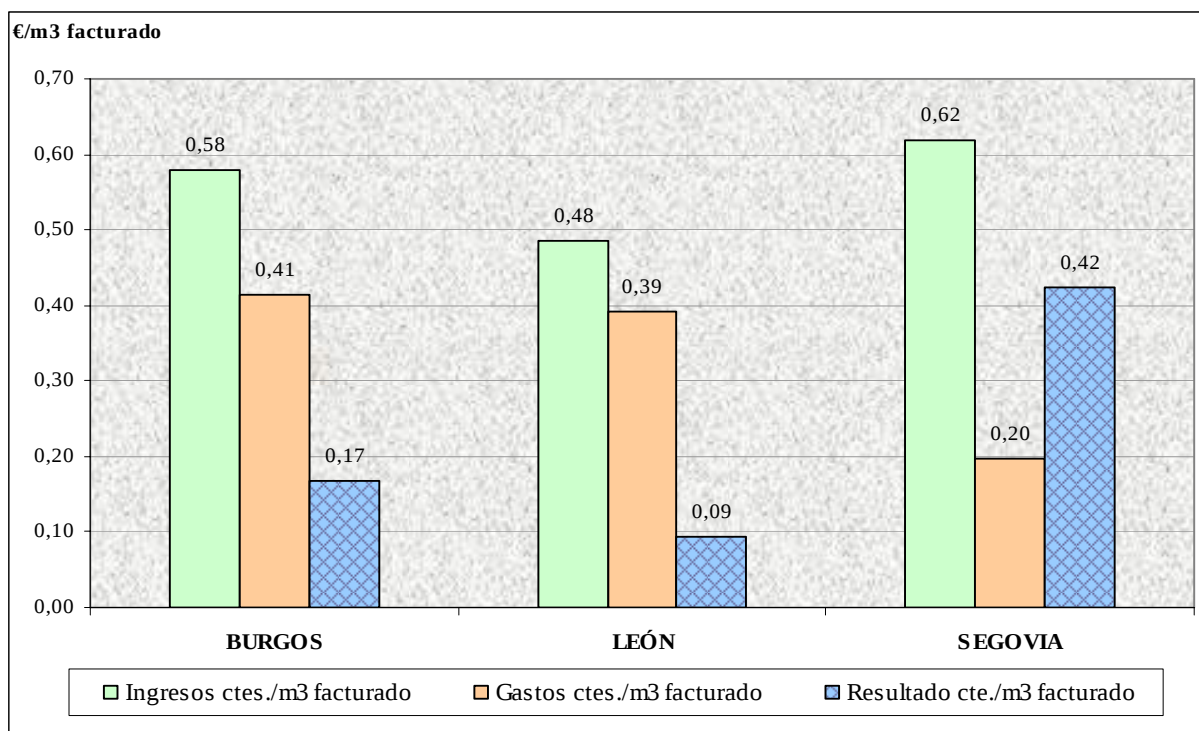


GRÁFICO N° 3

2) Gestión indirecta

Respecto a los Ayuntamientos con gestión indirecta, en todos ellos existe un programa funcional específico que engloba el abastecimiento y saneamiento, salvo en el caso de Valladolid, que es más amplio y se extiende a toda la función de Medio Ambiente.

En el cuadro nº 10 se recogen los datos presupuestarios relativos al servicio de abastecimiento de agua potable de cada uno de estos Ayuntamientos

La estructura de los ingresos presupuestarios está vinculada a la forma en que se configura la concesión en cada municipio, de modo que en Ávila, Salamanca y Valladolid, al percibir los ingresos en concepto de canon, éstos tienen carácter patrimonial, mientras que en Palencia son ingresos de carácter tributario, dado que es el Ayuntamiento el que percibe el rendimiento de las tasas, pagando a la empresa concesionaria una cantidad por la gestión del servicio, cantidad que se determina en función del volumen de agua gestionado.

En el caso de Salamanca el ingreso del canon se contabiliza en el concepto 559, sin embargo debería registrarse en el concepto 550 “De concesiones administrativas”, cuyo contenido es específicamente este tipo de ingresos.

Respecto al importe del canon, debe tenerse en cuenta que se refiere sólo al canon anual, sin embargo en el caso de las concesiones de Salamanca y Valladolid existe también un canon inicial que corresponde a todo el periodo, y no tiene reflejo en esta liquidación anual. Asimismo, en el caso de Ávila, en el año 2000 se acordó un anticipo sobre el canon a percibir en los ejercicios siguientes, por lo que el importe que refleja la liquidación del ejercicio 2003 es inferior al canon anual que correspondería según lo establecido en el contrato.

En cuanto a la estructura de gastos, también se encuentra condicionada por el modo en que se define la concesión, dado que en Palencia el Ayuntamiento asume directamente con cargo a su presupuesto de gastos la retribución del concesionario, mientras que en el resto de los casos éste se retribuye directamente de los usuarios, sin reflejarse en el presupuesto del Ayuntamiento.

Por este motivo en Palencia los gastos del capítulo 2, en el que se registran los gastos por los trabajos realizados por empresas externas, representan cerca del 50% del total, mientras que en Ávila no llegan al 1%, y en Salamanca y Valladolid son inexistentes.

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Informe de fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia – Ejercicio 2003

	ÁVILA		PALENCIA		SALAMANCA		VALLADOLID	
INGRESOS (Derechos reconocidos)	Importe	% s/ total	Importe	% s/ total	Importe	% s/ total	Importe	% s/ total
3 TASAS Y OTROS INGRESOS			3.448.194,14	100,0%				
31 Tasas por prestación de servicios			3.448.194,14					
5 INGRESOS PATRIMONIALES	156.317,04	100,0%			3.156.527,54	100,0%	5.831.894,68	100,0%
55 Producto de concesiones y aprovechamientos especiales	156.317,04				3.156.527,54		5.831.894,68	
TOTAL INGRESOS	156.317,04	100,0%	3.448.194,14	100,0%	3.156.527,54	100,0%	5.831.894,68	100,0%
GASTOS (Obligaciones reconocidas)	Importe	% s/ total	Importe	% s/ total	Importe	% s/ total	Importe	% s/ total
1 GASTOS DE PERSONAL	212.298,86	43,4%						
12 Personal funcionario	142.982,50							
13 Personal laboral	17.176,29							
16 Cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador	52.140,07							
2 GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERV.	2.911,72	0,6%	2.809.722,25	46,1%				
22 Material, suministros y otros	2.911,72		2.809.722,25					
6 INVERSIONES REALES	273.695,56	56,0%	3.286.221,80	53,9%	3.487.431,75	100,0%		
60 Inversión nueva en infraestructuras y bienes destinados a uso gral.	273.695,56		3.053.167,14		3.487.431,75			
61 Inversión de reposición en infraestructuras y bienes destinados a uso gral.			233.054,66					
TOTAL GASTOS	488.906,14	100,0%	6.095.944,05	100,0%	3.487.431,75	100,0%	0,00	
RESULTADO PRESUPUESTARIO	-332.589,10		-2.647.749,91		-330.904,21		5.831.894,68	

CUADRO N° 10

En cuanto a los gastos de personal, el único que registra este tipo de gastos es el Ayuntamiento de Ávila, en el que representan cerca del 45% del total, mientras que en el resto de los Ayuntamientos no se contabilizan gastos por este concepto. Esta situación tiene que ver con lo señalado anteriormente respecto a la imputación de determinados gastos relacionados con el servicio a otros programas presupuestarios. Así, a pesar de que determinado personal del Ayuntamiento realiza tareas de seguimiento y control sobre la concesión o relacionadas con la gestión de las tarifas derivadas de la prestación del servicio, entre los gastos contabilizados en el programa presupuestario que recoge la gestión del agua en los Ayuntamientos de Palencia, Salamanca y Valladolid no se refleja ningún gasto de personal.

Por último, respecto a las inversiones en infraestructuras, son gastos que no tienen porqué tener una correlación en el tiempo, sino que pueden oscilar mucho de unos ejercicios a otros, dependiendo de los planes de inversión que tenga previstos el Ayuntamiento. En el ejercicio analizado los Ayuntamientos de Palencia y Salamanca realizaron inversiones por encima de los 3 millones de euros, mientras que en Ávila no llegaron a los 300.000 €, y en Valladolid no se realizó ningún gasto de este tipo.

De igual forma que en el análisis de la gestión directa del servicio, se han calculado los ratios establecidos sobre los ingresos y gastos corrientes para poder realizar una comparación de los datos presupuestarios. En este caso, con el fin de completar los datos sobre ingresos, se ha realizado un reparto anual de forma lineal de ingresos derivados del canon que corresponden a todo el periodo de la concesión o a varios ejercicios (canon inicial y anticipo del canon).

A la hora valorar los resultados obtenidos, hay que tener en cuenta que además de las limitaciones ya señaladas que presentan los datos que han servido de base para su cálculo en este caso hay que añadir el hecho de que no se incorpora la valoración de las prestaciones complementarias obtenidas de la concesión por los Ayuntamientos y que aunque se efectúa un reparto anual de prestaciones que corresponden a varios ejercicio (canon inicial, anticipo del canon) no se capitaliza el resultado.

En el siguiente cuadro se reflejan los resultados obtenidos del cálculo de los indicadores:

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Informe de fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia – Ejercicio 2003

	ÁVILA	PALENCIA	SALAMANCA	VALLADOLID
Ingresos corrientes presupuestarios	156.317,04	3.448.194,14	3.156.527,54	5.831.894,68
Repercusión anual de ingresos de la concesión corresp. a varios ejercicios	320.539,79		515.153,23	828.024,29
Total Ingresos corrientes	476.856,83	3.448.194,14	3.671.680,77	6.659.918,97
Gastos corrientes presupuestarios	215.210,58	2.809.722,25	0,00	0,00
Resultado corriente	261.646,25	638.471,89	3.671.680,77	6.659.918,97
Ingresos corrientes/Gastos corrientes	2,2	1,2		
<i>Población atendida</i>	52.078	81.378	157.906	321.143
Ingresos corrientes/hab.	9,16	42,37	23,25	20,74
Gastos corrientes/hab.	4,13	34,53	0,00	0,00
Resultado corrientes/hab.	5,02	7,85	23,25	20,74
<i>Volumen suministrado (m³)</i>	4.933.836	8.727.800	21.819.543	36.813.984
Ingresos corrientes/m ³ suministrado	0,10	0,40	0,17	0,18
Gastos corrientes/m ³ suministrado	0,04	0,32	0,00	0,00
Resultado corriente/m ³ suministrado	0,05	0,07	0,17	0,18
<i>Volumen facturado (m³)</i>	4.216.954	6.112.719	14.324.392	24.003.766
Ingresos corrientes/m ³ facturado	0,11	0,56	0,26	0,28
Gastos corrientes/m ³ facturado	0,05	0,46	0,00	0,00
Resultado corriente/m ³ facturado	0,06	0,10	0,26	0,28

CUADRO N° 11

Al igual que en el caso de la gestión directa, en todos los Ayuntamientos examinados en este apartado los resultados que se obtienen por diferencia entre ingresos y gastos corrientes son positivos, no obstante las diferencias entre estos resultados son muy elevadas, oscilando entre mas de 6,5 millones de euros en Valladolid y algo menos de medio millón de euros en Ávila. El ratio entre ingresos y gastos corrientes, que representa la cobertura de los primeros sobre los segundos, alcanza un valor de 2,2 en Ávila, lo que implica que los ingresos doblan a los gastos corrientes, y baja a 1,2 en Palencia. En el resto de los municipios dado que no contabilizan ningún gasto no procede su cálculo.

No obstante, los valores que se obtienen en cuanto a gastos e ingresos corrientes en el Ayuntamiento de Palencia no son comparables con el resto ya que, debido al modo en que se configura el sistema de prestaciones en la concesión de Palencia, ésta registra en su contabilidad tanto los ingresos derivados del cobro de las tasas como los gastos que le supone la prestación del servicio, mientras que en el resto de los casos lo que se contabiliza es prácticamente el resultado de la actividad, que se refleja en el canon percibido, y algunos gastos que asume la

Entidad de escasa significación. Por ello en el caso de Palencia sólo se pueden comparar los valores referentes al resultado.

Por otro lado, dado que Salamanca y Valladolid no contabilizan ningún gasto, tampoco se pueden hacer comparaciones sobre este aspecto.

Respecto a los valores relativos que se obtienen en relación con la población atendida, los ingresos por habitante más elevados se dan en Salamanca y Valladolid, con valores superiores a 20 €, que doblan los que obtiene Ávila. El saldo resultante de ingresos y gastos corrientes por habitante ofrece resultados muy dispares, por un lado Salamanca y Valladolid que superan los 20 €, y por otro Ávila y Palencia que no llegan a los 8 €. Estos valores se reflejan en el siguiente gráfico:

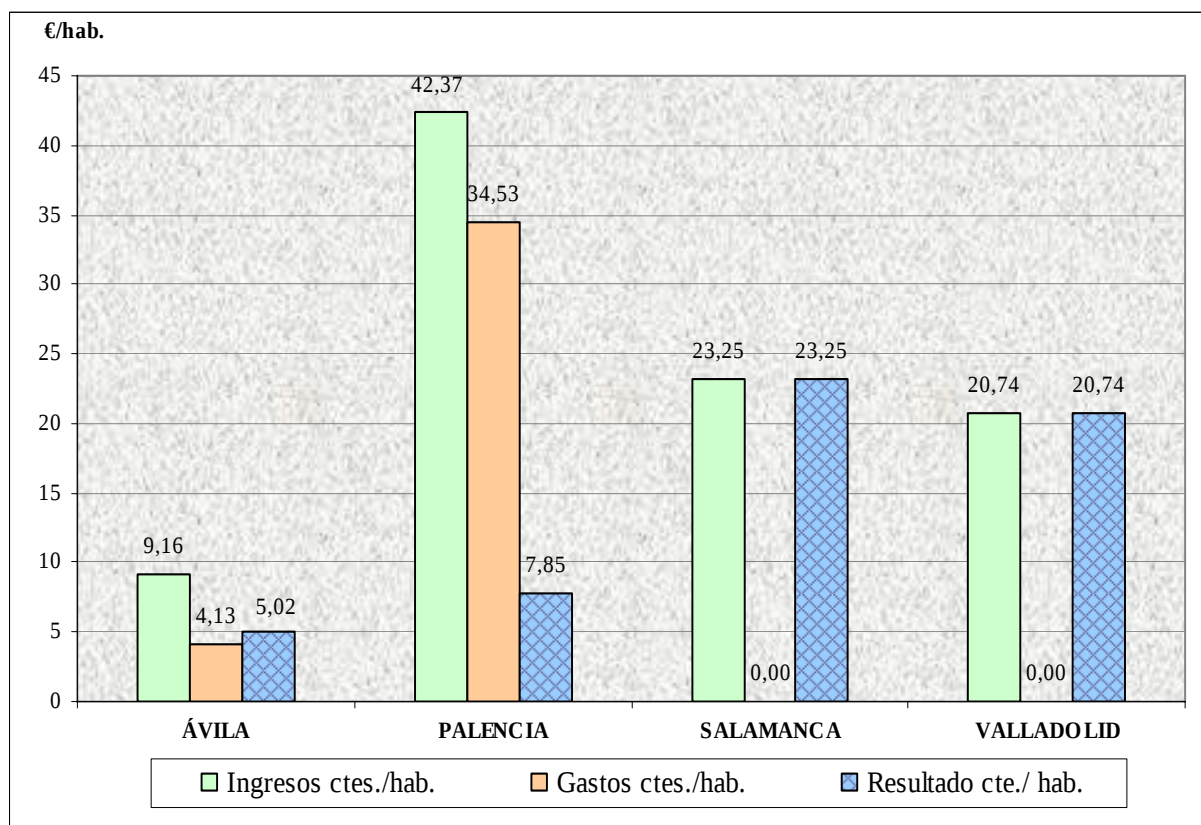
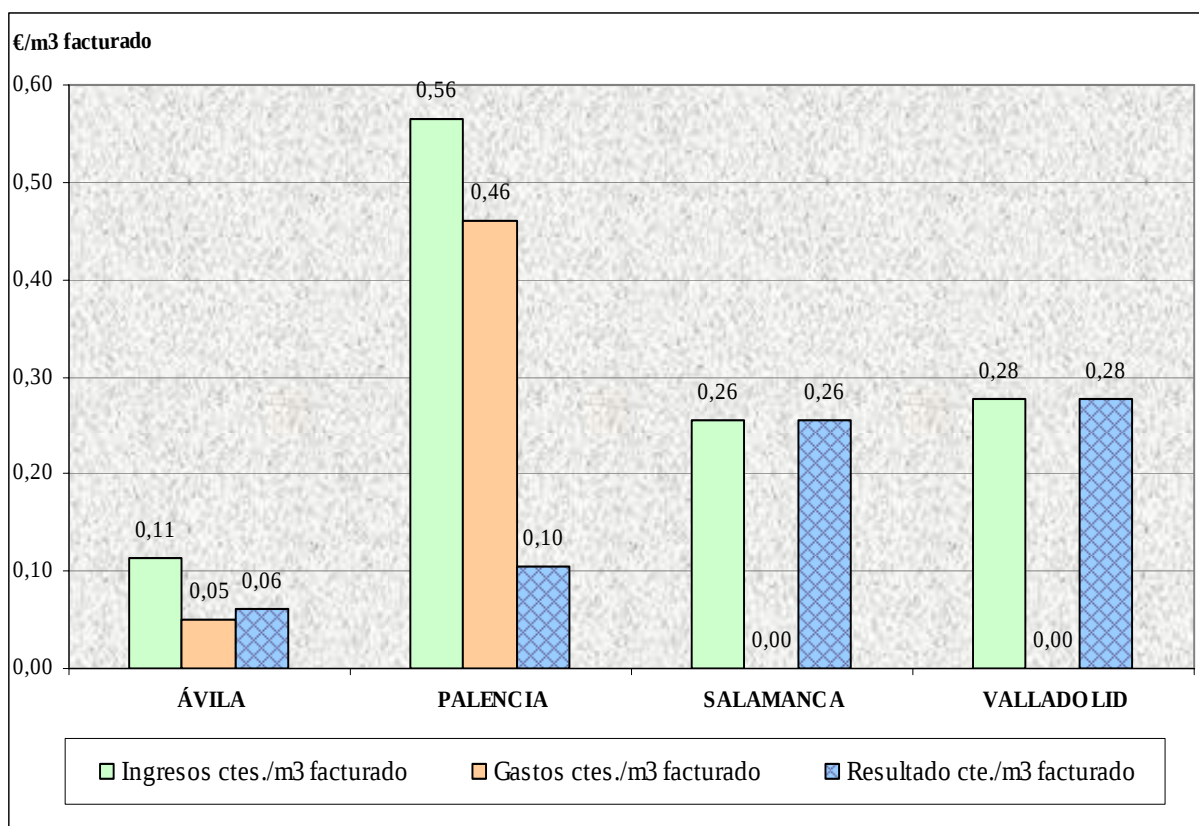


GRÁFICO N° 4

En cuanto a los indicadores que relacionan los ingresos con el volumen de agua suministrado, sigue habiendo importantes diferencias, aunque algo menores, entre Salamanca y Valladolid, con 0,17 € y 0,18 € respectivamente, y Ávila con 0,10 €. Pero estas diferencias vuelven a aumentar si se relacionan con el volumen facturado, debido a que en Ávila el nivel de facturación es mayor (como se verá en el apartado III.5).

Por último, los resultados obtenidos en relación con el volumen de agua gestionado siguen marcando dos grupos, por un lado Valladolid y Salamanca que obtienen valores cercanos a 0,20 € por m³ suministrado y 0,30 € por m³ facturado, mientras que Ávila y Palencia obtienen valores mucho más bajos, alrededor del 60% en Palencia y del 70% en Ávila.

En el gráfico incluido a continuación se reflejan los valores del indicador relativos al volumen facturado.

**GRÁFICO N° 5**

En el Anexo se recogen los datos de las liquidaciones presupuestarias referentes al servicio de abastecimiento de agua de los Ayuntamientos analizados en el periodo 2001-2004 y los índices de evolución anual.

III.5. REGULACIÓN Y GESTIÓN DE LAS TARIFAS DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO

Las tarifas por la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable en las capitales de provincia para el ejercicio 2003 fueron reguladas mediante las correspondientes Ordenanzas fiscales, que se publicaron en los respectivos BOP, tal como establecen los artículos 15 y 17 de la LHL.

Al igual que en apartados anteriores, no se ha podido analizar la regulación y gestión de las tarifas por parte del Ayuntamiento de Soria debido a que no se ha facilitado información al respecto.

Las Ordenanzas fiscales de los Ayuntamientos de Burgos, León, Palencia, Segovia y Valladolid, en términos generales, se ajustan en su contenido a lo establecido en el artículo 16 de la LHL, salvo en los siguientes aspectos: la Ordenanza fiscal de León no regula el devengo de la tasa, las de Palencia, Segovia y Valladolid no incluyen la fecha de su aprobación y la primera de ellas tampoco la fecha del comienzo de su aplicación.

Por el contrario, las Ordenanzas fiscales de los Ayuntamientos de Ávila y Salamanca no recogen buena parte de los aspectos establecidos en el citado artículo.

Una cuestión importante que se plantea en el análisis de las Ordenanzas fiscales establecidas por los Ayuntamientos es la existencia de dos criterios distintos respecto al carácter de las tarifas que abonan los usuarios por la prestación del servicio:

- En Burgos, León, Palencia, Segovia y Valladolid se configuran como tasas.
- En Ávila y Salamanca, se consideran “precios”.

Sobre este aspecto, hay que tener en cuenta lo establecido por la Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos (LTPP), la LHL y la Ley General Tributaria (LGT), conforme a las cuales tienen la consideración de tasas las prestaciones patrimoniales que establezcan las Entidades Locales por la prestación de los servicios públicos de competencia local que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados o que no se presten por el sector privado. Por su parte, el precio público se define como la contraprestación pecuniaria que se satisface por la prestación de servicios o realización de actividades de competencia de la Entidad Local cuando sean de solicitud voluntaria por los administrados y se presten por el sector privado en concurrencia con el sector público.

Este mismo criterio es el que mantiene el RSCL en su artículo 155.3, según el cual “Cualquiera que fuere la forma de prestación, tendrán no obstante, el carácter de tasa las tarifas correspondientes a los servicios monopolizados y a los que fueran de recepción obligatoria para los administrados”.

A este respecto, el Tribunal Constitucional en las Sentencias 185/1995 y 233/1999, (que afectaron a la regulación inicial de la Ley de Haciendas Locales sobre las tasas y precios) considera que la nota distintiva fundamental de la figura de la tasa es la coactividad, y señala que “deberán considerarse coactivamente impuestas no sólo aquellas prestaciones en las que la realización del supuesto de hecho o la constitución de la obligación es obligatoria, sino también aquellas en las que el bien, la actividad o el servicio requerido es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar o, dicho, con otras palabras, cuando la renuncia a estos bienes, servicios o actividades priva al particular de aspectos esenciales de su vida privada o social”. Asimismo, precisa que “también deben considerarse coactivamente impuestas las prestaciones pecuniarias que derivan de la utilización de bienes, servicios o actividades prestadas o realizadas por los entes públicos en posición de monopolio de hecho o de derecho”

Por tanto, según el Tribunal Constitucional, las circunstancias que suponen la existencia de coactividad son:

- Que la prestación del servicio o la realización de la actividad venga impuesta por norma legal o reglamentaria.
- Que la actividad o el servicio sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.
- Que el servicio no se preste o la actividad no se realice en régimen de concurrencia efectiva con el sector privado.

En conclusión, las notas diferenciadoras de la tasa frente al precio público son la obligatoriedad de solicitud o recepción del servicio para los usuarios (entendiendo como tal, tanto los que vienen impuestos por disposiciones legales o reglamentarias, como los imprescindibles para la vida privada o social del solicitante) y la no concurrencia del sector público y el privado en su prestación.

Teniendo en cuenta lo señalado, podemos decir que el servicio de suministro de agua potable, participa de las características propias del hecho imponible de la tasa, dado que la prestación del servicio está reservada a las Corporaciones Locales por el artículo 86.3 de la LBRL, y en nuestro entorno social puede considerarse que tiene carácter obligatorio, entendido en el sentido de imprescindible para la vida.

En este mismo sentido apunta el artículo 20.4.t) de la LHL, que establece la posibilidad de que las Entidades locales establezcan tasas por la prestación del servicio de distribución de agua.

En consecuencia, las tarifas abonadas por la prestación del servicio de abastecimiento de agua tienen el carácter de tasas, y por tanto su configuración como “precio” en los Ayuntamientos de Ávila y Salamanca no es correcta.

Por otra parte, de conformidad con lo establecido por el Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre Medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica, las tarifas por abastecimiento de agua a poblaciones tienen la consideración de precios autorizados de ámbito autonómico, por lo que están sometidos a autorización de las correspondientes Comisiones Autonómicas, cuyo procedimiento se encuentra regulado por la Orden de la Consejería de Fomento de 15 de mayo de 1987, por la que se establecen las normas a que han de ajustarse los expedientes de revisión de tarifas de suministro de agua potable.

Se ha constatado a través de su publicación en el BOCyL la autorización por la Comisión Regional de Precios de las tarifas presentadas por los Ayuntamientos de Ávila, Salamanca y Valladolid, tal como prevé la Orden señalada en el párrafo anterior, detectándose pequeñas diferencias en algunas de las tarifas aprobadas con respecto a las incluidas en las Ordenanzas fiscales de los Ayuntamientos de Ávila (uso doméstico de 76 a 100 m3 y familias numerosas de 101 a 150 m3) y Salamanca (uso no doméstico de 0 a 15 m3).

En el resto de los casos la autorización de las tarifas por la Comisión Regional de Precios no se ha publicado en el BOCyL, por lo que no ha podido ser objeto de comprobación. A este respecto, debe tenerse en cuenta, que según el procedimiento establecido en la citada Orden, transcurridos tres meses desde la presentación del expediente de revisión de tarifas por parte de la Corporación Municipal sin que se haya adoptado acuerdo por la Comisión Regional de Precios, se entenderán aprobadas las tarifas propuestas por la Corporación.

En cuanto a la gestión y recaudación de las tarifas por la prestación del servicio de abastecimiento de agua, dado que son recursos de carácter tributario, debe ajustarse a lo establecido por la normativa tributaria (Ley General Tributaria y Reglamento General de Recaudación), independientemente de la forma de gestión del servicio. De manera que la determinación del importe de la deuda tributaria (liquidación) ha de acordarse mediante acto administrativo del Ayuntamiento y notificarse al interesado en la forma establecida. En el caso de los tributos de cobro periódico por recibo, como es el correspondiente al servicio de abastecimiento de agua, una vez notificada la liquidación correspondiente al alta en el respectivo padrón, las sucesivas liquidaciones pueden notificarse colectivamente mediante edictos que así lo adviertan. Por su parte, el Reglamento General de Recaudación (RGR) establece que, para este tipo de tributos, los anuncios de cobranza deberán publicarse en el BOP y en los locales de los Ayuntamientos afectados.

En general, las normas que regulan la prestación del servicio en los distintos Ayuntamientos (Reglamentos y Ordenanzas Fiscales) apenas incluyen disposiciones relativas al procedimiento de gestión y liquidación de las tarifas más allá de la periodicidad de la liquidación. Únicamente en la Ordenanza fiscal del Ayuntamiento de León se regula la aprobación de los padrones, su exposición al público y la notificación de las liquidaciones, aspecto este último que también se contempla en la de Palencia.

En los casos de gestión indirecta, como se ha señalado anteriormente, la gestión de las tarifas por la prestación del servicio es realizada por la empresa concesionaria, siendo ésta la que elabora el padrón de contribuyentes y los recibos, pero las liquidaciones deben ser aprobadas por los Ayuntamientos. Este requisito únicamente se refleja en la documentación de contratación en los casos de Ávila y Palencia, en los que se contempla expresamente que, con carácter previo al inicio del periodo de cobranza, los padrones deben ser aprobados por el órgano competente del Ayuntamiento, una vez realizadas las comprobaciones que se estimen oportunas, y en el de Palencia también se establece que deben ser sometidos a información pública mediante anuncio en el BOP. En el resto de los casos no se hace ninguna referencia al procedimiento de tramitación de los padrones de usuarios.

De la documentación obtenida se ha podido comprobar que se cumple el procedimiento establecido por la normativa tributaria en los Ayuntamientos de León y

Palencia, de forma que dichas Corporaciones aprueban los padrones de contribuyentes y se notifican en la forma prevista.

En el caso de Ávila el Ayuntamiento aprueban los padrones de contribuyentes y, mediante publicación de anuncio en el BOP, comunica su exposición al público y el inicio del periodo de cobranza, sin embargo, el anuncio insertado en el BOP no contiene todos los elementos que establece el artículo 88 del RGR, ya que no recoge los modalidades de ingreso y la advertencia de que transcurrido el plazo de ingreso, las deudas se exigirán por el procedimiento de apremio, con los recargos e intereses que procedan; asimismo, tampoco incluye ninguna advertencia de que mediante dicho anuncio se esté realizando la notificación colectiva de las liquidaciones, necesaria para que pueda ser considerado como tal, de conformidad con lo establecido por el artículo 124.3 LGT.

En el caso de Valladolid no se tiene constancia de que el Ayuntamiento apruebe las liquidaciones y se realice su notificación en la forma establecida. El aviso de cobranza en el BOP lo realiza la empresa concesionaria, y reúne todos los elementos que establece el RGR, sin embargo, a pesar de que incluye la comunicación de exposición al público de los padrones, al igual que en Ávila, no puede considerarse como notificación colectiva de las liquidaciones ya que no lo señala expresamente, como establece el artículo 124.3 LGT.

En el resto de los casos no se dispone de información sobre la gestión realizada.

Las liquidaciones, en general, tienen carácter trimestral, salvo en Segovia que es semestral, y su importe total es el resultado de la aplicación de los distintos conceptos establecidos por los Ayuntamientos. Los conceptos de facturación más habituales son:

- De carácter periódico:
 - Cuota de servicio: es una cuota fija independiente del consumo.
 - Cuota de consumo: es variable en función del volumen de agua consumida y su cuantía se establece de forma progresiva por tramos de consumo, salvo en el Ayuntamiento de Burgos, que es fija, al igual que en el de Segovia para los suministros no domésticos.
- De carácter no periódico:
 - Contratación del servicio
 - Acometida a las redes de distribución de agua

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Informe de fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia - Ejercicio 2003

Además, en casi todos los Ayuntamientos se exige la prestación de una fianza o depósito al contratar el servicio.

La cuantía de algunos de los conceptos de facturación se modula en función del destino del agua consumida, lo que da lugar a diferentes tipos de tarifa. Así, para las cuotas de consumo y de servicio casi todos los Ayuntamientos tienen establecidas diferentes tarifas para uso domestico y usos no domésticos (industriales, comerciales y de servicios), además de otras tarifas para usos específicos.

En el cuadro incluido a continuación se recogen los conceptos y las tarifas que aplica cada Ayuntamiento:

	AVILA	BURGOS	LEÓN	PALENCIA	SALAMANCA	SEGOVIA	VALLADOLID
CONCEPTOS DE FACTURACIÓN							
Contratación del servicio		X	X		X		X
Cuota de servicio	X	X		X	X	X	
Tarifas tanto alzado							X
Cuota de consumo	X	X	X	X	X	X	X
Derechos de acometida		X	X		X		X
Contadores		X	X				X
Servicios complementarios		X	X		X		
Tomas de agua bruta	X						
Fianzas y depósitos	X	X	X	X	X		X
TIPOS DE TARIFA							
T. para uso doméstico	X	X	X	X	X	X	X
T. para usos industriales, comerciales y de servicios	X	X	X	X	X	X	X
T. para dependencias municip. u organismos oficiales	X	X					
T. para obras			X				X
T. para riego y recreo en fincas particulares		X				X	
Otras modalidades de uso		X		X	X		

CUADRO Nº 12

En algunos Ayuntamientos, en aplicación del artículo 150.2 del RSCL, se establecen reducciones de la tarifa (Ávila, Salamanca y Valladolid) o bonificaciones (León) en atención al número de miembros de la unidad familiar o a las características subjetivas de determinados colectivos (mayores de 65 años, personas carentes de recursos o con ingresos inferiores a los límites establecidos, etc.).

En relación con la estructura de las tarifas del agua, hay que tener en cuenta lo que dispone la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

Esta Directiva tiene entre sus objetivos el de promover un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles, que contribuya a garantizar un suministro suficiente de agua en buen estado, y plantea como uno de los aspectos más destacados el principio de recuperación de costes. Por ello obliga a los Estados miembros a garantizar, a más tardar, en el año 2010:

- que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos,
- una contribución adecuada de los diversos usos del agua desglosados, al menos, en industria, hogares y agricultura, a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, basada en un análisis económico de los mismos, y teniendo en cuenta el principio de que quien contamina paga.

Por tanto la estructura de las tarifas establecidas por los Ayuntamientos deberían tener en cuenta los objetivos fijados por dicha Directiva, de forma que se promueva el ahorro y se penalicen los consumos excesivos. En este sentido, cabe señalar que el establecimiento de cuotas de cuantía fija por unidad de consumo, como ocurre en Burgos y en Segovia, no contribuye a la consecución de estos objetivos.

III.6. ANÁLISIS DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

El análisis de la prestación del servicio de abastecimiento de agua en las capitales de provincia se ha efectuado a través de una serie de magnitudes relativas a la misma y la definición de índices, que permitan comparar la situación de los distintos Ayuntamientos. Las magnitudes e indicadores analizados son de dos tipos, unos hacen referencia a los datos físicos del servicio (volumen de agua suministrada y facturada, usos, consumo medio, recursos humanos, etc.) y otros a los datos económicos (gastos e ingresos, precios medios). Algunos de ellos, como los relativos a los recursos humanos y a los gastos e ingresos del servicio, se han analizado al examinar la organización del mismo, dado que están muy relacionados con este aspecto. El resto se analizan a lo largo de este apartado.

Además, con el fin de completar el análisis, se han calculado ratios a nivel regional y nacional sobre aquellas magnitudes de las que se dispone de datos (obtenidos de la “Encuesta sobre el suministro y tratamiento del agua” elaborada por el Instituto Nacional de Estadística), para así posibilitar su comparación.

Al igual que en apartados anteriores, no se han podido analizar los datos correspondientes a los Ayuntamientos de Soria y Zamora, dado que no han sido facilitados por dichas entidades. En el resto de los casos los datos facilitados no siempre son completos por lo que tampoco se han podido examinar algunos aspectos.

El abastecimiento de agua potable a poblaciones es una de las etapas del “ciclo integral del agua”, concepto que comprende las distintas fases que conlleva la gestión del abastecimiento y saneamiento del agua:

1. Captación del agua de las distintas fuentes de suministro y aducción o transporte del agua hasta las estaciones de tratamiento de agua potable (ETAP) por medio de conducciones primarias.
2. Tratamiento del agua, por el cual es sometida a procesos físicos y químicos para que pueda ser utilizada con garantías sanitarias.
3. Distribución del agua potable a los usuarios, desde los depósitos de servicio hasta los lugares de consumo a través de una red de distribución.
4. Recogida de aguas residuales y su evacuación a los distintos puntos de vertido a través de la red de alcantarillado.

5. Depuración o tratamiento de las aguas residuales en las estaciones depuradoras de aguas residuales (EDAR) para su devolución a la naturaleza o su reutilización.

Las tres primeras fases se engloban en lo que se denomina “Abastecimiento” y las dos últimas en el concepto de “Saneamiento”.

Además de estas fases físicas y secuenciales, se lleva a cabo una actividad de Gestión Comercial ligada al ciclo del agua.

En el siguiente esquema se especifican y describen los flujos correspondientes al abastecimiento de agua potable:

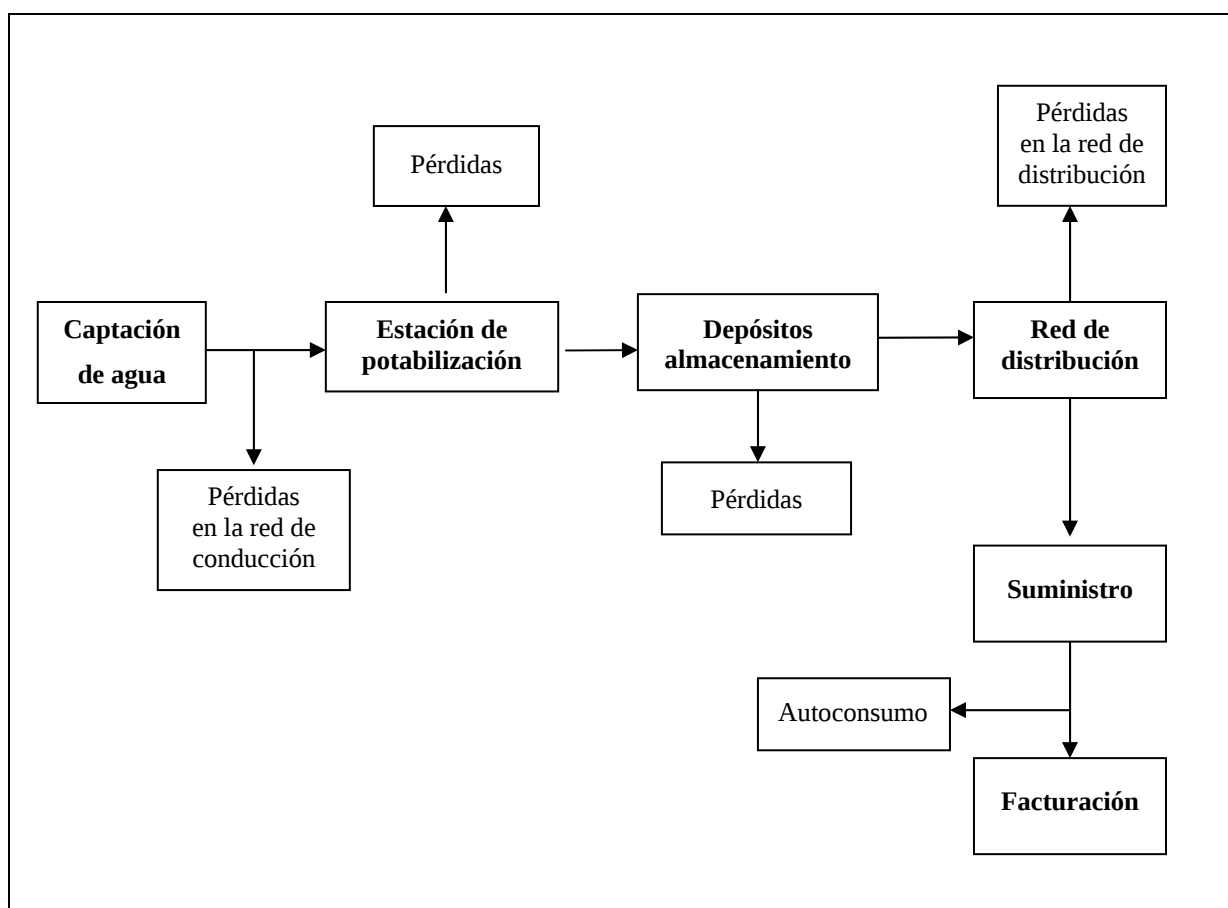


GRÁFICO N° 6

A partir de los datos facilitados por los Ayuntamientos se ha elaborado el siguiente cuadro, en el que se reflejan, en términos de volumen de agua, las magnitudes resultantes de distintas fases del proceso de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos analizados (volumen de agua captado, suministrado, facturado y cobrado) y la relación

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Informe de fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia – Ejercicio 2003

entre dichas magnitudes, así como los ratios que se obtienen para el conjunto regional y nacional:

Ayto.	Captado (M³)	Suministrado (M³)	Suministrado/Captado	Facturado (M³)	Facturado/Suministrado	Cobrado (M³)	Cobrado/Facturado
Ávila	5.279.205	4.933.836	93%	4.216.954	85%	4.194.970	99%
Burgos	30.934.861	29.342.658	95%	20.998.088	72%	n.d.	
León	23.178.960	20.165.695	87%	9.936.912	49%	9.936.912	100%
Palencia	9.426.110	8.727.800	93%	6.112.719	70%	5.531.931	90%
Salamanca	21.819.543	21.819.543	100%	14.324.392	66%	13.810.368	96%
Segovia	n.d.	11.000.000		4.890.798	44%	n.d.	
Valladolid	38.287.632	36.813.984	96%	24.003.766	65%	23.398.406	97%
Total Capitales			94%		64%		97%
Castilla y León			84%		85%		
España			83%		81%		

n.d.: dato no disponible

CUADRO Nº 13

En el cálculo de los ratios para el conjunto de las capitales de provincia (Total Capitales) se han excluido aquellos Ayuntamientos cuyos datos no permiten obtener el ratio correspondiente por ser incompletos.

La relación entre el volumen de agua suministrada y la captada refleja las pérdidas o mermas que se producen en el transporte, tratamiento y almacenamiento del agua por fugas en instalaciones o redes en mal estado, así como las derivadas del propio proceso de tratamiento, de forma que cuanto más bajo sea su valor mayores son las mermas que se registran. Este ratio alcanza un valor medio del 94%, lo que supone unas pérdidas medias del 6% del agua captada, y en general no se registran grandes diferencias de unos Ayuntamientos a otros, únicamente en el caso de León las pérdidas superan el 10%.

En el Ayuntamiento de Salamanca este porcentaje, según los datos facilitados, llega al 100%, lo que significaría que no se produce ningún tipo de mermas en el volumen captado, situación que resulta prácticamente imposible de alcanzar, por lo que probablemente se deba a

que en la información facilitada no se ha diferenciado entre los dos conceptos, aportando las mismas cantidades para los dos en todos los años solicitados (de 2001 a 2004).

En relación con los índices obtenidos para el conjunto de la región y del país, del 84% y 83% respectivamente, se obtienen mejores resultados en los Ayuntamientos examinados, lo que denotaría un mejor estado de conservación de las redes de conducción e instalaciones del servicio.

Por su parte, la facturación se sitúa de media en estos Ayuntamientos en el 64% del agua suministrada, pero destacan por sus bajos niveles los casos de León y Segovia, en los que la facturación no alcanza el 50% del suministro, y en el extremo contrario el de Ávila que llega al 85%. Esta diferencia entre el volumen de agua suministrado y facturado comprende las pérdidas que se producen por fugas en las redes de distribución y los consumos ilegales, y en la mayor parte de los casos (salvo en Ávila) también los consumos municipales que no se han computado en el volumen facturado.

Los datos sobre el volumen de agua facturado a nivel regional y nacional arrojan resultados bastante más favorables, del 85% y 81% respectivamente. Sin embargo, buena parte de la diferencia existente se debe a que en los datos regionales y nacionales tomados para el cálculo de este índice sí se incluyen los consumos municipales, que representan el 11,7% y el 8,7% respectivamente sobre el consumo total.

En cuanto al grado de recaudación la media para el conjunto de Ayuntamientos analizados de los que se dispone de datos es bastante alta, el 97% de lo facturado, con pocas oscilaciones entre ellos.

Estos flujos se reflejan de forma más representativa en el gráfico incluido a continuación. Para poder comparar los ratios correspondientes a los distintos Ayuntamientos el gráfico se ha elaborado con valores porcentuales, por lo que debe tenerse en cuenta que los ratios de volumen facturado que figuran en el mismo se calculan sobre el volumen captado, que se considera el 100%, de ahí que no coincidan con los que recoge el cuadro anterior, ya que estos están calculados sobre el volumen suministrado.

En el caso de Segovia, dado que no se disponía del valor del volumen de agua captada, se ha considerado el mismo valor que el volumen suministrado.

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Informe de fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia – Ejercicio 2003

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Informe de fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia – Ejercicio 2003

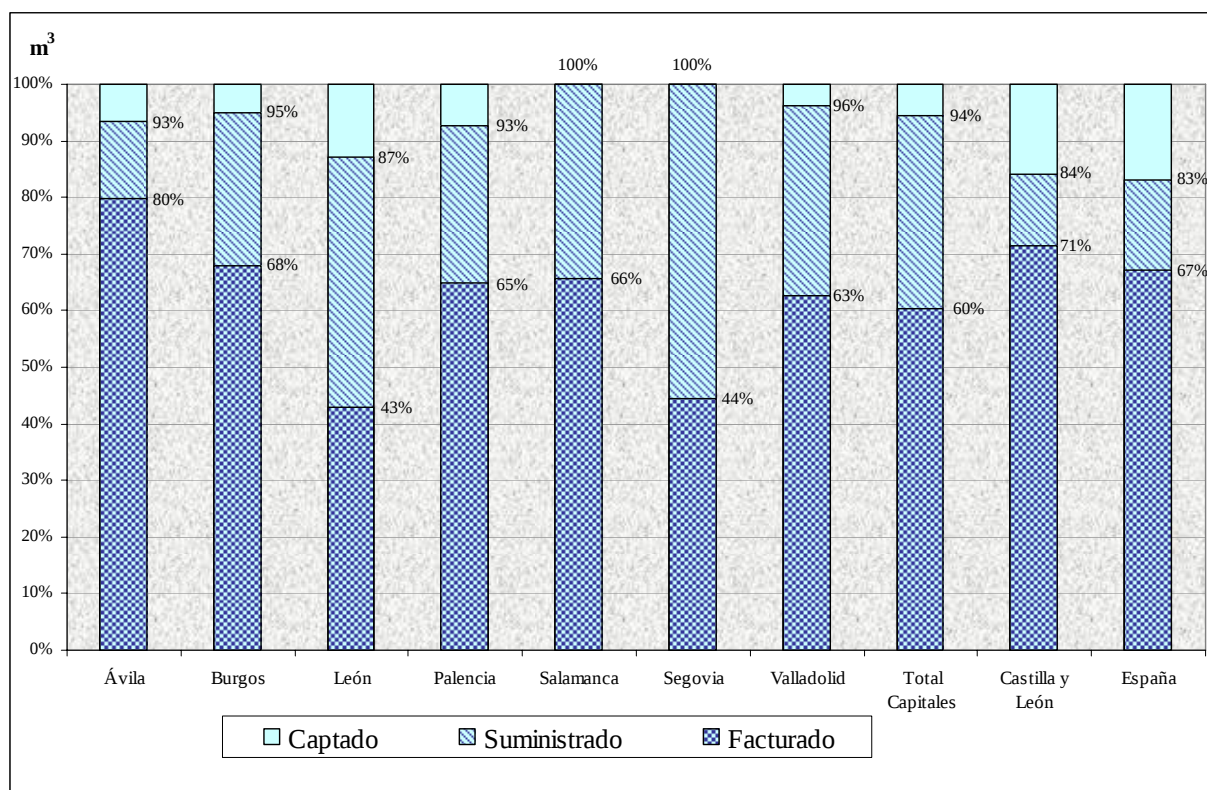


GRÁFICO Nº 7

Centrando el análisis en los usos del agua, podemos destacar como una de las notas características de la demanda urbana de agua la heterogeneidad en su utilización, ya que incluye tanto los usos domésticos como los industriales y de servicios, además de otros usos como los municipales, colectivos, etc.

En los Ayuntamientos analizados las clasificaciones efectuadas sobre los usos o destinos del agua distinguen en todos los casos entre uso doméstico e uso industrial o no doméstico (que generalmente incluye el correspondiente al sector servicios). Además, en algunos Ayuntamientos se diferencian otros usos del agua, como edificios públicos (en Ávila, Salamanca y Valladolid), servicios públicos (en Palencia, Salamanca y Valladolid), suministro a municipios limítrofes y usos especiales (en Salamanca), pero no en todos los casos se han facilitado datos de consumo para estos usos.

En el cuadro incluido a continuación se recoge el volumen de agua facturado por usos en los Ayuntamientos de capitales de provincia (salvo los datos de Segovia, que no los ha facilitado) y su participación en el consumo total, junto con los valores que se obtienen para el conjunto, así como los ratios que se alcanzan a nivel regional y nacional. Estos datos se pueden apreciar de forma más clara en el gráfico que se acompaña.

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Informe de fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia - Ejercicio 2003

Ayto.	Uso doméstico (M ³ facturados)	% s/ total Ayto.	Uso industrial y de servicios (M ³ facturados)	% s/ total Ayto.	Otros usos (M ³ facturados)	% s/ total Ayto.	Total (M ³ facturados)
Ávila	2.708.021	64,2%	939.600	22,3%	569.333	13,5%	4.216.954
Burgos	12.923.889	61,5%	8.074.199	38,5%	0	0,0%	20.998.088
León	7.748.370	78,0%	2.188.542	22,0%	0	0,0%	9.936.912
Palencia	5.093.094	83,3%	1.019.625	16,7%	0	0,0%	6.112.719
Salamanca	9.145.613	63,8%	3.392.625	23,7%	1.786.154	12,5%	14.324.392
Valladolid	17.423.863	72,6%	6.579.903	27,4%	0	0,0%	24.003.766
Total capitales	55.042.850	69,2%	22.194.494	27,9%	2.355.487	3,0%	79.592.831
Castilla y León		53,2%		28,6%		18,3%	
España		64,8%		23,2%		12,0%	

CUADRO N° 14

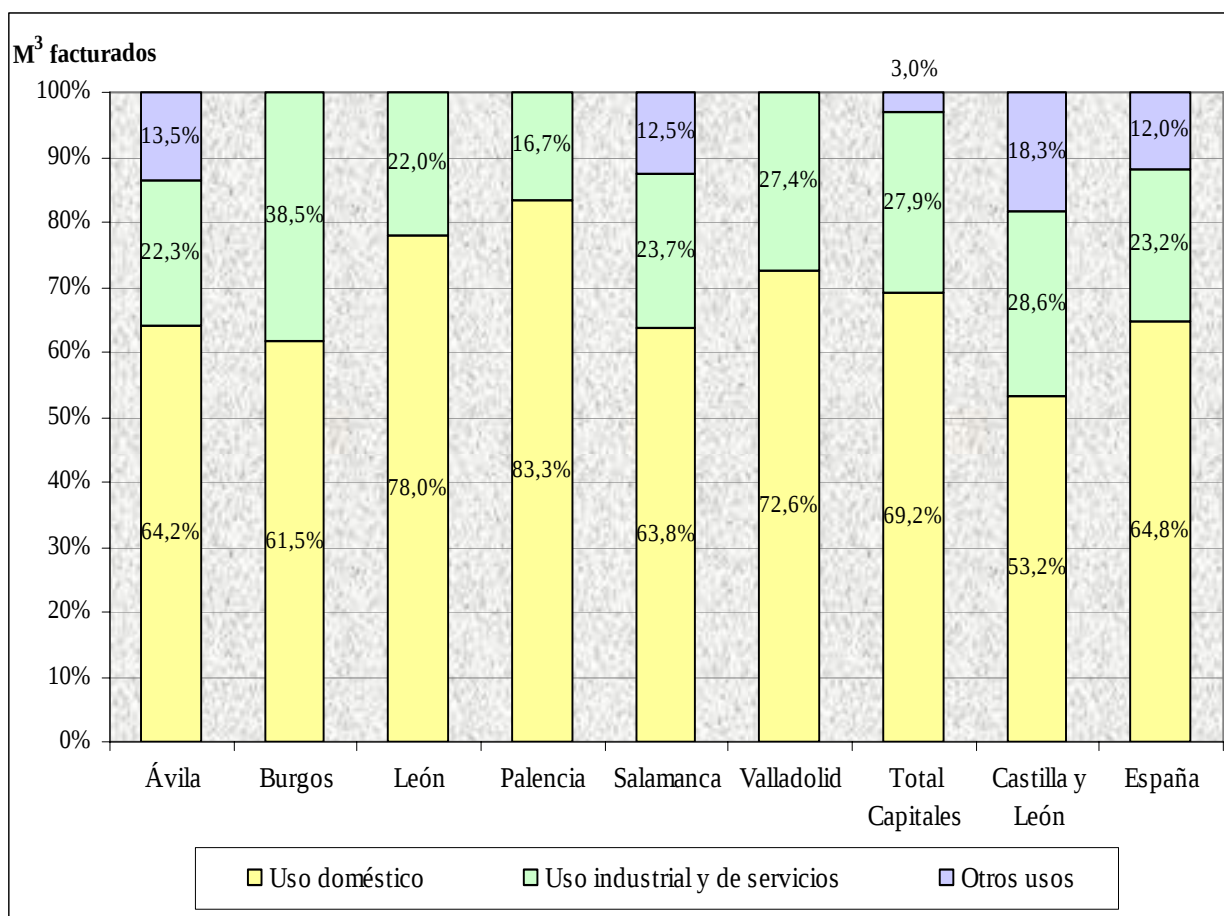


GRÁFICO N° 8

De estos datos se desprende que en las capitales de provincia el 69,2% de la facturación, medida en términos de volumen de agua, corresponde a usos domésticos, el 27,9% a usos industriales y de servicios y el 3,0% a otros usos.

Por Ayuntamientos, se aprecian diferencias notables en la distribución del consumo por usos de algunos de ellos, así en los Ayuntamientos de Palencia y León destaca el peso de los usos domésticos con valores del 83,3% y 78,0%, mientras que los usos industriales y de servicios tienen una mayor importancia relativa en Burgos y Valladolid.

Por otra parte, los Ayuntamientos de Ávila y Salamanca presentan facturación por consumos destinados a otros usos, con porcentajes en torno al 13%, que en el caso de Ávila se refiere al suministro para organismos oficiales y en Salamanca al suministro que realiza a pueblos del entorno. Palencia y Valladolid, que también contemplan en sus respectivos reglamentos otros usos del agua (concretamente servicios públicos y edificios públicos) y tienen abonados en esta categoría, no presentan facturación por estos usos, por tanto, es de suponer que se trata de consumos propios que no se facturan.

Sin embargo, al analizar estos datos debe tenerse en cuenta el criterio utilizado para la definición de los distintos usos; así, mientras en la mayor parte de los Ayuntamientos la categoría de “uso industrial o no doméstico” incluye todo el uso industrial así como el comercial y de servicios, en Palencia el criterio fijado por el Reglamento del Servicio es mucho más restrictivo, (limitándolo a aquellos usos en que el agua se utiliza como motor o agente mecánico, en bocas de incendio en fincas particulares, como primera materia prima en el proceso de fabricación y en piscinas públicas), lo que explicaría la escasa importancia relativa de este consumo en el global del municipio.

En relación a los ratios de distribución que se obtienen a nivel regional y nacional, se aprecia en el conjunto de las capitales un peso del consumo doméstico mayor a la media nacional (64,8%) y regional (53,2%), mientras que el consumo registrado por los sectores económicos se sitúa por encima de la media nacional (23,2%) pero por debajo de la regional (28,6%), si bien más cercano a éste último. Por su parte, el ratio de consumo de agua destinado a otros usos en estos Ayuntamientos es notablemente inferior al regional y nacional, no obstante debe tenerse en cuenta que en estos últimos se incluyen los consumos municipales, mientras que los datos de los Ayuntamientos analizados en la mayor parte de los casos no los recogen, lo que explica buena parte de las diferencias.

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Informe de fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia – Ejercicio 2003

De hecho, si se analizan los datos de consumo por uso excluyendo los consumos municipales, los porcentajes correspondientes a cada uso se modifican, acercándose los valores medios de las capitales de provincia a los valores nacionales, como se refleja en el siguiente cuadro:

	Uso doméstico (% s/ total)	Uso industrial y de servicios (% s/ total)	Otros usos (excluidos consumos municipales) (% s/ total)
Total Capitales	69,7%	28,1%	2,3%
Castilla y León	60,2%	32,4%	7,4%
España	70,9%	25,4%	3,6%

CUADRO Nº 15

Otro aspecto del servicio de abastecimiento de agua que se ha analizado es el número y tipo de abonados y su relación con la población destinataria del servicio en cada uno de los Ayuntamientos. Los datos obtenidos se recogen en el siguiente cuadro:

Ayto.	Población	Nº Abonados				Población empadronada/ Nº abonados	Población empadronada/ Nº abonados domésticos
		Total	Domésticos	Industriales	Otros usos		
Ávila	52.078	20.654	18.834	1.736	84	2,5	2,8
Burgos	169.317	40.598	38.291	2.307	0	4,2	4,4
León	135.634	43.378	34.570	8.808	0	3,1	3,9
Palencia	81.378	41.785	41.416	151	218	1,9	2,0
Salamanca	157.906	65.554	58.426	7.120	8	2,4	2,7
Segovia	55.640	30.153	n.d.	n.d.	n.d.	1,8	n.d.
Valladolid	321.143	107.668	95.554	11.738	376	3,0	3,4
Total	973.096	349.790	287.091	31.860	686	2,8	3,4

n.d.: dato no disponible

CUADRO Nº 16

La columna “Población” recoge la población empadronada en el ejercicio 2003 según los datos del INE.

Para el Ayuntamiento de Segovia sólo se incluyen los datos del total de abonados porque no ha facilitado los datos de abonados por tipos de usuario.

El ratio “población/nº de abonados” refleja la relación que existe entre el número de contratos y la población empadronada, de forma que cuanto más alto sea su valor mayor es el número de contadores comunitarios y viceversa. El valor medio para los Ayuntamientos examinados se sitúa en 2,8, y el más elevado lo presenta Burgos con 4,2, seguido de León y Valladolid, por contra los valores más bajos se dan en Segovia y Palencia con valores inferiores al 2. Si la relación se establece respecto al número de abonados domésticos, que es el grupo de usuarios en el que principalmente se produce la existencia de contadores comunitarios, los valores que se alcanzan son superiores, pero no se modifica el orden de los Ayuntamientos.

En cuanto al número de abonados para uso industrial sorprenden los datos correspondientes a algunos municipios, especialmente el caso de Palencia, con un número de abonados muy bajo (151), que sólo representan el 0,5% del total en el conjunto de los municipios examinados, porcentaje que no se corresponde con el peso del sector industrial en el municipio. Esta disparidad deriva en buena medida de las diferencias de criterio aplicadas en la delimitación del “uso industrial”, como ya se ha apuntado anteriormente, que en el caso de Palencia es mucho más restrictivo.

También es llamativo el caso de Burgos, con un número de abonados que representa el 7,2% del total analizado, frente a valores de algo más del 35% en Valladolid o en torno al 25% en León y Salamanca.

Por último, la categoría de otros usos recoge distintos grupos de abonados, dependiendo de las clasificaciones de uso establecidas en cada municipio.

Partiendo de los datos obtenidos sobre volumen de agua facturada y número de abonados se han elaborado indicadores sobre el consumo medio, global y por usos, para cada uno de los Ayuntamientos analizados y para el conjunto; asimismo se han calculado los indicadores correspondientes a la media regional y nacional. Estos indicadores se recogen en el siguiente cuadro:

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Informe de fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia – Ejercicio 2003

Ayto.	Consumo medio		Consumo medio por usos					
	por habitante (m ³ /hab.)	por abonado (m ³ /abon.)	Doméstico		Industrial y de servicios		Otros usos	
			(m ³ /hab.)	(m ³ /abon. domest.)	(m ³ /hab.)	(m ³ /abon. indust y serv.)	(m ³ /hab.)	(m ³ /abon. otros usos)
Ávila	81,0	204,2	52,0	143,8	18,0	541,2	10,9	6.777,8
Burgos	124,0	517,2	76,3	337,5	47,7	3.499,9		
León	73,3	229,1	57,1	224,1	16,1	248,5		
Palencia	75,1	146,3	62,6	123,0	12,5	6.752,5	0,0	0,0
Salamanca	90,7	218,5	57,9	156,5	21,5	476,5	11,3	223.269,3
Segovia	87,9	162,2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Valladolid	74,7	222,9	54,3	182,3	20,5	560,6	0,0	0,0
Total Capitales	86,8	241,5	60,0	191,7	24,2	696,6	2,6	3.433,7
Castilla y León	115,2		61,2		32,9		21,1	
España	94,1		60,9		21,9		11,3	

n.d.: dato no disponible

CUADRO Nº 17

El consumo medio, para el conjunto de los municipios analizados, es de 86,8 m³ por habitante y año, lo que implica que por habitante y día el consumo medio asciende a 236,4 litros. Sin embargo, los valores por municipios presentan grandes diferencias: Burgos tiene el mayor consumo medio, con 124 m³ por habitante y año, seguido a gran distancia por Salamanca con valores en torno a 90 m³; los municipios de Ávila y Segovia se sitúan en el tramo entre 80 y 90 m³ y los de León, Palencia y Valladolid son los que tienen un consumo más bajo con valores por debajo de 80 m³ por habitante y año.

En comparación con los consumos medios regional (115,2 m³ por habitante y año) y nacional (94,1 m³ por habitante y año), el consumo medio de las capitales es inferior, especialmente respecto al regional, al igual que el consumo de cada una de ellas, salvo el caso de Burgos, que es la única que superaría estos valores. No obstante, estas diferencias se reducirían en el caso de que en los datos de las capitales se incluyeran los consumos

municipales, ya que estos usos suponen un consumo por habitante de 13,5 m³ en la media regional y de 8,2 m³ en la nacional.

En el siguiente gráfico se refleja el consumo medio por usos para los municipios analizados (salvo en el caso de Segovia que sólo ha facilitado los datos de consumo total), así como los valores medios que se obtienen para el conjunto de los municipios analizados y para el conjunto regional y nacional:

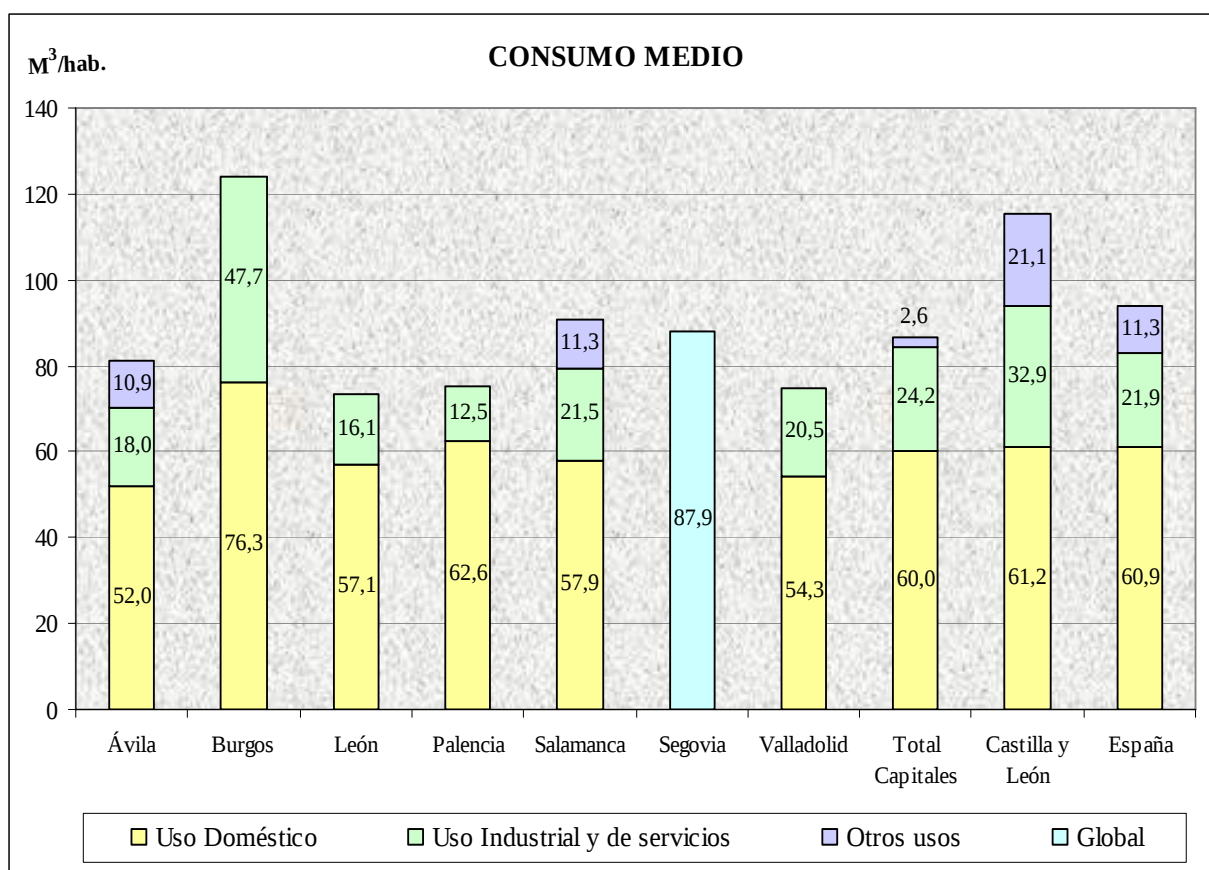


GRÁFICO N° 9

Como puede apreciarse en estos datos, el consumo medio de agua para uso doméstico en el conjunto de los municipios analizados es de 60,0 m³ por habitante y año, registrándose los consumos más altos en Burgos con 76,3 m³ y Palencia con 62,6 m³, mientras el resto de los municipios registran valores entre 50 y 60 m³, por tanto, inferiores a la media.

Al comparar estos datos con los del consumo medio global se aprecia que a pesar de que Burgos sigue presentando el índice más elevado, las diferencias con el resto de los municipios han bajado notablemente, de forma que el diferencial con respecto a la media se ha reducido de 37,2 a 16,3 m³ por habitante y año, debido al peso tan importante que tiene el

consumo por los sectores económicos en este municipio. En cambio, en Palencia se da la situación inversa, de ser uno de los municipios con un consumo medio global más bajo pasa a ocupar el segundo lugar en consumo medio para uso domestico, debido a que el consumo medio para uso industrial es bajo por los motivos ya apuntados.

En cuanto al consumo de agua para uso industrial y de servicios, si bien al analizar los consumos en términos absolutos (cuadro nº 14) los porcentajes sobre el consumo total no presentaban oscilaciones tan significativas de unos municipios a otros, en el caso de los consumos medios por habitante las variaciones son muy grandes; así, el índice de Burgos que es el más alto (47,7 m³ por habitante y año), dobla los de Salamanca y Valladolid, que ocupan los siguientes puestos, y es casi cuatro veces el correspondiente a Palencia, que tiene el índice más bajo (12,5 m³ por habitante y año).

Otro ratio interesante sobre el consumo de agua para uso industrial es el consumo medio por abonado, en el que se reflejan las diferencias apuntadas anteriormente en relación a esta categoría de abonados, de modo que Palencia (con el consumo por habitante más bajo) presenta un consumo por abonado muy superior al resto, debido a que limita la clasificación en esta categoría, en general, a industrias con un alto consumo (fundamentalmente las que lo utilizan como primera materia prima). En Burgos, que también registra valores de consumos por abonado muy altos, confluyen un elevado consumo en términos absolutos y un número de abonados bajo. El resto de los municipios presentan valores más homogéneos.

En cuanto al consumo medio para otros usos, únicamente se registran valores en Ávila, referido al suministro de organismos oficiales, y en Salamanca, que corresponde al suministro efectuado a municipios limítrofes, por lo que dada la diferente naturaleza de estos usos no son comparables.

En relación con los ratios de consumo medio por usos obtenidos a nivel regional y nacional, se aprecia que el consumo doméstico de las capitales presenta valores similares, mientras que el consumo registrado por los sectores económicos se sitúa entre el índice regional (32,9 m³) y el nacional (21,9 m³), pero más cerca de este último. Los valores de consumo medio destinados a otros usos son muy inferiores en los Ayuntamientos examinados por los motivos señalados anteriormente. De hecho en el gráfico nº 9 se observa que si se excluyen los consumos por otros usos, los valores de consumo medio del conjunto de capitales se acercan bastante a los regionales y especialmente a los nacionales.

Un último aspecto analizado es el de los precios medios del servicio de abastecimiento de agua. En el cuadro incluido a continuación que se recogen los valores facilitados por los Ayuntamientos, donde también se detectan importantes oscilaciones de unos municipios a otros, correspondiendo los valores más bajos para todos los usos a Ávila y los más altos a Burgos en uso doméstico y a León en uso industrial.

Ayuntamiento	Precio medio Uso doméstico (€/m³)	Precio medio Uso industrial y de servicios (€/m³)	Precio medio Otros usos (€/m³)	Precio medio (€/m³)
Ávila	0,27	0,42	0,32	
Burgos	0,59	0,59		
León	0,38	0,65		
Palencia				0,38
Salamanca (1)	0,52	0,63	0,49	
Segovia				0,63
Valladolid	0,32	0,52		

(1) Los valores para uso doméstico e industrial facilitados por el Ayuntamiento incluyen abastecimiento y saneamiento, por lo que para obtener el valor correspondiente sólo a abastecimiento se ha aplicado el porcentaje de participación señalado por el Ayuntamiento

CUADRO Nº 18

En el caso de los precios medios del suministro para uso doméstico las diferencias son muy elevadas, llegando en el caso de Burgos a doblar los valores de Ávila, sin embargo en los precios medios de uso industrial las oscilaciones son menores.

Respecto a los precios medios de Palencia y Segovia, los valores facilitados corresponden al total, sin distinción de usos, por lo que no son comparables con el resto, pero lo que sí se puede apreciar es que el de Segovia es muy superior al de Palencia.

En el caso de Burgos se aplica la misma tarifa para usos domésticos que para los industriales y comerciales, y la cuota de consumo no es progresiva por tramos de consumo. Esta estructura de precios, como ya se señaló en el apartado anterior, no es la más adecuada para lograr un uso eficiente del agua, en línea con los objetivos establecidos por la Directiva Marco del Agua 2000/60/CE, ya que al no penalizar los consumos elevados no se incentiva la adopción de medidas de ahorro, lo que se refleja en los datos de consumo medio, que son

notablemente superiores a los del resto de los municipios analizados. Por otra parte la no diferenciación de tarifas en función del tipo de uso supone la aplicación del mismo precio al agua ya sea usado éste como bien de primera necesidad o como bien económico.

Estas observaciones también han de aplicarse a Segovia y Palencia, en el primer caso debido a que la tarifa que aplica para uso industrial tampoco es progresiva, y en el segundo porque aplica un criterio muy restrictivo sobre la determinación del uso industrial y de servicios.

En el Anexo se incluyen cuadros y gráficos que recogen la evolución en el periodo 2001-2004 de los índices y magnitudes analizadas para los Ayuntamientos de los que se dispone de datos.

Respecto a los valores correspondientes al conjunto de Ayuntamientos analizados hay que hacer las siguientes observaciones

ABASTECIMIENTO DE AGUA (Cuadro nº 19): Para el cálculo de los magnitudes y ratios correspondientes al conjunto de las capitales (Total capitales) no se han considerado los valores de Segovia, dado que los datos disponibles eran incompletos (no se disponía de los correspondientes a todas las magnitudes, ni de todos los años del periodo y los disponibles presentan los mismos valores en todos los años, por lo que son de dudosa fiabilidad). Igualmente en el cálculo del ratio “cobrado/facturado” para el conjunto de las capitales tampoco se han tenido en cuenta los valores correspondientes a Burgos, debido a que no se disponía de los datos del volumen cobrado.

CONSUMO MEDIO DE AGUA (Cuadro nº 21): Para el cálculo de los consumos medios del conjunto de las capitales (total capitales) no se han utilizado los valores de Segovia, dado que no se disponía de los correspondientes a todos los años del periodo, por lo que podrían desvirtuar la evolución anual.

IV. CONCLUSIONES

Con carácter previo a la exposición de las conclusiones, hay que señalar que la principal dificultad que se ha presentado en la realización de este trabajo ha sido la disponibilidad de la información requerida, como consecuencia de:

- la falta de contestación del Ayuntamiento de Zamora y la remisión parcial o incompleta de la información solicitada en otros casos, particularmente en el de Soria,
- la dificultad para obtener datos homogéneos y con el suficiente nivel de desagregación relativos a los datos físicos del servicio, y especialmente a los económicos.

Por tanto, el trabajo realizado está condicionado por la calidad de la información de que se ha dispuesto, lo que exige que los resultados concretos sean tenidos en cuenta con cierta cautela y considerando las limitaciones que se especifican en cada caso.

IV.1. Regulación y formas de gestión del servicio

- 1) Respecto a la regulación que deben efectuar los Ayuntamientos sobre los aspectos que establece el artículo 33 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, cabe señalar que únicamente los Ayuntamientos de Burgos, Palencia, Salamanca y Valladolid lo han hecho a través del Reglamento del servicio, mientras que el resto no ha acreditado que disponga de Reglamento u otra regulación específica en la que se establezcan las condiciones de prestación del servicio.
- 2) La formula mayoritariamente utilizada para la gestión del servicio de abastecimiento de agua en las capitales de provincia de la Comunidad fue la indirecta, empleada por 6 Ayuntamientos que agrupaban el 66,4% de la población de estos municipios, mientras que la gestión directa fue utilizada por 3 Ayuntamientos, cuya población representaba el 33,6% del total.

IV.2. Gestión directa

- 3) La gestión directa del servicio de abastecimiento de agua, empleada en Burgos, León y Segovia, se llevó a cabo en todos los casos por la propia Corporación, en los dos primeros con órgano especial de administración y en el tercero sin organización especializada.
- 4) En los Ayuntamientos de Burgos y León la gestión del servicio está encomendada a un Servicio Municipalizado, órgano desconcentrado sin personalidad jurídica propia, que

está a cargo de un Consejo de Administración y un Gerente, con las competencias que en cada caso les asigna el Reglamento del Servicio Municipalizado. En el caso de León la composición de este Consejo no se ajusta a lo que establece el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

El Servicio Municipalizado de León gestiona sólo el abastecimiento de agua, mientras que el de Burgos se encarga también del servicio de saneamiento, aunque buena parte de la gestión de este último está contratada externamente.

- 5) El Ayuntamiento de Segovia lleva a cabo la gestión a través de los órganos ordinarios de la Corporación, sin diferenciación respecto al resto de actividades, y cuenta con el apoyo de una asistencia técnica para el mantenimiento de la estación de tratamiento.
- 6) Ninguno de los Ayuntamientos que emplean la gestión directa ha facilitado las normas de procedimiento aplicables a la gestión del servicio.
- 7) Respecto a la composición de la plantilla de personal dedicada a la prestación del servicio, se distribuye entre el personal técnico, que representa desde un 73% a un 83% según los casos, y el administrativo que supone entre un 17% y un 25%.

Los ratios de personal sobre la población atendida oscilan entre 0,62 por cada 1.000 habitantes en León y 0,58 en Burgos. El ratio de Segovia es mucho más bajo pero no es comparable, dado que los datos de personal facilitados son incompletos.

IV.3. Gestión indirecta

- 8) La gestión indirecta, utilizada por Ávila, Palencia, Salamanca, Soria y Valladolid, se ha desarrollado a través de la formalización de contratos de concesión. En el caso de Zamora, que también utilizó la gestión indirecta, no ha facilitado ninguna información al respecto.
- 9) En todos los casos la modalidad de concesión es la de explotación del servicio con instalaciones ya establecidas, y el objeto de los contratos comprende, además del servicio de abastecimiento de agua, el de saneamiento, englobando dentro de éste la depuración, salvo en el caso de Valladolid, que fue asumida posteriormente.
- 10) El plazo de las concesiones fijado en contrato oscila entre 10 y 25 años, pero con las prorrogas suscritas se extiende a los 35 años en Palencia y 27 en Ávila, pudiéndose llegar a alcanzar, mediante la aplicación de las prorrogas previstas, los 35 años también en Salamanca e incluso, el máximo legal de 99 años en Ávila.

- 11) En cuanto a las prestaciones económicas, la empresa concesionaria paga un canon al Ayuntamiento y percibe como retribución el rendimiento de las tarifas vigentes en cada momento conforme a la ordenanza fiscal aprobada, excepto en el caso de Palencia, que no se establece propiamente un canon, sino que la retribución del concesionario consiste en un precio por metro cúbico facturado abonado por el Ayuntamiento, siendo éste el que percibe el importe las tarifas que pagan los usuarios por el servicio.

El tipo de canon aplicado es diferente de unos Ayuntamientos a otros; en algún caso se establece un canon inicial y único para todo el periodo (Soria), en otro se establecen cánones de carácter anual y variable (Ávila), y en otros se combinan ambos sistemas (Salamanca y Valladolid).

- 12) Además de estas prestaciones, típicas en la concesión, en todos los casos se establecen otras prestaciones complementarias, entre las que cabe destacar por considerar que no son conformes con la normativa aplicable, las siguientes:

- La financiación de obras de infraestructura del servicio y el anticipo del canon previsto para ejercicios futuros, ya que suponen en realidad operaciones de préstamo, que deberían ser tratadas como tal, tanto a efectos de su contabilización como del endeudamiento de la Entidad.
- La realización de obras por parte de la empresa concesionaria con pago aplazado, ya que está prohibida por la normativa sobre contratación, y en el fondo supone también una operación de financiación por parte de la empresa concesionaria.
- La financiación de obras de interés social, actividades culturales o colaboraciones económicas con entidades públicas, que no están vinculadas con el servicio objeto de la concesión, ya que los usuarios podrían estar asumiendo tarifas de importe superior al coste del servicio, en contra de lo establecido el artículo 24.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

- 13) La gestión y recaudación de las tarifas en periodo voluntario la realiza la empresa concesionaria, y en el caso de Palencia posteriormente liquida con el Ayuntamiento las diferencias que existan respecto a su retribución.

- 14) En relación a la plantilla de personal, su distribución por áreas de actividad es la siguiente: entre un 40% y un 51% se concentra en distribución y redes, alrededor del 25%

en la estación de tratamiento, la gestión de clientes absorbe en torno al 16% y la gestión administrativa y económica aproximadamente el 6%.

La dotación de personal en relación con la población atendida de media es de 0,51 por cada 1.000 habitantes, oscilando entre 0,42 en Valladolid y 0,71 en Palencia.

IV.4. Contratación

15) Ninguno de los cinco Ayuntamientos que han contratado la gestión del servicio ha presentado el expediente de contratación completo, desconociéndose si la documentación que falta se ha extraviado en el tiempo transcurrido o bien se ha omitido en el momento de su elaboración. En los expedientes no constan alguno de los siguientes documentos:

- Informe sobre la necesidad de la prestación del servicio.
- Orden de iniciación.
- Justificación del procedimiento y forma de contratación.
- Informe de la Asesoría Jurídica.

En el caso de Palencia, siendo el único Ayuntamiento obligado a ello, no ha presentado informe de fiscalización del gasto.

16) Los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares no contienen todas las cláusulas exigidas por el artículo 211 del Reglamento General de Contratación.

17) En cuanto a la publicidad y concurrencia, todos los Ayuntamientos cumplieron con la publicación del anuncio de licitación en los Boletines Oficiales correspondientes, no obstante los anuncios de los Ayuntamientos de Salamanca y Valladolid no se ajustan en su totalidad a los contenidos establecidos por el Real Decreto 390/1996.

18) En relación con la justificación de la adjudicación a la oferta más ventajosa, únicamente los Ayuntamientos de Ávila, Soria y Valladolid, han aportado informes técnicos. Además sólo en el Ayuntamiento de Valladolid se establecen en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares los criterios de adjudicación y las puntuaciones máximas para cada uno de ellos. No obstante, por parte de la Mesa de Contratación se ha realizado la valoración de las ofertas presentadas, pero el resultado final no concreta como se ha obtenido la puntuación de cada criterio, lo que produce además de una insuficiente

justificación de las puntuaciones, que los licitadores desconozcan el proceso seguido por el Ayuntamiento en la evaluación de las ofertas.

- 19) Respecto a la adjudicación del contrato en Ávila, Palencia, Salamanca y Valladolid, se aprobó por el Pleno del Ayuntamiento, órgano en la actualidad competente, según el artículo 22 n) de la Ley de Bases de Régimen Local, sin embargo en Soria se realizó por la Comisión de Gobierno, sin que conste la delegación de esta competencia por parte del Pleno. No obstante, el expediente de contratación es aprobado en todos los casos por el Pleno del Ayuntamiento.
- 20) Han sido objeto de modificación los contratos de Ávila, Palencia y Salamanca, con el fin de prorrogar su duración, introducir modificaciones en las condiciones establecidas inicialmente o incluso ampliar el objeto a la gestión de nuevas instalaciones, sin que ninguna de estas circunstancias pueda entenderse incluida dentro de los supuestos previstos para la modificación del contrato. El Ayuntamiento de Ávila ha acreditado mediante informes las razones de interés público para realizar la modificación y los de Palencia y Salamanca sólo han presentado los acuerdos de aprobación, en los que no se justifican las razones de interés público.

IV.5. Seguimiento y control de la gestión del servicio por los Ayuntamientos titulares en los casos de prestación indirecta

- 21) En general la actividad de control no está centralizada en una única unidad, sino que estas atribuciones suelen estar distribuidas entre distintas unidades con competencias más generales, salvo en Salamanca, que cuenta con un servicio específico.
- 22) En la mayor parte de los casos no existían procedimientos de control normalizados, ni una planificación de las actuaciones de control, salvo en Palencia. Y en ningún caso se cuenta con documentación normalizada en la que se recojan los resultados de las actuaciones de control y las instrucciones dadas al concesionario.

Tampoco es habitual la presentación al Ayuntamiento de la información económico-financiera que recoge los resultados de la empresa concesionaria.

- 23) Aunque en todos los casos están previstos procedimientos de reclamación por los usuarios, únicamente en el caso de Palencia el Ayuntamiento interviene de forma directa en su control y resolución.

24) Por lo que puede concluirse que en los Ayuntamientos analizados que prestan el servicio de forma indirecta, en general, no se dan los requisitos para que pueda considerarse que existe un sistema de control normalizado de la actividad del concesionario, salvo en el caso de Palencia, que sin cumplir todos los parámetros analizados es la que más se acerca.

IV.6. Resultados económicos del servicio

25) Los niveles de información de que disponían los Ayuntamientos sobre los datos económicos referentes a la prestación del servicio eran dispares, y en general no recogían adecuadamente los gastos e ingresos imputables al servicio, por los siguientes motivos:

- En la mayor parte de los casos los ingresos y gastos derivados del servicio no estaban diferenciados, sino que se contabilizaban conjuntamente con los correspondientes al servicio de saneamiento.
- Algunos gastos relacionados con el servicio no se imputan al programa presupuestario específico, sino que están incluidos en otros programas.
- No se efectúa una imputación económica de las inversiones, ni de los ingresos correspondientes a varios ejercicios.
- No se contempla la repercusión de ningún porcentaje de los costes indirectos al servicio.

26) La estructura presupuestaria de los ingresos del servicio está muy vinculada a su forma de gestión, así en los Ayuntamientos con gestión directa los ingresos tienen carácter tributario, ya que derivan de las tasas abonadas por los usuarios, mientras que en los de gestión indirecta tienen carácter patrimonial, puesto que proceden del canon que paga el concesionario, salvo en el caso de Palencia, en que la configuración de las prestaciones no responde a lo habitual en este tipo de contrato, de forma que sus ingresos proceden de las tasas del servicio, igual que en gestión directa.

27) La estructura de gastos está igualmente condicionada por la forma de prestación del servicio, de modo que mientras en los de gestión directa se recogen la totalidad de los gastos derivados del servicio (salvando las limitaciones señaladas), en los de gestión indirecta, únicamente se contemplan los gastos que asume directamente el Ayuntamiento, como los derivados de inversiones, seguimiento, etc.

En los Ayuntamientos con gestión directa el peso más elevado lo tienen los gastos de personal (León) o los gastos en bienes corrientes y servicios (Burgos y Segovia),

dependiendo de si la gestión se desarrolla íntegramente por el Ayuntamiento con medios propios o tiene contratadas externamente determinadas actividades, que se abonan con cargo a la partida trabajos realizados por empresas, que junto con los gastos en suministros son las partida más importantes de este capítulo presupuestario. Respecto a los gastos de inversión, no hay una correlación entre los distintos Ayuntamientos y su forma de gestión, dado que dependen de los planes de inversión que cada uno tiene.

- 28) Los resultados obtenidos por diferencia entre ingresos y gastos corrientes son en todos los Ayuntamientos positivos, pero con grandes diferencias de unos a otros, de forma que mientras en algunos casos los ingresos superan a los gastos en un 20% (León y Palencia) en otros los triplican (Segovia). En el caso de Valladolid y Salamanca, los ingresos procedentes del canon se corresponden con el resultado, dado que no registran gastos.
- 29) Respecto a los indicadores que relacionan ingresos y gastos corrientes con la población atendida, en el caso de la gestión directa los valores más elevados corresponden a Burgos y los mas bajos a León en ingresos (ya que sólo recoge los correspondientes a abastecimiento) y a Segovia en gastos.

En los Ayuntamientos con gestión indirecta, excluyendo a Palencia que no es comparable por los motivos apuntados, los ingresos más elevados corresponden a Salamanca y Valladolid, con gran diferencia respecto a Ávila, que por otro lado es el único que registra gastos.

En cuanto a los resultados que se obtienen de confrontar gastos e ingresos por habitante, (único ratio que puede ser comparable a nivel global), los valores más elevados se alcanzan en Segovia, seguido de Salamanca y Valladolid, en una situación intermedia estaría Burgos, y con valores notablemente inferiores, Palencia, León y Ávila.

- 30) Los indicadores que relacionan ingresos y gastos corrientes con el volumen facturado, en los Ayuntamientos con gestión directa alcanzan los valores más altos en Segovia, que sin embargo tiene el valor más bajo en gastos. Respecto a los ingresos le sigue Burgos, con poca diferencia, y después León que mantiene valores más bajos (hay que recordar que sólo incluye los correspondientes a abastecimiento). En gastos es donde se aprecian mayores diferencias entre Burgos y León por un lado y Segovia por otro. ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Párrafo modificado en virtud de alegaciones del Ayuntamiento de León

En los Ayuntamientos con gestión indirecta, son también Valladolid y Salamanca los que alcanzan los valores más elevados, con gran diferencia respecto a Ávila. Palencia por los motivos apuntados no es comparable.

Finalmente, los resultados que se obtienen por metro cúbico facturado, (igualmente, el único ratio que puede ser comparable a nivel global), presenta una estructura similar a la que se obtiene por población atendida, los valores más altos se alcanzan en Segovia, seguido de Salamanca y Valladolid, y los más bajos, con importantes diferencias respecto a los anteriores en Palencia, León y Ávila. Burgos, que ocupaba una posición intermedia en los resultados por habitante, obtiene valores más bajos respecto al volumen facturado, dado los altos niveles de consumo que registra.

IV.7. Regulación y gestión de las tarifas por prestación del servicio

- 31) Las tarifas por la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable tienen el carácter de tasas, por lo que su consideración como “precios” en los Ayuntamientos de Ávila y Salamanca no es conforme con lo establecido por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
- 32) Las tarifas establecidas por los Ayuntamientos fueron reguladas mediante las correspondientes ordenanzas fiscales, cuyo contenido en el caso de Ávila y Salamanca no recoge todos los aspectos que establece el artículo 16 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- 33) La gestión y recaudación de las tarifas por la prestación del servicio, dado que se trata de recursos de carácter tributario, debe ajustarse a lo establecido en la normativa tributaria, al margen de la forma de prestación del servicio.

Sin embargo, únicamente en los casos de León y Palencia se ha podido comprobar que se cumple el procedimiento fijado por dicha normativa, de forma que las liquidaciones son aprobadas por el Ayuntamiento y se notifican en la forma establecida. En Ávila el Ayuntamiento realiza la aprobación de los padrones pero su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia no reúne todos los elementos requeridos, al igual que en Valladolid, donde además no se ha obtenido constancia de la aprobación de los padrones por parte del Ayuntamiento. En el resto de los casos no se ha facilitado información sobre la gestión realizada.

- 34) Las tarifas establecidas por la prestación del servicio, en general diferencian entre los distintos usos del agua y tienen carácter progresivo en función del consumo, salvo en algunos casos.

En Burgos se aplica la misma tarifa para usos domésticos y para usos no domésticos, y la cuota de consumo no es progresiva, por lo que incumple los criterios previstos en la Directiva Marco del Agua 2000/60/CE, ya que no promueve un uso eficiente del agua y una contribución adecuada de los diversos usos a la recuperación de los costes de los servicios.

Estas observaciones también han de aplicarse a Segovia y Palencia, en el primer caso debido a que la tarifa que aplica para uso industrial no es progresiva, y en el segundo porque aplica un criterio muy restrictivo sobre la determinación del uso industrial.

IV.8. Análisis de la prestación del servicio

- 35) La relación entre el agua suministrada y la captada presenta un valor medio para los Ayuntamientos analizados del 94%, lo que supone que se producen unas mermas del 6%, derivadas de las fugas por instalaciones y redes en mal estado y los propios procesos de tratamiento del agua.

Estos valores suponen un rendimiento superior en aproximadamente 10 puntos en relación con la media regional y nacional, lo que indicaría un mejor estado de conservación de las de las redes e instalaciones en las capitales de provincia.

- 36) La facturación alcanza de media en estos municipios el 64% del volumen suministrado, registrándose diferencias importantes en algunas ciudades, como León y Segovia que no llegan al 50% y Ávila con un 85%. En el volumen no facturado se comprenden tanto las fugas en las redes de distribución y los consumos ilegales, como los propios consumos municipales, que, salvo en Ávila, no se han computado en los datos facilitados sobre el volumen facturado.

En relación a la media nacional y regional los valores obtenidos por las capitales de provincia son bajos, con diferencias en torno a 20 puntos, pero que en buen medida se deben a que en los datos regionales y nacionales sí se computan los consumos municipales, por tanto si se excluyen estos consumos las diferencias bajan a unos 8 puntos.

- 37) Respecto a la distribución del consumo por usos en las capitales de provincia, de media el 69,2% corresponde a usos domésticos, el 27,9% a usos industriales y de servicios y el

3,0% restante a otros usos. Es de destacar que se producen diferencias importantes entre algunas de ellas: en los Ayuntamientos de Palencia y León destaca un peso muy elevado de los consumos domésticos, mientras que en Burgos y Valladolid los consumos de sectores económicos tienen mayor importancia relativa.

Comparados con los valores que se obtienen para el conjunto regional y nacional, el consumo doméstico es mayor en las capitales de provincia, mientras que el consumo de sectores económicos está por encima de la media nacional y por debajo de la regional. En el grupo de consumo de otros usos, se registran diferencias importantes, que se explican en buena medida por el cómputo de los consumos municipales en los datos nacionales y regionales.

- 38) El consumo medio por habitante y año es de $86,8 \text{ m}^3$ para el conjunto de los municipios analizados, lo que supone un consumo medio por habitante y día de 236,4 litros. El mayor consumo se alcanza en Burgos con 124 m^3 por habitante y año, seguido de Salamanca con poco más de 90 m^3 mientras León, Palencia y Valladolid son los que tienen un consumo más bajo con valores inferiores a 80 m^3 por habitante y año.

En comparación a los consumos medios que se registran a nivel regional ($115,2 \text{ m}^3$) y nacional ($94,1 \text{ m}^3$), el de las capitales de provincia es inferior, tanto a nivel global como individual, excepto en el caso de Burgos, que es la única que superaría estos valores. No obstante, si se excluyen los consumos municipales en los datos regionales y nacionales, para homogeneizarlos con los datos de las capitales, estas diferencias se reducirían, y el consumo medio de éstas prácticamente se igualaría al nacional.

- 39) En relación al consumo medio por usos, para el conjunto de estos municipios se distribuye del siguiente modo: el doméstico es de $60,0 \text{ m}^3$ por habitante y año, el de sectores económicos $24,2 \text{ m}^3$ y el de otros usos de $2,6 \text{ m}^3$.

Por municipios, es Burgos el que presenta los mayores valores de consumo medio, tanto para uso doméstico ($76,3 \text{ m}^3$) como para uso industrial y de servicios ($47,7 \text{ m}^3$), mientras el resto se mantiene en valores más cercanos a la media. No obstante, en el consumo medio de agua para uso industrial y de servicios las diferencias entre municipios son muy elevadas, de forma que el índice de Burgos dobla los de Salamanca y Valladolid, que ocupan los siguientes puestos, y es casi cuatro veces el correspondiente a Palencia, que tiene el índice más bajo.

En comparación con los ratios regionales y nacionales, el consumo doméstico de las capitales presenta valores similares, mientras que el consumo registrado por los sectores económicos se sitúa por debajo del índice regional y por encima del nacional.

- 40) En lo que se refiere a los precios medios del agua, presentan variaciones importantes entre los municipios analizados, especialmente en los correspondientes al uso doméstico, llegando en el caso de Burgos, que tiene los valores más elevados, a doblar los de Ávila, que son los más bajos.

V. RECOMENDACIONES

1) Procedimientos.

Deben establecerse sistemas de control interno, delimitando claramente las unidades administrativas que participan en la gestión del servicio, así como las competencias que les corresponden y fijar procedimientos que definan la forma en que se llevará a cabo el control interno.

2) Seguimiento y control del servicio por los Ayuntamientos titulares en los casos de prestación indirecta.

En los casos en que el servicio se presta de forma indirecta, a través de concesión, se deben incrementar los instrumentos de control sobre las empresas concesionarias del servicio por parte de los Ayuntamientos titulares del mismo, con el fin de garantizar una adecuada prestación del servicio y el cumplimiento de las condiciones pactadas.

Además, los Ayuntamientos deben exigir a los concesionarios la presentación de las cuentas anuales y demás documentación demostrativa del resultado de la actividad, con el fin de poder verificar el cumplimiento del equilibrio financiero y comprobar que los ingresos obtenidos por el concesionario se ajustan a las limitaciones establecidas por el artículo 129.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

3) Contratación.

En la preparación de las contrataciones que se realicen, debe tenerse en consideración las normas vigentes, en especial la inclusión en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares de criterios para la adjudicación del concurso, indicados por orden decreciente y por la ponderación que se les atribuya. Asimismo, en las modificaciones de los contratos deben observarse los requisitos y formalidades exigidas en la legislación aplicable.

Debe conservarse todo el expediente administrativo completo, desde la preparación a la ejecución, incluyendo las fases de licitación y adjudicación, durante toda la vigencia del contrato, con independencia del momento en que se realicen las actuaciones.

4) Determinación de costes.

Deben implantarse sistemas de registro e imputación de los costes derivados del servicio de abastecimiento de agua potable, de forma que sea posible obtenerlos con el suficiente nivel de

desagregación y diferenciados respecto de los correspondientes al servicio de saneamiento.

Los costes del servicio deben comprender tanto los directos, como la parte de los costes indirectos que sea atribuible al servicio. Y dentro de los costes directos se debe incluir, además de los gastos de funcionamiento, la amortización de las inversiones realizadas. Igualmente, en el caso de los ingresos se deben de imputar con un criterio económico los que corresponda a varios ejercicios.

5) Tarifas por la prestación del servicio.

Las tarifas por la prestación del servicio de abastecimiento de agua tienen el carácter de tasas, por lo que los Ayuntamientos de Ávila y Salamanca deben adaptar su regulación en este sentido.

La gestión y recaudación de las tarifas por la prestación del servicio debe realizarse de conformidad con la normativa tributaria, independientemente de la forma de prestación del servicio. Por tanto, las liquidaciones deben ser aprobadas por el Ayuntamiento en todo caso y notificarse en la forma establecida.

La estructura de las tarifas fijada por los Ayuntamientos, debe tener en cuenta las exigencias establecidas por la Directiva Marco del Agua 2000/60/CE, de forma que promueva una utilización eficiente del agua y una contribución adecuada de los diferentes usos a la recuperación de los costes del agua. Por tanto, se deben ir adaptando a estos requisitos, especialmente en aquellos Ayuntamientos en que se mantienen tarifas de consumo fijas (Burgos y Segovia) o escasamente progresivas, y en los que no se diferencian los usos del agua (Burgos) o utilizan criterios muy restrictivos sobre la determinación del uso industrial y de servicios (Palencia).

En todo caso, el establecimiento de las tarifas debe ir precedido de un estudio técnico-económico que permita determinar la totalidad de los costes del servicio, de manera que el rendimiento de las mismas no supere dichos costes.

6) Consumos municipales.

Los consumos municipales se deberían medir, con el fin de que puedan ser controlados y evitar consumos excesivos, así como ser objeto de facturación, de modo que su coste no acabe repercutiéndose al resto de los usuarios del servicio.

7) Indicadores de gestión.

Se deben establecer indicadores de gestión que permitan efectuar evaluaciones sobre la eficacia y calidad en la prestación del servicio e introducir mejoras en la misma. Estos indicadores han de calcularse y analizarse periódicamente, a fin de que se pueda efectuar un seguimiento de la evolución a lo largo del tiempo y de los resultados obtenidos con las modificaciones introducidas en la gestión.

En todo caso, ha de tenerse en cuenta que para que este sistema de evaluación sea útil es necesario partir de información fiable, por ello es preciso implantar un sistema de información que permita obtener los datos más relevantes del servicio de forma sencilla y homogénea.

- 8) Por último, señalar que las diferencias que se producen en los resultados obtenidos para cada uno de los municipios analizados pueden deberse en parte a las limitaciones que presenta la información analizada (que han sido expuestas reiteradamente a lo largo del Informe) o a las características del municipio, pero otra parte puede derivarse de la gestión realizada. Por ello, **es recomendable que los municipios, especialmente los que presentan los valores más extremos en los diferentes indicadores analizados, revisen la información facilitada y analicen los motivos por los que sus indicadores difieren significativamente de los correspondientes al resto de los municipios.**

En Palencia, a 24 de julio de 2008

EL PRESIDENTE

Fdo.: Pedro Martín Fernández

ANEXOS

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Informe de fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia - Ejercicio 2003

ABASTECIMIENTO DE AGUA. PERIODO 2001-2004

Ayto.	Año	Volumen Captado		Volumen Suministrado		Suministrado/ Captado	Var. anual	Volumen Facturado		Facturado/ Suministrado	Var. anual	Volumen Cobrado		Cobrado/ Facturado	Var. anual
		M³	% var. anual	M³	% var. anual			M³	% var. anual			M³	% var. anual		
Ávila	2001	5.309.235		4.870.858		91,7%		3.930.019		80,7%		3.908.506		99,5%	
	2002	5.171.083	-2,6%	4.788.040	-1,7%	92,6%	0,8%	3.990.033	1,5%	83,3%	2,6%	3.971.704	1,6%	99,5%	0,1%
	2003	5.279.205	2,1%	4.933.836	3,0%	93,5%	0,9%	4.216.954	5,7%	85,5%	2,1%	4.194.970	5,6%	99,5%	-0,1%
	2004	5.317.675	0,7%	5.016.675	1,7%	94,3%	0,9%	4.362.326	3,4%	87,0%	1,5%	4.325.871	3,1%	99,2%	-0,3%
	Media 2001-04	5.269.300		4.902.352		93,0%		4.124.833		84,1%		4.100.263		99,4%	
	Var. 2001-04		0,2%		3,0%		2,6%		11,0%		6,3%		10,7%		-0,3%
Burgos	2001	30.150.615		29.334.863		97,3%		20.294.367		69,2%		n.d.			
	2002	29.455.453	-2,3%	28.803.114	-1,8%	97,8%	0,5%	20.366.603	0,4%	70,7%	1,5%	n.d.			0,0%
	2003	30.934.861	5,0%	29.342.658	1,9%	94,9%	-2,9%	20.998.088	3,1%	71,6%	0,9%	n.d.			0,0%
	2004	30.170.861	-2,5%	29.435.797	0,3%	97,6%	2,7%	22.066.259	5,1%	75,0%	3,4%	n.d.			0,0%
	Media 2001-04	30.177.948		29.229.108		96,9%		20.931.329		71,6%					
	Var. 2001-04		0,1%		0,3%		0,3%		8,7%		5,8%				0,0%
León	2001	22.890.062		19.914.354		87,0%		9.827.276		49,3%		9.827.276		100,0%	
	2002	23.021.280	0,6%	20.028.514	0,6%	87,0%	0,0%	9.972.028	1,5%	49,8%	0,4%	9.971.861	1,5%	100,0%	0,0%
	2003	23.178.960	0,7%	20.165.695	0,7%	87,0%	0,0%	9.936.912	-0,4%	49,3%	-0,5%	9.936.912	-0,4%	100,0%	0,0%
	2004	23.336.640	0,7%	20.302.877	0,7%	87,0%	0,0%	10.106.146	1,7%	49,8%	0,5%	10.106.146	1,7%	100,0%	0,0%
	Media 2001-04	23.106.736		20.102.860		87,0%		9.960.591		49,5%		9.960.549		100,0%	
	Var. 2001-04		2,0%		2,0%		0,0%		2,8%		0,4%		2,8%		0,0%
Palencia	2001	9.117.452		8.442.146		92,6%		6.052.523		71,7%		5.352.746		88,4%	
	2002	9.214.031	1,1%	8.531.650	1,1%	92,6%	0,0%	6.251.846	3,3%	73,3%	1,6%	5.588.315	4,4%	89,4%	0,9%
	2003	9.426.110	2,3%	8.727.800	2,3%	92,6%	0,0%	6.112.719	-2,2%	70,0%	-3,2%	5.531.931	-1,0%	90,5%	1,1%
	2004	9.718.607	3,1%	9.023.250	3,4%	92,8%	0,3%	6.030.442	-1,3%	66,8%	-3,2%	5.468.662	-1,1%	90,7%	0,2%
	Media 2001-04	9.369.050		8.681.212		92,7%		6.111.883		70,4%		5.485.414		89,7%	
	Var. 2001-04		6,6%		6,9%		0,3%		-0,4%		-4,9%		2,2%		2,2%

n.d.: dato no disponible

CUADRO N° 19-A

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Informe de fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia - Ejercicio 2003

ABASTECIMIENTO DE AGUA. PERIODO 2001-2004 (continuación)

Ayto.	Año	Volumen Captado		Volumen Suministrado		Suministrado/ Captado	Var. anual	Volumen Facturado		Facturado/ Suministrado	Var. anual	Volumen Cobrado		Cobrado/ Facturado	Var. anual
		M³	% var. anual	M³	% var. anual			M³	% var. anual			M³	% var. anual		
Salamanca	2001	22.357.579		22.357.579		100,0%		13.378.847		59,8%		11.547.580		86,3%	
	2002	23.346.088	4,4%	23.346.088	4,4%	100,0%	0,0%	13.684.868	2,3%	58,6%	-1,2%	13.154.622	13,9%	96,1%	9,8%
	2003	21.819.543	-6,5%	21.819.543	-6,5%	100,0%	0,0%	14.324.392	4,7%	65,6%	7,0%	13.810.368	5,0%	96,4%	0,3%
	2004	21.945.715	0,6%	21.945.715	0,6%	100,0%	0,0%	14.738.523	2,9%	67,2%	1,5%	13.729.787	-0,6%	93,2%	-3,3%
	Media 2001-04	22.367.231		22.367.231		100,0%		14.031.658		62,7%		13.060.589		93,1%	
	Var. 2001-04		-1,8%		-1,8%		0,0%		10,2%		7,3%		18,9%		6,8%
Segovia	2001	n.d.		11.000.000				n.d.				n.d.			
	2002	n.d.		11.000.000	0,0%			4.890.798		44,5%		n.d.			
	2003	n.d.		11.000.000	0,0%			4.890.798	0,0%	44,5%	0,0%	n.d.			
	2004	n.d.		11.000.000	0,0%			n.d.				n.d.			
	Media 2001-04			11.000.000				2.445.399		22,2%					
	Var. 2001-04				0,0%										
Valladolid	2001	38.894.702		36.973.534		95,1%		24.103.357		65,2%		23.387.467		97,0%	
	2002	38.172.461	-1,9%	36.661.172	-0,8%	96,0%	1,0%	23.791.382	-1,3%	64,9%	-0,3%	23.221.868	-0,7%	97,6%	0,6%
	2003	38.287.632	0,3%	36.813.984	0,4%	96,2%	0,1%	24.003.766	0,9%	65,2%	0,3%	23.398.406	0,8%	97,5%	-0,1%
	2004	38.523.896	0,6%	37.100.530	0,8%	96,3%	0,2%	23.762.932	-1,0%	64,1%	-1,2%	23.330.888	-0,3%	98,2%	0,7%
	Media 2001-04	38.469.673		36.887.305		95,9%		23.915.359		64,8%		23.334.657		97,6%	
	Var. 2001-04		-1,0%		0,3%		1,2%		-1,4%		-1,1%		-0,2%		1,2%
Total capitales (1)s	2001	128.719.645		121.893.334		94,7%		77.586.389		63,7%		54.023.575		94,3%	
	2002	128.380.396	-0,3%	122.158.578	0,2%	95,2%	0,5%	78.056.760	0,6%	63,9%	0,2%	55.908.370	3,5%	96,9%	2,6%
	2003	128.926.311	0,4%	121.803.516	-0,3%	94,5%	-0,7%	79.592.831	2,0%	65,3%	1,4%	56.872.587	1,7%	97,1%	0,1%
	2004	129.013.394	0,1%	122.824.844	0,8%	95,2%	0,7%	81.066.628	1,9%	66,0%	0,7%	56.961.354	0,2%	96,5%	-0,5%
	Media 2001-04	128.759.937		122.170.068		94,9%		79.075.652		64,7%		55.941.472		96,2%	
	Var. 2001-04		0,2%		0,8%		0,5%		4,5%		2,4%		5,4%		2,2%

n.d.: dato no disponible

CUADRO Nº 19-B

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Informe de fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia - Ejercicio 2003

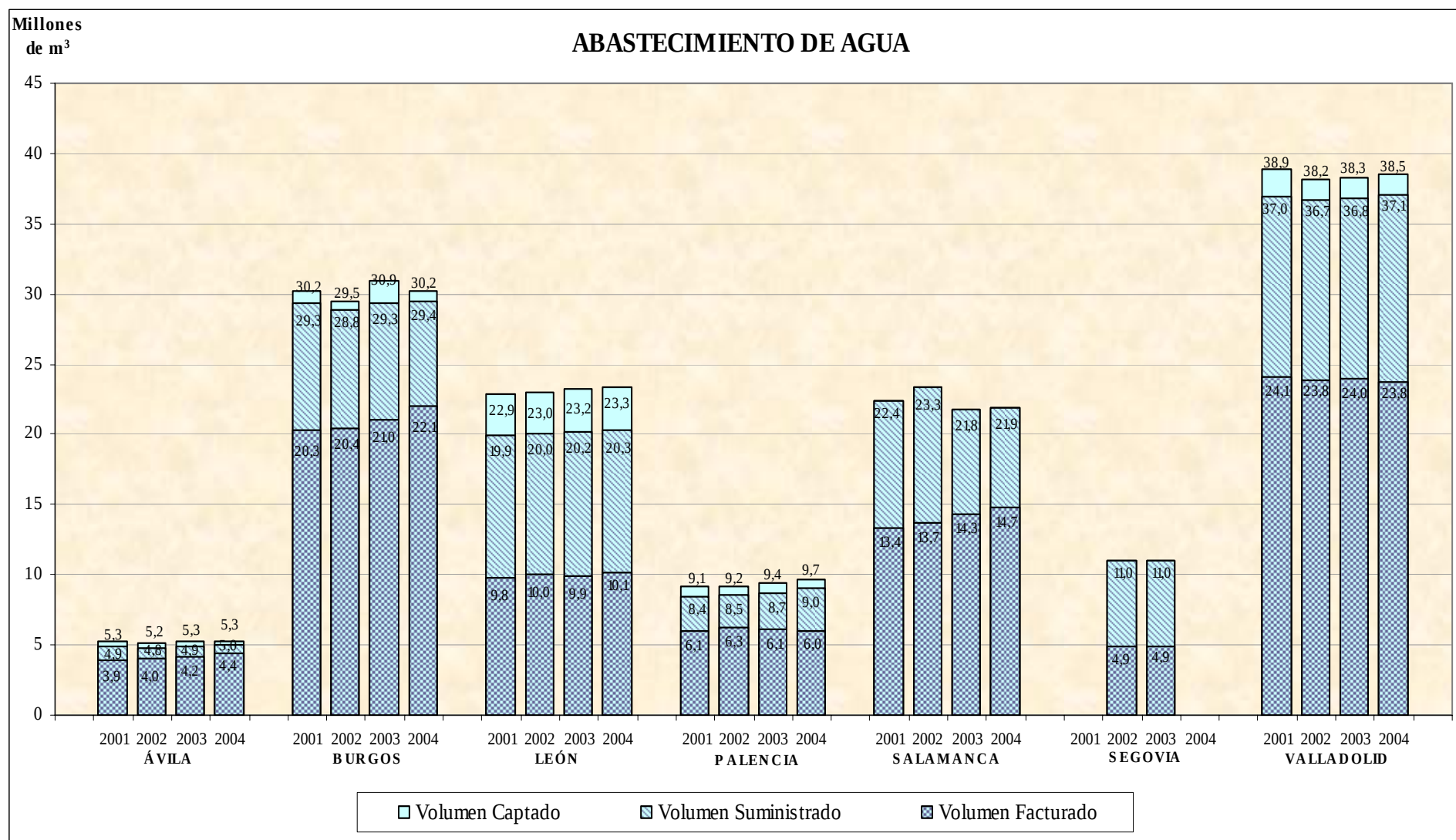


GRÁFICO N° 10

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Informe de fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia - Ejercicio 2003

USOS DEL AGUA. PERIODO 2001-2004

Ayto.	Año	Uso doméstico				Uso industrial y de servicios				Otros usos				Total	
		M ³ facturados	% var. anual	% s/ total Ayto.	Var. anual	M ³ facturados	% var. anual	% s/ total Ayto.	Var. anual	M ³ facturados	% var. anual	% s/ total Ayto.	Var. anual	M ³ facturados	% var. anual
Ávila	2001	2.555.439		65,0%		929.883		23,7%		444.697		11,3%		3.930.019	
	2002	2.624.872	2,7%	65,8%	0,8%	926.009	-0,4%	23,2%	-0,5%	439.152	-1,2%	11,0%	-0,3%	3.990.033	1,5%
	2003	2.708.021	3,2%	64,2%	-1,6%	939.600	1,5%	22,3%	-0,9%	569.333	29,6%	13,5%	2,5%	4.216.954	5,7%
	2004	2.752.329	1,6%	63,1%	-1,1%	957.261	1,9%	21,9%	-0,3%	652.736	14,6%	15,0%	1,5%	4.362.326	3,4%
	Media 2001-04	2.660.165		64,5%		938.188		22,8%		526.480		12,7%		4.124.833	
	Var. 2001-04		7,7%		-1,9%		2,9%		-1,7%		46,8%		3,6%		11,0%
Burgos	2001	12.441.069		61,3%		7.853.298		38,7%						20.294.367	
	2002	12.631.379	1,5%	62,0%	0,7%	7.735.224	-1,5%	38,0%	-0,7%					20.366.603	0,4%
	2003	12.923.889	2,3%	61,5%	-0,5%	8.074.199	4,4%	38,5%	0,5%					20.998.088	3,1%
	2004	13.707.569	6,1%	62,1%	0,6%	8.358.690	3,5%	37,9%	-0,6%					22.066.259	5,1%
	Media 2001-04	12.925.977		61,7%		8.005.353		38,3%		0		0,0%		20.931.329	
	Var. 2001-04		10,2%		0,8%		6,4%		-0,8%						8,7%
León	2001	7.714.758		78,5%		2.112.518		21,5%						9.827.276	
	2002	7.799.537	1,1%	78,2%	-0,3%	2.172.491	2,8%	21,8%	0,3%					9.972.028	1,5%
	2003	7.748.370	-0,7%	78,0%	-0,2%	2.188.542	0,7%	22,0%	0,2%					9.936.912	-0,4%
	2004	7.904.046	2,0%	78,2%	0,2%	2.202.100	0,6%	21,8%	-0,2%					10.106.146	1,7%
	Media 2001-04	7.791.678		78,2%		2.168.913		21,8%		0		0,0%		9.960.591	
	Var. 2001-04		2,5%		-0,3%		4,2%		0,3%						2,8%
Palencia	2001	5.171.847		85,4%		880.676		14,6%						6.052.523	
	2002	5.278.289	2,1%	84,4%	-1,0%	973.557	10,5%	15,6%	1,0%					6.251.846	3,3%
	2003	5.093.094	-3,5%	83,3%	-1,1%	1.019.625	4,7%	16,7%	1,1%					6.112.719	-2,2%
	2004	5.146.007	1,0%	85,3%	2,0%	884.435	-13,3%	14,7%	-2,0%					6.030.442	-1,3%
	Media 2001-04	5.172.309		84,6%		939.573		15,4%		0		0,0%		6.111.883	
	Var. 2001-04		-0,5%		-0,1%		0,4%		0,1%						-0,4%

CUADRO N° 20-A

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Informe de fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia – Ejercicio 2003

USOS DEL AGUA. PERIODO 2001-2004 (continuación)

Ayto.	Año	Uso doméstico				Uso industrial y de servicios				Otros usos				Total	
		M ³ facturados	% var. anual	% s/ total Ayto.	Var. anual	M ³ facturados	% var. anual	% s/ total Ayto.	Var. anual	M ³ facturados	% var. anual	% s/ total Ayto.	Var. anual	M ³ facturados	% var. anual
Salamanca	2001	8.937.912		66,8%		3.142.637		23,5%		1.298.298		9,7%		13.378.847	
	2002	9.036.621	1,1%	66,0%	-0,8%	3.131.887	-0,3%	22,9%	-0,6%	1.516.360	16,8%	11,1%	1,4%	13.684.868	2,3%
	2003	9.145.613	1,2%	63,8%	-2,2%	3.392.625	8,3%	23,7%	0,8%	1.786.154	17,8%	12,5%	1,4%	14.324.392	4,7%
	2004	9.232.861	1,0%	62,6%	-1,2%	3.380.823	-0,3%	22,9%	-0,7%	2.124.839	19,0%	14,4%	1,9%	14.738.523	2,9%
	Media 2001-04	9.088.252		64,8%		3.261.993		23,2%		1.681.413		11,9%		14.031.658	
	Var. 2001-04		3,3%		-4,2%		7,6%		-0,6%		63,7%		4,7%		10,2%
Valladolid	2001	17.617.269		73,1%		6.486.088		26,9%						24.103.357	
	2002	17.357.975	-1,5%	73,0%	-0,1%	6.433.407	-0,8%	27,0%	0,1%					23.791.382	-1,3%
	2003	17.423.863	0,4%	72,6%	-0,4%	6.579.903	2,3%	27,4%	0,4%					24.003.766	0,9%
	2004	17.422.833	0,0%	73,3%	0,7%	6.340.099	-3,6%	26,7%	-0,7%					23.762.932	-1,0%
	Media 2001-04	17.455.485		73,0%		6.459.874		27,0%		0		0,0%		23.915.359	
	Var. 2001-04		-1,1%		0,2%		-2,3%		-0,2%						-1,4%
Total capitales	2001	54.438.294		70,2%		21.405.100		27,6%		1.742.995		2,2%		77.586.389	
	2002	54.728.673	0,5%	70,1%	-0,1%	21.372.575	-0,2%	27,4%	-0,2%	1.955.512	12,2%	2,5%	0,3%	78.056.760	0,6%
	2003	55.042.850	0,6%	69,2%	-1,0%	22.194.494	3,8%	27,9%	0,5%	2.355.487	20,5%	3,0%	0,5%	79.592.831	2,0%
	2004	56.165.645	2,0%	69,3%	0,1%	22.123.408	-0,3%	27,3%	-0,6%	2.777.575	17,9%	3,4%	0,5%	81.066.628	1,9%
	Media 2001-04	55.093.866		69,7%		21.773.894		27,5%		2.207.892		2,8%		79.075.652	
	Var. 2001-04		3,2%		-0,9%		3,4%		-0,3%		59,4%		1,2%		4,5%

CUADRO N° 20-B

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Informe de fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia - Ejercicio 2003

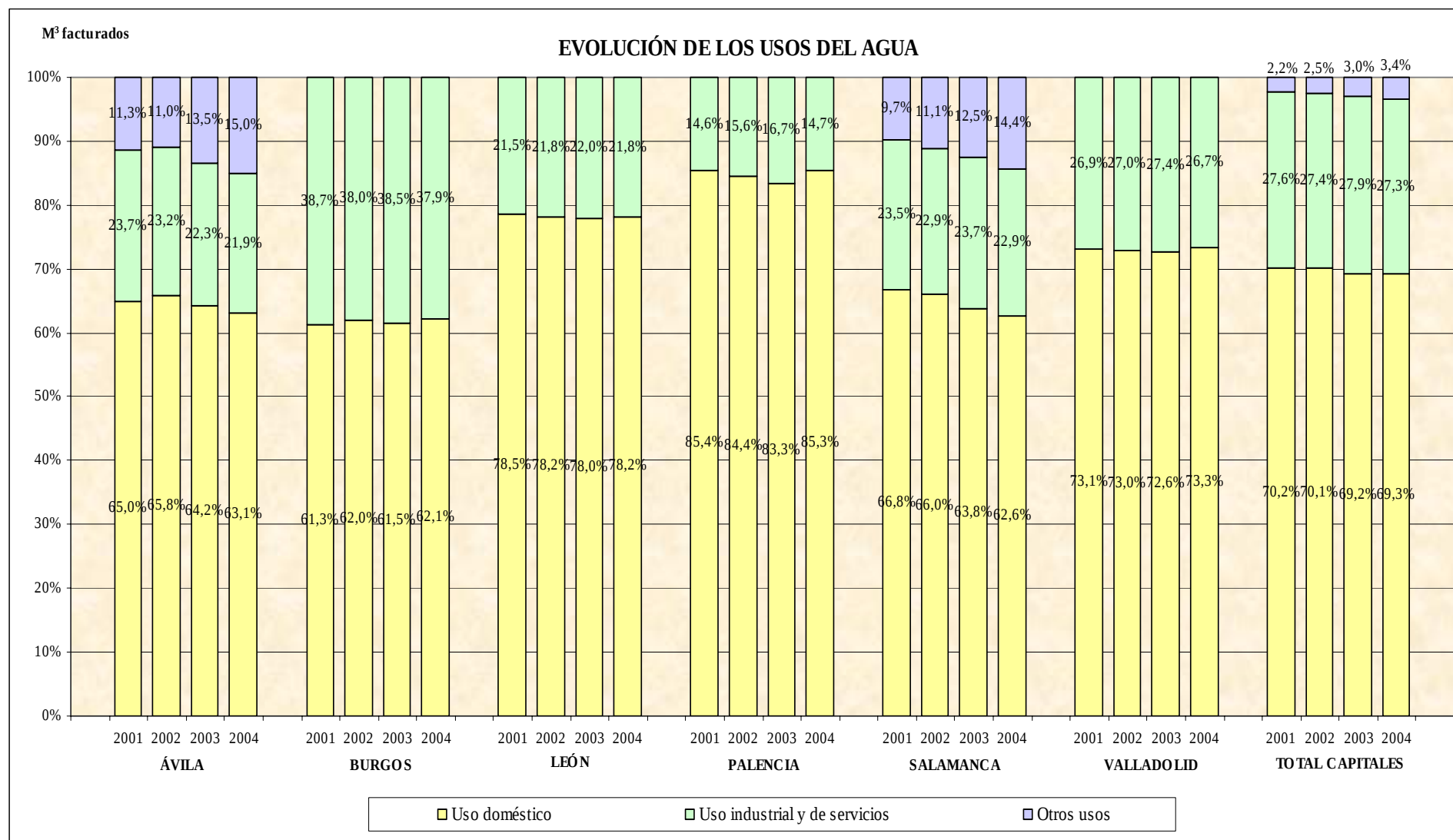


GRÁFICO N° 11

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Informe de fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia - Ejercicio 2003

CONSUMO MEDIO DE AGUA. PERIODO 2001-2004

Ayto.	Año	Consumo medio				Consumo medio por usos											
		por habitante (m3/hab.)	% var. anual	por abonado (m3/abon.)	% var. anual	Doméstico				Industrial y de servicios				Otros Usos			
						por habitante	% var. anual	por abonado domest.	% var. anual	por habitante	% var. anual	por abonado indust. y s.	% var. anual	por habitante	% var. anual	por abonado otros usos	% var. anual
Ávila	2001	81,9		210,1		53,3		150,2		19,4		580,1		9,3		5.294,0	
	2002	79,4	-3%	203,3	-3%	52,2	-2%	147,1	-2%	18,4	-5%	555,2	-4%	8,7	-6%	3.690,4	-30%
	2003	81,0	2%	204,2	0%	52,0	0%	143,8	-2%	18,0	-2%	541,2	-3%	10,9	25%	6.777,8	84%
	2004	83,2	3%	200,7	-2%	52,5	1%	138,9	-3%	18,3	1%	520,3	-4%	12,5	14%	7.502,7	11%
	Media 2001-04	81,4		204,4		52,5		144,8		18,5		548,1		10,4		5.630,8	
	Var. 2001-04		2%		-4%		-1%		-7%		-6%		-10%		34%		42%
Burgos	2001	122,1		561,3		74,8		365,5		47,2		3.718,4					
	2002	121,3	-1%	530,8	-5%	75,2	0%	349,4	-4%	46,1	-3%	3.492,2	-6%				
	2003	124,0	2%	517,2	-3%	76,3	1%	337,5	-3%	47,7	4%	3.499,9	0%				
	2004	130,0	5%	515,1	0%	80,8	6%	339,2	0%	49,3	3%	3.441,2	-2%				
	Media 2001-04	124,4		530,0		76,8		347,2		47,6		3.533,2		0,0		0,0	
	Var. 2001-04		7%		-8%		8%		-7%		4%		-7%				
León	2001	71,5		230,8		56,2		225,9		15,4		250,6					
	2002	73,4	3%	232,9	1%	57,4	2%	228,1	1%	16,0	4%	252,0	1%				
	2003	73,3	0%	229,1	-2%	57,1	-1%	224,1	-2%	16,1	1%	248,5	-1%				
	2004	74,4	2%	230,5	1%	58,2	2%	226,9	1%	16,2	1%	244,1	-2%				
	Media 2001-04	73,2		230,8		57,2		226,3		15,9		248,7		0,0		0,0	
	Var. 2001-04		4%		0%		4%		0%		5%		-3%				
Palencia	2001	74,9		154,2		64,0		133,0		10,9		5.436,3					
	2002	77,4	3%	153,8	0%	65,3	2%	131,1	-1%	12,0	11%	6.363,1	17%				
	2003	75,1	-3%	146,3	-5%	62,6	-4%	123,0	-6%	12,5	4%	6.752,5	6%				
	2004	74,3	-1%	141,3	-3%	63,4	1%	121,6	-1%	10,9	-13%	5.896,2	-13%				
	Media 2001-04	75,4		148,7		63,8		127,0		11,6		6.101,1		0,0		0,0	
	Var. 2001-04		-1%		-8%		-1%		-9%		0%		8%				

CUADRO Nº 21-A

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Informe de fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia - Ejercicio 2003

CONSUMO MEDIO DE AGUA. PERIODO 2001-2004 (continuación)

Ayto.	Año	Consumo medio				Consumo medio por usos											
		por habitante (m3/hab.)	% var. anual	por abonado (m3/abon.)	% var. anual	Doméstico				Industrial y de servicios				Otros Usos			
						por habitante	% var. anual	por abonado domest.	% var. anual	por habitante	% var. anual	por abonado indust. y s.	% var. anual	por habitante	% var. anual	por abonado otros usos	% var. anual
Salamanca	2001	84,4		209,5		56,4		155,6		19,8		489,7		8,2		162.287,3	
	2002	87,7	4%	211,6	1%	57,9	3%	155,9	0%	20,1	1%	467,7	-4%	9,7	19%	189.545,0	17%
	2003	90,7	3%	218,5	3%	57,9	0%	156,5	0%	21,5	7%	476,5	2%	11,3	16%	223.269,3	18%
	2004	91,9	1%	220,2	1%	57,6	-1%	155,9	0%	21,1	-2%	440,0	-8%	13,2	17%	265.604,9	19%
	Media 2001-04	88,7		215,0		57,4		156,0		20,6		467,4		10,6		210.176,6	
	Var. 2001-04		9%		5%		2%		0%		6%		-10%		62%		64%
Segovia	2001	n.d.		n.d.		n.d.		n.d.		n.d.		n.d.		n.d.		n.d.	
	2002	89,0		163,6		n.d.		n.d.		n.d.		n.d.		n.d.		n.d.	
	2003	87,9	-1%	162,2	-1%	n.d.		n.d.		n.d.		n.d.		n.d.		n.d.	
	2004	n.d.		n.d.		n.d.		n.d.		n.d.		n.d.		n.d.		n.d.	
	Media 2001-04	88,8		162,9													
	Var. 2001-04																
Valladolid	2001	75,7		234,7		55,3		192,9		20,4		586,9					
	2002	74,7	-1%	226,2	-4%	54,5	-2%	185,8	-4%	20,2	-1%	564,7	-4%				
	2003	74,7	0%	222,9	-1%	54,3	0%	182,3	-2%	20,5	1%	560,6	-1%				
	2004	73,9	-1%	217,6	-2%	54,2	0%	180,1	-1%	19,7	-4%	526,5	-6%				
	Media 2001-04	74,8		225,2		54,6		185,2		20,2		559,0		0,0		0,0	
	Var. 2001-04		-2%		-7%		-2%		-7%		-3%		-10%				
Total capitales (2)	2001	85,3		255,8		59,9		199,5		23,5		718,8		1,9		2.797,7	
	2002	85,8	1%	250,7	-2%	60,2	1%	195,5	-2%	23,5	0%	695,1	-3%	2,2	12%	2.769,8	-1%
	2003	86,8	1%	249,0	-1%	60,0	0%	191,7	-2%	24,2	3%	696,6	0%	2,6	19%	3.433,7	24%
	2004	88,0	1%	247,7	-1%	61,0	2%	191,5	0%	24,0	-1%	667,1	-4%	3,0	17%	3.912,1	14%
	Media 2001-04	86,5		250,7		60,3		194,5		23,8		693,7		2,4		3.240,9	
	Var. 2001-04		3%		-3%		2%		-4%		2%		-7%		57%		40%

n.d.: dato no disponible

CUADRO N° 21-B

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Informe de fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia - Ejercicio 2003

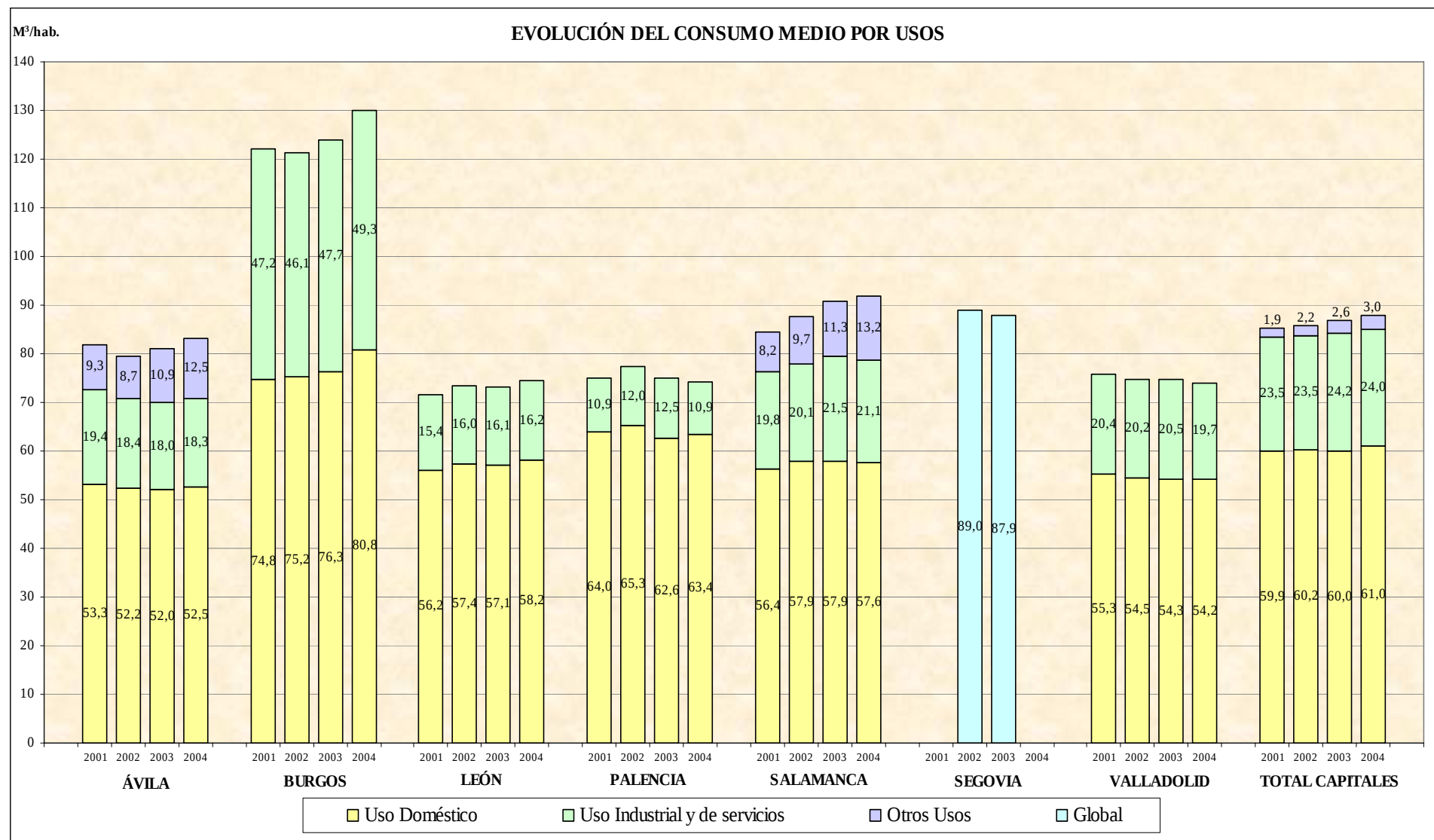


GRÁFICO N° 12

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Informe de fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia – Ejercicio 2003

LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA: INGRESOS. PERIODO 2001-2004

AYUNTAMIENTO	AÑO	PRESUPUESTO DEFINITIVO (1)	% Var. Anual (*)	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS (2)	% Var. Anual (*)	Grado Ejecución (2) / (1)	RECAUDACIÓN NETA (3)	% Var. Anual (*)	Grado Realización (3) / (2)	DERECHOS PTES. COBRO (4)	% Var. Anual (*)
AVILA	2001	402.140,00		425.463,76		106%	297.098,11		70%	128.365,65	
	2002	420.708,47	5%	464.409,63	9%	110%	254.107,78	-14%	55%	210.301,85	64%
	2003	2.280.708,50	442%	156.317,04	-66%	7%	148.955,70	-41%	95%	7.361,34	-96%
	2004	525.000,00	-77%	180.651,74	16%	34%	160.674,04	8%	89%	19.977,70	171%
	Media	907.139,24	123%	306.710,54	-14%	64%	215.208,91	-16%	77%	91.501,64	46%
BURGOS	2001	11.671.407,31		11.116.343,89		95%	10.409.829,00		94%	706.514,89	
	2002	12.377.604,31	6%	12.049.231,51	8%	97%	10.875.535,71	4%	90%	1.173.695,80	66%
	2003	12.481.696,27	1%	12.321.893,28	2%	99%	10.151.240,15	-7%	82%	2.170.653,13	85%
	2004	14.481.685,87	16%	13.858.901,39	12%	96%	11.313.527,13	11%	82%	2.545.374,26	17%
	Media	12.753.098,44	8%	12.336.592,52	8%	97%	10.687.533,00	3%	87%	1.649.059,52	56%
LEON	2001	4.658.540,79		5.760.309,58		124%	4.276.043,19		74%	1.484.266,39	
	2002	4.788.402,14	3%	4.882.212,78	-15%	102%	2.722.233,89	-36%	56%	2.159.978,89	46%
	2003	4.791.160,00	0%	4.817.489,93	-1%	101%	3.683.219,07	35%	76%	1.134.270,86	-47%
	2004	4.983.222,00	4%	5.149.832,63	7%	103%	2.878.208,89	-22%	56%	2.271.623,74	100%
	Media	4.805.331,23	2%	5.152.461,23	-3%	107%	3.389.926,26	-8%	66%	1.762.534,97	33%
PALENCIA	2001	2.149.219,29		2.089.917,55		97%	988.261,16		47%	1.101.656,38	
	2002	2.192.203,67	2%	1.601.154,97	-23%	73%	987.489,56	0%	62%	613.665,41	-44%
	2003	2.236.047,74	2%	2.325.061,92	45%	104%	2.250.278,11	128%	97%	74.783,81	-88%
	2004	2.975.000,00	33%	2.993.973,41	29%	101%	2.288.185,92	2%	76%	705.787,49	844%
	Media	2.388.117,67	12%	2.252.526,96	17%	94%	1.628.553,69	43%	71%	623.973,27	237%

(*) La media de la variación porcentual anual corresponde al periodo 2002-2004

CUADRO N° 22-A

LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA: INGRESOS. PERIODO 2001-2004 (CONTINUACIÓN)

AYUNTAMIENTO	AÑO	PRESUPUESTO DEFINITIVO (1)	% Var. Anual (*)	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS (2)	% Var. Anual (*)	Grado Ejecución (2) / (1)	RECAUDACIÓN NETA (3)	% Var. Anual (*)	Grado Realización (3) / (2)	DERECHOS PTES. COBRO (4)	% Var. Anual (*)
SALAMANCA	2001	2.452.730,40		2.820.583,68		115%	0,00		0%	2.820.583,68	
	2002	2.543.481,42	4%	3.039.756,91	8%	120%	17.997,65		1%	3.021.759,26	7%
	2003	2.543.481,42	0%	3.156.527,54	4%	124%	2.706,46	-85%	0%	3.153.821,08	4%
	2004	3.324.370,72	31%	2.305.827,87	-27%	69%	211.958,68	7732%	9%	2.093.869,19	-34%
	Media	2.716.015,99	11%	2.830.674,00	-5%	107%	58.165,70	2549%	2%	2.772.508,30	-7%
SEGOVIA	2001	2.842.787,25		2.835.819,75		100%	2.667.026,72		94%	168.793,03	
	2002	3.035.111,00	7%	3.096.394,17	9%	102%	2.765.857,73	4%	89%	330.536,44	96%
	2003	3.160.000,00	4%	3.031.207,66	-2%	96%	2.831.417,18	2%	93%	199.790,48	-40%
	2004	3.500.000,00	11%	3.526.762,78	16%	101%	3.340.612,14	18%	95%	186.150,64	-7%
	Media	3.134.474,56	7%	3.122.546,09	8%	100%	2.901.228,44	8%	93%	221.317,65	16%
VALLADOLID	2001	7.632.398,27		5.702.401,12		75%	5.702.401,12		100%	0,00	
	2002	6.980.000,00	-9%	5.968.978,37	5%	86%	5.968.978,37	5%	100%	0,00	
	2003	6.000.000,00	-14%	5.831.894,68	-2%	97%	5.831.894,68	-2%	100%	0,00	
	2004	6.200.000,00	3%	5.951.179,76	2%	96%	5.951.179,76	2%	100%	0,00	
	Media	6.703.099,57	-6%	5.863.613,48	1%	88%	5.863.613,48	1%	100%	0,00	0%

(*) La media de la variación porcentual anual corresponde al periodo 2002-2004

CUADRO Nº 22-B

LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA: GASTOS. PERIODO 2001-2004

AYUNTAMIENTO	AÑO	PRESUPUESTO DEFINITIVO (1)	% Var. Anual (*)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS (2)	% Var. Anual (*)	Grado ejecución (2) / (1)	PAGOS LIQUIDOS (3)	% Var. Anual (*)	Grado realización (3) / (2)	OBLIGACIONES PTES. PAGO	% Var. Anual (*)
AVILA	2001	735.805,12		708.612,15		96%	649.113,68		92%	59.498,47	
	2002	2.972.454,21	304%	2.252.868,38	218%	76%	1.505.464,33	132%	67%	747.404,05	1156%
	2003	1.480.864,71	-50%	488.906,14	-78%	33%	483.435,19	-68%	99%	5.470,95	-99%
	2004	2.535.115,37	71%	900.764,26	84%	36%	762.929,07	58%	85%	137.835,19	2419%
	Media	1.931.059,85	108%	1.087.787,73	75%	60%	850.235,57	41%	86%	237.552,17	1159%
BURGOS	2001	11.823.971,96		8.198.583,27		69%	8.044.432,82		98%	154.150,45	
	2002	16.061.666,66	36%	13.049.420,66	59%	81%	11.645.003,72	45%	89%	1.404.416,94	811%
	2003	12.815.632,53	-20%	9.917.185,01	-24%	77%	7.499.558,49	-36%	76%	2.417.626,52	72%
	2004	15.454.167,27	21%	9.408.546,10	-5%	61%	8.321.313,65	11%	88%	1.087.232,45	-55%
	Media	14.038.859,61	12%	10.143.433,76	10%	72%	8.877.577,17	7%	88%	1.265.856,59	276%
LEON	2001	4.917.169,33		4.528.087,73		92%	4.067.866,14		90%	460.221,59	
	2002	4.367.256,89	-11%	4.127.642,25	-9%	95%	4.071.301,11	0%	99%	56.341,14	-88%
	2003	4.277.052,73	-2%	4.059.210,63	-2%	95%	3.895.776,29	-4%	96%	163.434,34	190%
	2004	5.323.954,00	24%	4.185.214,21	3%	79%	3.920.048,11	1%	94%	265.166,10	62%
	Media	4.721.358,24	4%	4.225.038,71	-2%	90%	3.988.747,91	-1%	95%	236.290,79	55%
PALENCIA	2001	4.914.429,08		2.912.042,26		59%	2.912.042,26		100%	0,00	
	2002	5.204.976,70	6%	2.519.801,34	-13%	48%	1.872.013,37	-36%	74%	647.787,97	
	2003	8.843.325,25	70%	6.095.944,05	142%	69%	6.095.944,05	226%	100%	0,00	-100%
	2004	9.366.548,42	6%	5.894.621,36	-3%	63%	5.888.493,35	-3%	100%	6.128,01	
	Media	7.082.319,86	27%	4.355.602,25	42%	60%	4.192.123,26	62%	94%	163.479,00	-33%

(*) La media de la variación porcentual anual corresponde al periodo 2002-2004

CUADRO Nº 23-A

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Informe de fiscalización de la gestión de sistemas municipales de abastecimiento de agua potable en los Ayuntamientos de las capitales de provincia - Ejercicio 2003

LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA: GASTOS. PERIODO 2001-2004 (CONTINUACIÓN)

AYUNTAMIENTO	AÑO	PRESUPUESTO DEFINITIVO (1)	% Var. Anual (*)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS (2)	% Var. Anual (*)	Grado ejecución (2) / (1)	PAGOS LIQUIDOS (3)	% Var. Anual (*)	Grado realización (3) / (2)	OBLIGACIONES PTES. PAGO	% Var. Anual (*)
SALAMANCA	2001	239.220,86		58.598,68		24%	0,00		0%	58.598,68	
	2002	5.849.974,15	2345%	252.333,49	331%	4%	166.589,36		66%	85.744,13	46%
	2003	8.397.914,41	44%	3.487.431,75	1282%	42%	3.243.689,80	1847%	93%	243.741,95	184%
	2004	7.477.210,28	-11%	4.270.468,45	22%	57%	3.925.507,79	21%	92%	344.960,66	42%
	Media	5.491.079,92	793%	2.017.208,09	545%	32%	1.833.946,74	623%	63%	183.261,36	91%
SEGOVIA	2001	2.339.339,11		1.518.651,78		65%	1.457.794,71		96%	60.857,07	
	2002	2.278.461,95	-3%	1.126.625,79	-26%	49%	1.048.206,44	-28%	93%	78.419,35	29%
	2003	2.068.716,35	-9%	1.340.200,22	19%	65%	1.265.355,57	21%	94%	74.844,65	-5%
	2004	2.716.778,84	31%	1.192.468,56	-11%	44%	1.137.593,48	-10%	95%	54.875,08	-27%
	Media	2.350.824,06	7%	1.294.486,59	-6%	56%	1.227.237,55	-6%	95%	67.249,04	-1%
VALLADOLID	2001									0,00	
	2002									0,00	
	2003									0,00	
	2004									0,00	
	Media	0,00	0%	0,00	0%	0%	0,00	0%	0%	0,00	0%

(*) La media de la variación porcentual anual corresponde al periodo 2002-2004

CUADRO N° 23-B