



**GENERALITAT
VALENCIANA**

CONSELLERIA DE HACIENDA
Y MODELO ECONÓMICO

INTERVENCIÓN GENERAL

Castán Tobeñas, 77.
Edificio B2 46018 VALENCIA

INFORME DE AUDITORÍA OPERATIVA Y DE GESTIÓN

1. INTRODUCCIÓN

La Intervención General de la Generalitat, en uso de las competencias que le atribuye el capítulo IV del título VI de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda pública, Sector Público Instrumental y de Subvenciones (en adelante, Ley 1/2015), con el objeto de comprobar que el funcionamiento, en su vertiente económico-financiera, del sector público de la Generalitat se ajusta al ordenamiento jurídico y a los principios generales de buena gestión financiera ha auditado a la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana, en colaboración con la firma de auditoría Ernst & Young, S.L. en virtud del contrato Exp. CNMY16/INTGE/35- Lote 8 suscrito con la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico a propuesta de la Intervención General de la Generalitat en el marco del Plan Anual de Auditorías del Sector Público de 2017 (en adelante, Plan 2017).

Como resultado de los trabajos de control, realizados en base a las Normas de Auditoría del Sector Público, Normas Técnicas de Auditoría e Instrucciones dictadas por la Intervención General de la Generalitat, con fecha 10 de noviembre de 2017, se emite informe de auditoría de cumplimiento con carácter provisional. La entidad, en el plazo concedido al efecto por la Intervención General de la Generalitat, ha presentado escrito de alegaciones al citado informe. Habiendo sido objeto de examen las alegaciones presentadas, procede estimar parcialmente las mismas y emitir el presente informe que tiene el carácter de definitivo.

2. CONSIDERACIONES GENERALES

La Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana de acuerdo con la Ley 1/2015, se configura como una entidad del sector público de la Generalitat, en concreto del sector público instrumental, incluida en la categoría de los organismos públicos de la Generalitat, y en concreto como entidad de derecho público de la Generalitat (art. 2.3.a. de la Ley 1/2015)

A los efectos de la citada ley, y en relación con la estructura del sector público de la Generalitat, la EPSAR se integra como una entidad de derecho público dentro del sector público administrativo (art. 3.1 de la ley 1/2015).

El Código de identificación orgánica en el Presupuesto de la Generalitat es el 00010 y está adscrita a la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural a través de la Secretaría Autónoma de Medio Ambiente y Cambio Climático.

La Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana se creó por la Ley de la Generalitat Valenciana 2/1992, de 26 de marzo, de Saneamiento de las Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana.

Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 1/2015, relativo al régimen económico-presupuestario básico del sector público de la Generalitat, el presupuesto de gastos de la entidad tiene

carácter limitativo por el importe global y carácter estimativo para la distribución de los créditos de acuerdo con su naturaleza económica, con excepción de los correspondientes a gastos de personal y de subvenciones nominativas que, en todo caso, tendrán carácter limitativo y vinculante.

La Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana tiene por objeto la gestión y explotación de instalaciones y servicios, y la ejecución de obras de infraestructura, en materia de abastecimiento de agua, de tratamiento, depuración y, en su caso, reutilización de las aguas depuradas, y, en general, de todas aquellas medidas que puedan contribuir a incrementar la eficiencia del uso de los recursos hídricos en la Comunidad Valenciana, así como la gestión tributaria del Canon de Saneamiento.

Sus estatutos fueron aprobados el 16 de octubre de 1992. Su domicilio social se encuentra en Valencia, calle Álvaro de Bazán, nº10 entresuelo (Pasaje Luz, C.P. 46010).

Las funciones atribuidas a la entidad son:

- Gestionar la explotación de las instalaciones y ejecutar las obras de saneamiento y de depuración que la Administración de la Generalitat Valenciana determine, así como aquellas otras que le puedan encomendar las entidades locales u otros organismos.
- Recaudar, gestionar y distribuir el Canon de Saneamiento establecido en la Ley 2/1992, así como inspeccionar e intervenir el destino de los fondos asignados a otras administraciones entidades distintas de la Generalitat Valenciana, con el fin de financiar las inversiones previstas en la dicha Ley.
- Constituir o participar en la puesta en marcha de sociedades mixtas y fomentar actuaciones conjuntas de cooperación en materia de saneamiento y depuración.
- Participar, de manera transitoria o permanente, en el capital de sociedades que contribuyan al cumplimiento de los fines de la Ley 2/1992.
- Cualesquiera otras que, en relación con la Ley 2/1992, le sean encomendadas por la Generalitat, mediante decreto.

El órgano de gobierno y administración de la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana es el Consejo de Administración, integrado por un presidente, un vicepresidente en su caso y once vocales en virtud de lo dispuesto en la Ley 14/2007, de 26 de diciembre.

Además, la Ley 2/1992 y el Estatuto de la Entidad prevén un órgano de participación, que se reúne al menos una vez al año e informa preceptivamente sobre el Proyecto de Presupuesto Anual, la Revisión del Canon y el Programa Anual de Obras. El Consejo de Participación está presidido por el Presidente del Consejo de Administración e integrado por los miembros de dicho Consejo y los consejeros nombrados por el Presidente ajenos al Consejo de Administración.

El Gerente de la Entidad ostenta las funciones directivas de todos los servicios de la misma, así como la responsabilidad de la formulación de las Cuentas Anuales. Su aprobación corresponde al Consejo de Administración de la entidad.

La Epsar no tiene establecida una función o departamento específico de control interno que tenga establecidos procedimientos de revisión de la gestión económica. El control interno se limita a la adecuada aplicación de los niveles de aprobación en las operaciones de gasto y pago, tal y como se describen en el apartado 4.

3. OBJETO Y ALCANCE

Los trabajos de auditoría a desarrollar tendrán por finalidad proporcionar una valoración de las operaciones

y de los sistemas y procedimientos de gestión de Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana y su sometimiento a los principios de buena gestión.

El alcance del trabajo ha sido el determinado por la IGGV en sus instrucciones para la realización de los trabajos de auditoria incluidos en el Plan 2017 el cual se refleja en los correspondientes epígrafes del resultado del trabajo.

4. RESULTADOS DEL TRABAJO

4.1 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE APROBACIÓN DE GASTOS Y DE ORDENACIÓN DE PAGOS DE LA ENTIDAD

En relación con los procedimientos establecidos para la autorización de gastos y ordenación de pagos, si bien la Entidad no cuenta con un manual o instrucción interna concreta, de acuerdo con lo establecido en sus Estatutos, a continuación presentamos una descripción del citado procedimiento.

Las actuaciones que lleva a cabo la Entidad que implican desembolsos económicos pueden tener diferentes orígenes: aplicación del plan de obras, mantener la explotación de las instalaciones, actuaciones para mantener el nivel productivo de las instalaciones gestionadas, analíticas, gastos de funcionamiento de la Entidad, etc.

El procedimiento para iniciar la aprobación de los gastos correspondientes se inicia con un borrador de **propuesta** del gasto por parte del técnico responsable de su ejecución. Dicho técnico rellena el citado borrador "Propuesta de Gasto" con los datos básicos relativos a la actuación que se pretende ejecutar (descripción, duración, instalaciones afectadas, valoración económica inicial y distribución de anualidades) y lo remite al Área Jurídica.

En función de la naturaleza del gasto propuesto, dicho borrador de propuesta de gasto será **calificada** por el Dpto. de Contratación o por el Dpto. de Régimen Jurídica y Gestión Administrativa, indicando el procedimiento a seguir para su tramitación (expediente de contratación, contrato menor, financiación ordinaria, Convenio, autorización por el Gerente, etc.).

Posteriormente dicho borrador de propuesta de gasto presentado es remitido al Área Económica para que valore la existencia de crédito presupuestario y determine los códigos tanto presupuestarios como contables que, en función de sus características, se asignarán al gasto propuesto en caso de que se formalice y sea aprobado.

Una vez recopilados todos los datos del gasto a proponer y tras el estudio previo realizado en base al borrador de propuesta de gasto presentado, se procede a la formalización definitiva del mismo mediante la emisión del documento "Propuesta de Gasto", en el cual figura la firma del técnico proponente, la conformidad del Jefe del Área correspondiente, la conformidad del Área Económico-Financiera y la aprobación del Gerente, órgano competente para la aprobación de los gastos y la ordenación de los pagos. En este momento se entiende a nivel presupuestario que el gasto ha sido aprobado (Fase contable A). El modelo utilizado para la propuesta y autorización de gastos no ha sido formalmente aprobado por la dirección de la Entidad.

Si el gasto no requiere de más formalizaciones, por ejemplo en el caso de contratos menores o de otros gastos, una vez cumplidos los requisitos que se establecen en la propuesta de gasto, se entenderá que el gasto ha sido **comprometido** (Fase contable D).

En el caso de que el gasto requiera la tramitación de un expediente de contratación, la firma de un

Convenio o Acuerdo de Cooperación, la tramitación de una Resolución de Financiación, etc., en el momento en que se formaliza la firma de dichos documentos, el gasto se entenderá **comprometido** (Fase contable D).

Cuando se ejecuta la actuación prevista o conforme se van ejecutando los trabajos, se van recibiendo en la Entidad las facturas correspondientes. En ese momento se inicia el procedimiento de **conformidad** y orden de pago de las facturas.

En el caso de gastos que requieran la previa tramitación de certificaciones de obra o de explotación, la conformidad del gasto se entiende realizada al firmarse las certificaciones por todas las partes implicadas, tramitándose posteriormente la orden de pago al recibir las facturas correspondientes.

En todos los casos, se verifica previamente la **existencia de crédito suficiente** para poder tramitar la conformidad y orden de pago del gasto. Una vez firmada la conformidad del gasto y la **orden de pago**, el gasto pasa a la Fase contable OK. La conformidad del gasto la firma el técnico responsable que en su momento tramitó la propuesta de gasto y la **orden de pago la firma el Jefe del Área Económico-Financiera**.

A continuación presentamos de forma esquemática el proceso descrito:

| | GASTO | | | | | PAGO | |
|---------------------------|---|---|----------------|--------------|------------|--|----------------|
| | FASE AUTORIZACIÓN Y DISPOSICIÓN (A y D) | | | | | FASE OBLIGACIÓN Y PAGO (OK) | |
| | Propuesta | Calificación | Certificación | Codificación | Aprobación | Conformidad | Orden de pago |
| Unidad tramitadora | Cualquier departamento | Área de Régimen Jurídico y Gestión Administrativa | Área Económica | | Gerencia | Técnico proponente | Área Económica |
| Responsable | Técnico y Jefe de Área | - | Jefe del Área | | Gerente | Técnico | Jefe de Área |
| Órgano competente | Gerente | | | | | Jefe del Área Económica (delegación Gerente) | |

En lo que respecta a la gestión de gastos de desplazamiento, éstos son autorizados por los responsables del servicio que incurre en el gasto, posteriormente verificados por el servicio de contabilidad y aprobados en última instancia por la Gerencia. Los importes están sujetos al Decreto 88/2008, de 20 de junio, del Consell, por el que se modifica el Decreto 24/1997, de 11 de febrero, sobre indemnizaciones por razón del servicio y gratificaciones por servicios extraordinarios. Se ha realizado una muestra de gastos de desplazamiento sin observarse incidencias en la gestión y liquidación de las mismas.

Los importes pagados por caja fija (6.512,18 € en 2016 con un saldo medio en caja de 1.024€.), se aprueban con el arqueo de caja a final de mes. Para los gastos superiores a 100 euros, se tramita con antelación una propuesta de gasto. No existe un procedimiento formalizado y aprobado que regule la gestión de pagos por caja fija.

El pago de los gastos aprobados se realiza de acuerdo con la legislación vigente relativa a los plazos legales de pago, que de forma resumida establece un plazo de 30 días para dar la conformidad al gasto desde la recepción del bien o la prestación del servicio y posteriormente un plazo de 30 días desde la conformidad del gasto para efectuar el pago.

En cuanto a la gestión de los pagos, no se han observado desviaciones significativas en el cumplimiento del plazo de pago a proveedores establecido en la normativa vigente. Éstos se llevan a cabo mediante

remesas de transferencias controladas por el departamento financiero. No se han detectado riesgos específicos relevantes. De la muestra analizada de pagos durante el trabajo de campo, no se han observado incidencias relativas al pago de facturas.

En base a lo anterior, se observa un nivel de control interno adecuado sin observarse riesgos e ineficacias imputables a los procedimientos u organización de recursos.

4.2 TRANSACCIONES MÁS RELEVANTES INCLUIDAS EN LOS CONCEPTOS CONTABLES DE SERVICIOS EXTERIORES

(Euros)

| 62. SERVICIOS EXTERIORES | 2016 | 2015 | 2014 |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|
| 620. Gastos en investigación y desarrollo del ejercicio | - | - | |
| 621. Arrendamientos y cánones | 161.171,02 | 166.698,32 | 173.787,18 |
| 622. Reparaciones y conservación | 1.470,59 | 1.533,95 | 2.757,52 |
| 623. Servicios de profesionales independientes | - | - | - |
| 624. Transportes | | | - |
| 625. Primas de seguros | 39.349,92 | 46.406,56 | 47.585,84 |
| 626. Servicios bancarios y similares | 43,35 | - | 4,07 |
| 627. Publicidad, propaganda y relaciones públicas | 18.777,12 | 2.306,93 | 7.612,66 |
| 628. Suministros | 45.509,45 | 49.150,55 | 49.550,78 |
| 629. Otros servicios | 5.031.239,88 | 3.918.481,56 | 3.813.972,04 |
| TOTAL SERVICIOS EXTERIORES CONTABILIZADOS | 5.297.561,33 | 4.184.577,87 | 4.095.270,09 |

El 95% de los servicios exteriores lo componen las partidas de "Otros Servicios", cuyo detalle es el siguiente.

| 629. Otros servicios | 2016 | 2015 | 2014 |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|
| Potabilización, cogeneración, reutilización y minimización de vertidos | 4.871.985,38 | 3.735.582,49 | 3.631.739,43 |
| Dietas y gastos de viaje | 15.888,14 | 30.357,52 | 31.967,77 |
| Gastos de oficina | 50.562,47 | 64.418,50 | 67.004,21 |
| Otros gastos | 46.689,73 | 46.406,82 | 47.638,30 |
| Patentes y marcas | | | 708,35 |
| Asesoramiento | 29.806,46 | 31.531,88 | 31.257,26 |
| Gastos comunidad | 1.698,68 | 2.080,21 | 1.987,34 |
| Reparaciones y conservación | 4.618,82 | 1.230,45 | 1.191,43 |
| Cursos | 9.990,20 | 6.873,69 | 477,95 |
| 629. Otros servicios | 5.031.239,88 | 3.918.481,56 | 3.813.972,04 |

Esta cuenta está formada por los gastos de explotación, control y reparación y mejora derivados de las actividades que no son la actividad principal de la Entidad como son; la reutilización de agua regenerada que es vendida para un uso agrícola; potabilización, cogeneración de energía eléctrica en aquellas estaciones donde por sus características es posible; y la minimización de vertidos.

El aumento de 1.112.758,32€ en esta partida del 2015 al 2016, es debido a que en el ejercicio 2016 la EPSAR ha incluido en el grupo 62 los gastos relativos a la explotación de las instalaciones de

minimización de vertidos (residuos-acequias) que en 2015 estaban incluidos en los gastos de explotación de instalaciones de saneamiento y depuración.

En concreto, en el ejercicio 2016 se han contabilizado 1.053.724,02 € en la cuenta 629 Otros servicios, dado que los gastos que forman parte de la misma corresponden a gastos de minimización de residuos (no englobados en el ámbito del saneamiento – contabilizado en grupo 65). El desglose de la cuenta 629 es el siguiente:

| Código | Nombre | 2016 | 2015 |
|----------------|--|---------------------|---------------------|
| 629002 | REUTILIZACIÓN (EXPLOT.) | 1.841.053,52 | 1.833.290,51 |
| 629004 | REUTILIZACIÓN (REP.Y MEJ.) | 26.823,29 | 0,00 |
| 629005 | POTABILIZADORAS (EXPLOT.) | 1.400.136,67 | 1.419.624,31 |
| 629006 | POTABILIZADORAS (CONTROL) | 22.537,76 | 22.065,90 |
| 629007 | POTABILIZADORAS (REP.Y MEJ.) | 11.959,50 | 57.875,50 |
| 629008 | COGENERACION (EXPLOT.) | 515.750,62 | 402.726,27 |
| 629010 | COGENERACIONES (REP.Y MEJ.) | 0,00 | 0,00 |
| 629011 | MINIMIZACION VERTIDOS (EXPLOT.) | 1.053.724,02 | 0,00 |
| Totales | | 4.871.985,38 | 3.735.582,49 |

Asimismo, la cuenta de gasto 627 Publicidad, propaganda y relaciones públicas ha experimentado una variación positiva de 16.470,19 euros (supone un incremento del 87% con respecto al ejercicio 2015). Este incremento se debe a los gastos por inserción de publicidad en diferentes medios con motivo de la celebración de la jornada de puertas abiertas en el “Día Mundial del Agua” durante el ejercicio 2016.

Hemos revisado un total de 3.467.499,69 euros o lo que es lo mismo, un 69% de cobertura del gasto realizado en concepto de Servicios Exteriores por parte de EPSAR.

De la muestra de transacciones analizadas, en general, se ha observado una correcta adecuación de los gastos al objeto social de la entidad, sin que se hayan detectado gastos ajenos a ésta, y una adecuada justificación.

4.3 OPERACIONES DE ESPECIAL RELEVANCIA

Se ha realizado un análisis en detalle de los CONVENIOS DIPUTACIONES PROVINCIALES formalizados por la EPSAR.

La EPSAR tiene en vigor en 2016, 10 convenios formalizados con las Diputaciones Provinciales de la Comunitat Valenciana con ejecución de actuaciones durante el ejercicio 2016.

| Código | Fecha firma | Entrada en vigor | Diputación | Descripción |
|---------------|--------------------|-------------------------|-----------------------------------|--|
| 96CV0118 | 12/06/1996 | 12/06/1996 | Diputación Provincial de Alicante | Ejecución de un plan de reutilización de fangos procedentes de depuradoras de la provincia de Alicante mediante aplicación al terreno. |
| 97CV0123 | 26/09/1997 | 01/01/1997 | Diputación Provincial de Valencia | Gestión de la explotación de instalaciones de saneamiento y depuración |

| Código | Fecha firma | Entrada en vigor | Diputación | Descripción |
|----------|-------------|------------------|---|---|
| 98CV0008 | 07/08/1998 | 01/01/1998 | Diputación Provincial de Valencia | Financiación de las estaciones depuradoras de aguas residuales de titularidad local |
| 01CV0153 | 06/09/2001 | 01/02/2001 | Diputación Provincial de Castellón | Financiación de la explotación de instalaciones de saneamiento y depuración |
| 10CV0172 | 10/12/2010 | 01/09/2010 | Diputación Provincial de Alicante | Ejecución del control del funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones gestionadas y/o financiadas por la EPSAR en la provincia de Alicante. |
| 99CV0133 | 07/03/2000 | 01/01/2000 | Diputación Provincial de Alicante | Ejecución de las infraestructuras de mejora de la estaciones depuradoras de aguas residuales en servicio de la provincia de Alicante |
| 04CV0185 | 15/09/2004 | 15/09/2004 | Diputación Provincial de Alicante | Recaudación en vía ejecutiva del canon de saneamiento |
| 05CV0192 | 11/07/2005 | 11/07/2005 | Diputación Provincial de Castellón | Recaudación en vía ejecutiva del canon de saneamiento |
| 07CV0122 | 12/03/2007 | 12/03/2007 | Diputación Provincial de Valencia | Recaudación en vía ejecutiva del canon de saneamiento |
| 08CV0143 | 26/05/2008 | 26/05/2008 | Diputación Provincial de Castellón y Ayto. de Moncofa | Ejecución de las infraestructuras de saneamiento y depuración de Moncofa (Castellón) |

En el ejercicio 2016 no se formalizó ningún Convenio nuevo, todos son prórrogas de Convenios formalizados con anterioridad (el más reciente de 2008). El plazo de vigencia de los convenios es de 2, 3, 4 o 5 años estableciéndose en ellos la prórroga tácita, esto es, se prorrogan automáticamente por periodos sucesivos de 1 año de forma indefinida a no ser que lo denuncie alguna de las partes firmantes.

Actualmente la EPSAR está preparando las modificaciones de los Convenios a raíz de la nueva normativa que regula los Convenios interadministrativos (Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), sobre todo en lo que al plazo de vigencia se refiere.

El importe gastado de la ejecución de actuaciones derivadas de los citados convenios durante el ejercicio 2016 fue de **25.585.507,92 euros** y el importe ingresado (derivado del convenio correspondiente a ingresos) es de **411.808,55 euros**.

La desviación entre el importe presupuestado para la ejecución de los convenios y el importe ejecutado durante el 2016 ha sido de -26.456,33 euros (-0,10%).

Canon y titularidad de las instalaciones

EPSAR tiene la obligación de financiar con los ingresos recibidos a través del Canon las instalaciones de saneamiento de aguas residuales de titularidad Pública de la Comunidad Valenciana.

Todas las instalaciones objeto de actuaciones por parte de la EPSAR, incluidas en los Convenios, son de titularidad pública.

Normativa de aplicación y sus aspectos más relevantes:

- *Ley 2/1992, de 26 de marzo, del Gobierno Valenciano, de saneamiento de aguas residuales de la Comunidad Valenciana.*

Además de la creación de la EPSAR esta ley establece la implantación del Canon de Saneamiento, como recurso tributario de la Generalitat Valenciana, destinado a financiar los gastos de gestión y explotación de las instalaciones públicas de evacuación, tratamiento y depuración de aguas residuales, en la Comunidad Valenciana.

Conjuntamente a la gestión recaudatoria del canon de saneamiento, la citada ley instaura su distribución (los recursos recaudados con el canon) en favor de las Administraciones y Entidades que han de construir o explotar las obras e instalaciones a que la Ley se refiere.

- *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.*

Esta ley enuncia como uno de los fines propios y específicos de las Diputaciones Provinciales (artículo 31.2.B.), el de participar en la coordinación de la Administración Local con la de la Comunidad Autónoma.

Las Diputaciones Provinciales en virtud de lo establecido en los artículos 31 y 106.3 de la Ley 7/1985, y del artículo 7 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, pueden desempeñar por delegación las funciones que les hayan sido delegada.

Por otro lado el artículo 37 de la Ley 7/1985, contempla la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan delegar competencias en las Diputaciones.

El art. 55.d) de la Ley 7/1985, establece el principio de colaboración entre la Administración Local y el resto de Administraciones Públicas. En este sentido, el artículo 57 de dicha Ley establece que, con carácter general, la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y el resto de Administraciones Públicas Territoriales (Estado y Comunidades Autónomas) podrá tener lugar mediante convenios administrativos.

- *Decreto 9/1993, de 25 de enero, del Gobierno Valenciano, por el que aprueba el reglamento sobre financiación de la explotación de las instalaciones de saneamiento y depuración.*

El Decreto regula la forma y condiciones en que los titulares de la gestión del servicio de depuración de aguas residuales han de recibir la financiación precisa, con cargo a los rendimientos que genere el canon de saneamiento de la Comunidad Valenciana, para cubrir los costes de explotación y mantenimiento de las instalaciones públicas de evacuación, tratamiento y depuración de aguas residuales.

Las entidades locales, en el ejercicio de su competencia, tienen iniciativa para gestionar la explotación de las instalaciones de saneamiento y depuración mediante cualquiera de las fórmulas establecidas en la legislación vigente.

- *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

El convenio de colaboración es una figura de escasa regulación legal en nuestro ordenamiento jurídico. En los arts.4.1.d) y 6 de la citada ley.

Entre los principios de las relaciones entre las Administraciones Públicas, éstas en el desarrollo de su actividad y en sus relaciones recíprocas, deberán facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.

El art. 6 establece la posibilidad de celebrar convenios y su contenido.

- *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*

Con arreglo a la Ley 40/2015, se definen los convenios como aquellos acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común (artículo 47, apartado 1 de la Ley 40/2015).

De esta definición, incluye los convenios interadministrativos objeto de la auditoría formalizados en su día de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 30/1992.

Dentro del contenido mínimo que debe tener un convenio incluido en la nueva ley se incluye el plazo de vigencia. A este respecto, conviene advertir que el plazo no puede ser superior a cuatro años, prorrogables otros cuatro, salvo que normativamente se establezca uno superior.

No obstante en si disposición adicional octava. *“Adaptación de los convenios vigentes suscritos por cualquier Administración Pública e inscripción de organismos y entidades en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local” se establece que todos los convenios vigentes suscritos por cualquier Administración Pública o cualquiera de sus organismos o entidades vinculados o dependientes deberán adaptarse a lo aquí previsto en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta Ley (2/10/2016), esto es el 2/10/2019.*

No obstante, esta adaptación será automática, en lo que se refiere al plazo de vigencia del convenio, por aplicación directa de las reglas previstas en el artículo 49.h).1º para los convenios que no tuvieran determinado un plazo de vigencia o, existiendo, tuvieran establecida una prórroga tácita por tiempo indefinido en el momento de la entrada en vigor de esta Ley. En estos casos el plazo de vigencia del convenio será de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley, esto es, el 2/10/2020.

Naturaleza de las actuaciones

Los Convenios de colaboración firmados entre la EPSAR y las Diputaciones Provinciales regulan actividades de distinta naturaleza, que a modo resumen podemos clasificar en 5 categorías:

1. Convenios relativos a gastos de explotación de instalaciones de saneamiento y depuración.

1.1 Gestión de la explotación de instalaciones de saneamiento y depuración (CV970123, 98CV0008 y CV010153)

La Diputación Provincial tiene suscrito de forma previa con la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, un Convenio para la ejecución de infraestructuras de saneamiento y depuración de aguas residuales en la Comunidad Valenciana, que comprenden tanto rehabilitación, ampliación o mejora de instalaciones, ya existentes como de nueva construcción.

Para los casos de nueva construcción si la titularidad de las instalaciones correspondería a la Generalitat Valenciana, la gestión de la explotación de las instalaciones corresponde a la Diputación Provincial durante el año siguiente a su puesta en funcionamiento, periodo durante el cual la EPSAR asume la financiación de sus costes, de conformidad con las previsiones de la Ley 2/1992 de 26 de marzo. Si las instalaciones son de titularidad local la gestión de la explotación de las instalaciones corresponde a la Diputación Provincial desde su puesta en funcionamiento.

En el caso de titularidad local, finalizado el periodo de garantía de las mismas (el primer año desde su puesta en funcionamiento), y por tanto la permanencia de la Diputación Provincial en las instalaciones, resulta necesario asegurar la continuidad del servicio; por esta razón, la Conselleria de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes encomienda a la EPSAR la gestión de la explotación de las instalaciones.

El objeto del Convenio es la financiación por la EPSAR de los costes de explotación y mantenimiento de las Instalaciones de Saneamiento y Depuración de titularidad local o de titularidad de la Generalitat.

1.2 Gestión de otras actuaciones derivadas de la aplicación de normativas (CV960118)

Cuando surgen nuevas necesidades relacionadas con la construcción, gestión y explotación de las instalaciones de Saneamiento y Depuración de la Comunidad Valenciana la EPSAR encomienda a una Diputación Provincial, dichas actuaciones a través de un Convenio.

El Plan Director de Saneamiento y Depuración de la Comunidad Valenciana expone que siempre que la composición de los fangos eliminados en la depuración de las aguas lo permita, se favorecerá su reciclaje a la agricultura u otra actividad en la que pudiera aplicarse (Directiva del Consejo 86/278/CEE, de 12 de junio de 1986, relativa al empleo de lodos en la agricultura, traspuesta en el Real Decreto 1310/1990, de 29 de octubre).

La financiación de los trabajos de reutilización de fangos procedentes de depuradoras es asumida por la EPSAR con cargo al canon de saneamiento que recauda, lo cual justifica la suscripción del Convenio.

2. Convenios relativos a gastos de control de instalaciones de saneamiento y depuración. (10CV0172)

La Ley 2/1992 reconoce la iniciativa local para gestionar instalaciones de depuración de aguas residuales de su titularidad, así como la posibilidad de que sea la propia EPSAR la que pueda gestionar estas instalaciones por encargo de la Generalitat Valenciana o de los entes locales.

Así pues, EPSAR cumple una doble función, por un lado, gestiona el servicio de depuración de titularidad municipal en los casos en que las entidades locales se lo hayan encomendado, pudiendo contratar al efecto con empresas especializadas la explotación de las instalaciones; por otro lado, de conformidad con el Decreto 9/1993 de 25 de enero del Gobierno Valenciano le corresponde financiar, con cargo a la recaudación del Canon de Saneamiento, los costes de explotación de las instalaciones públicas de evacuación, tratamiento y depuración de aguas residuales.

En ambos casos la EPSAR, ha de asegurar la eficacia de la prestación del servicio, adoptando para ello, medidas de control tendentes a verificar el adecuado funcionamiento del mismo, y estableciendo mecanismos de control sobre quienes lo presten efectivamente, tanto empresas privadas como Corporaciones locales.

La financiación de los trabajos de control de funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones es asumida por la EPSAR con cargo al canon de saneamiento que recauda, lo cual justifica la suscripción del Convenio.

3. Convenio relativo a gastos de reparaciones y conservación en instalaciones de saneamiento y depuración (CV990133)

La Ley 2/1992 comprende la realización de obras de construcción de instalaciones públicas de evacuación, tratamiento, depuración y, en su caso, reutilización de aguas residuales procedentes de las redes de alcantarillado de titularidad local.

La Generalitat aprobó mediante Decreto 7/1994 de 11 de enero, el Plan Director de Saneamiento y Depuración de la CV que tiene por objeto determinar la ejecución de obras o la gestión de instalaciones y servicios concretos, y la rehabilitación de las instalaciones ya existentes, que son insuficientes o han quedado anticuadas.

Las exigencias de la adecuación, amortización técnica de equipos y mejoras a realizar en las instalaciones de saneamiento y depuración son continuadas pues los equipos y elementos electromecánicos y de obra civil sufren el correspondiente desgaste y deterioro con el paso del tiempo, así como la necesidad de adecuación de las instalaciones consecuencia de cambios tecnológicos, logísticos y de gestión y en las características de las cargas y contaminación que deben tratar.

La financiación de los trabajos de reparación y conservación es asumida por la EPSAR con cargo al canon de saneamiento que recauda, lo cual justifica la suscripción del Convenio.

4. Convenios relativos a la prestación del servicio de recaudación ejecutiva de Canon de saneamiento (04CV0185, 05CV0192, 07CV0122)

La EPSAR tiene, entre otros, como objeto la gestión tributaria del Canon de saneamiento de acuerdo con lo establecido por la precitada Ley 2/1992.

Las Diputaciones Provinciales en virtud de lo establecido en los artículos 31 y 106.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y del artículo 7 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, pueden desempeñar por delegación, las funciones de gestión, inspección y recaudación de los ingresos tributarios y del resto de ingresos de derecho cuya gestión les haya sido delegada. En consecuencia puede desempeñar la gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos y demás ingresos de Derecho Público que Entidades Locales de su ámbito territorial y, en su caso, otras Administraciones u Organismos Públicos, le confíen.

Por otro lado el artículo 37 de la Ley 7/1985, contempla la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan delegar competencias en las Diputaciones, así como encomendar a éstas la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los Estatutos correspondientes. En concreto, y para el caso que nos ocupa, en la gestión recaudatoria en vía ejecutiva del Canon de saneamiento.

Se ha verificado que el convenio 07CV0122 formalizado con la Diputación Provincial de Valencia para la "Recaudación en vía ejecutiva del canon de saneamiento" cuya fecha de firma y entrada en vigor es el 12/03/2007 y su vigencia es de 4 años (esto es, hasta 11/03/2011), no contempla en su redacción la posibilidad de prórroga y sin embargo ha sido prorrogado tácitamente hasta el año 2016.

5. Convenio correspondiente a ingresos derivados de aportaciones a obras. (08CV0143)

La EPSAR ejecuta (a través de un procedimiento de contratación) obras nuevas o de mejora en instalaciones de saneamiento y la depuración de aguas.

Las Diputaciones Provinciales y/o otras entidades locales, financian parte de las obras. El convenio recoge la participación de cada una de las partes Conveniadas en los costes de las citadas obras. Se trata de un convenio que genera ingresos porque la EPSAR recibe los importes acordados según el porcentaje de financiación establecido. La Diputación Provincial abonará a la EPSAR parte de las obras de infraestructuras hechas por la EPSAR.

Esto es, la ejecución de este convenio ha supuesto el ingreso por parte de EPSAR de 411.808,55 euros.

Financiación

La financiación de los Convenios se recoge en sus cláusulas. Generalmente la forma establecida puede responder a tres fórmulas:

- Financiación de las obras. El Convenio recoge el importe total a financiar por la ejecución, por parte de la Diputación, de las obras. El importe es igual al coste de las obras.
- Financiación de la gestión, explotación y control de las instalaciones. Se establece una financiación anual, esto es, el Convenio recoge el importe anual que le abonará la EPSAR a la Diputación de acuerdo a una serie de variables (nº de instalaciones, caudal saneado, coeficiente de calidad, IPC...etc.). Asimismo la factura que refleja los costes de la gestión y explotación contempla un tramo fijo y otro variable.

- Financiación de la recaudación vía ejecutiva Canon. El convenio establece una financiación por compensación. Esto es, las Diputaciones Provinciales percibirán la compensación del 20% de la recaudación de la deuda principal + 4 % de la recaudación de los intereses demora que se liquiden.

En un Convenio pueden incluirse varias fórmulas de financiación (convenios mixtos) atendiendo a la naturaleza de las actuaciones que se financien.

Ejecución

La Diputación Provincial para ejecutar las actuaciones objeto de los Convenios de Colaboración puede hacerlo directamente por con sus propios medios, a través de un procedimiento de contratación de un tercero o a través de una encomienda de gestión o ejecución a un medio propio instrumental.

Para los Convenios objeto de la auditoría, las actuaciones ejecutadas parcial o totalmente a través de encomiendas de gestión a medios propios instrumentales de las Diputaciones provinciales han sido:

- **CV970123**-Diputación Provincial de Valencia. Gestión de la explotación de instalaciones de saneamiento y depuración. Para la gestión de la explotación, la Diputación Provincial actúa a través de su empresa pública EGEVASA. Las actuaciones que al amparo del Convenio realice la empresa pública EGEVASA por orden de la Diputación Provincial de Valencia, tendrán a todos los efectos la consideración de actuaciones ejecutadas en régimen de gestión directa prevista en el art. 85.3 c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, con sus propios medios. En 1999 EGEVASA deja de ser capital público 100% perteneciente a la Diputación Provincial de Alicante y pasa a ser propietaria en un 49% de las acciones Vainmosa Cartela SL. (Aguas de Valencia).
- **96CV0118**- Diputación Provincial de Alicante- Ejecución de un plan de reutilización de fangos procedentes de depuradoras de la provincia de Alicante mediante aplicación al terreno. Para la ejecución de este Convenio, la Diputación Provincial actúa a través de su empresa pública PROAGUAS ANTOBLANCO S.A., sociedad mercantil, cuyo capital social pertenece íntegramente a la Diputación Provincial, conforme a lo previsto en el art. 85.3.c) de la Ley 7/1985 de 2 de abril, teniendo en consecuencia la consideración de actuaciones ejecutadas por la administración con sus propios medios.
- **98CV0008**- Diputación Provincial de Valencia- Financiación de las estaciones depuradoras de aguas residuales de titularidad local. EGEVASA, empresa pública de la Diputación Provincial de Valencia, es la Entidad prestadora de los servicios de Saneamiento y Depuración, en régimen de gestión directa, previsto en el artículo 85.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local.
- **01CV0153**- Diputación Provincial de Castellón- Financiación de la explotación de instalaciones de saneamiento y depuración. La Diputación Provincial ha suscrito con la Empresa Sociedad de Fomento Agrícola Castellonense S.A., (FACSA) un contrato de la Gestión del Servicio de Funcionamiento y Mantenimiento de Estaciones Depuradoras de Municipios de la Provincia de Castellón con población menor de 5.000 habitantes.
- **10CV0172**- Diputación Provincial de Alicante- Ejecución del control del funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones gestionadas y/o financiadas por la EPSAR en la provincia de Alicante. La Diputación Provincial de Alicante, para llevar a cabo esta colaboración cuenta con una empresa creada íntegramente con capital de dicha Corporación, la Empresa Provincial de Aguas Costablanca, PROAGUAS COSTABLANCA, S.A. En este sentido, la gestión de PROAGUAS COSTABLANCA, S.A. como ente instrumental creado para el fin expuesto, ha de considerarse como actuación realizada por la propia Diputación con sus propios medios, conforme al artículo 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Seguimiento:

Un vez se formalizan los Convenios la EPSAR hace un seguimiento de estos a través de las reuniones del Comité de seguimiento que en todos ellos se establece. Este Comité se reúne con la periodicidad mínima establecida en el texto del Convenio, normalmente 1 vez al año.

En las reuniones del Comité de seguimiento de forma general se hace un repaso de las decisiones tomadas en la anterior reunión, se analiza la situación actual, se hace una estimación de costes para el ejercicio siguiente y se tratan otros aspectos de índole técnica.

Se han verificado las Actas levantadas de las reuniones celebradas por dichos comités de acuerdo con lo establecido en el texto de los Convenios, sin hacerse detectado incidencias.

Estimación de costes anual de los Convenios.

Los convenios establecen una estimación de los costes que implicará la ejecución de las actividades Conveniadas.

En el semestre anterior al ejercicio objeto de auditoría, es decir, en el segundo semestre de 2015, se realizan las estimaciones de los costes que van a suponer las actuaciones conveniadas para el ejercicio 2016.

La EPSAR recibe un borrador de estimaciones de necesidades de financiación para 2016 por parte de la Diputación Provincial que pasa a ser el documento de partida sobre el que se trabajará para actualizar el importe de financiación anual establecido en el convenio. Es en la reunión del Comité de seguimiento donde se exponen las conclusiones de la estimación de los costes y se propone la aprobación del presupuesto para el convenio en la siguiente anualidad elevándose al presidente del Consejo de Administración de la EPSAR para su aprobación definitiva.

Se han verificado la entrada en registro de dichas propuestas, las conclusiones del grupo de trabajo para su posterior aprobación por parte del Comité de Seguimiento y del Consejo de Administración, sin haberse detectado incidencias.

5. CONCLUSIÓN

De acuerdo con los resultados del trabajo expuestos en el apartado anterior, las principales deficiencias e irregularidades detectadas que requieren de la adopción de medidas correctoras por parte de los responsables de la entidad han sido las siguientes.

5.1 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE APROBACIÓN DE GASTOS Y DE ORDENACIÓN DE PAGOS DE LA ENTIDAD

- En relación con los procedimientos administrativos de aprobación de gastos y ordenación de pagos la EPSAR no cuenta con un manual o instrucción interna que describa dichos procedimientos. No obstante, se observa un nivel de control interno adecuado sin observarse riesgos e ineficacias imputables a los procedimientos u organización de recursos.

5.2 TRANSACCIONES MÁS RELEVANTES INCLUIDAS EN LOS CONCEPTOS CONTABLES DE SERVICIOS EXTERIORES

- En relación a los gastos corrientes, estos se adecúan al objeto de la entidad y su gestión y tramitación es adecuada.

5.3 OPERACIONES DE ESPECIAL RELEVANCIA

- Uno de los Convenios no incluye en su redacción la posibilidad de prórroga. En concreto el convenio 07CV0122 formalizado con la Diputación Provincial de Valencia para la “Recaudación en vía ejecutiva del canon de saneamiento” cuya fecha de firma y entrada en vigor es el 12/03/2007 y su vigencia es de 4 años (esto es, hasta 11/03/2011), no contempla en su redacción la posibilidad de prórroga y sin embargo ha sido prorrogado tácitamente hasta el año 2016.

6. RECOMENDACIONES

Adicionalmente, la entidad podría adoptar las siguientes medidas que podrían redundar en una mejora de la eficacia, eficiencia y transparencia de su gestión así como de los demás principios que deben regir la actuación de las entidades del sector público:

6.1 OPERACIONES DE ESPECIAL RELEVANCIA

- Se recomienda a la EPSAR adaptar la duración de los Convenios de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional octava de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Se recomienda, regularizar la situación del Convenio 07CV0122 formalizado con la Diputación Provincial de Valencia para la “Recaudación en vía ejecutiva del canon de saneamiento” cuya redacción no contempla la posibilidad de prórroga y sin embargo ha sido prorrogado tácitamente hasta el año 2016.
- Se recomienda a la EPSAR agrupar en una guía o instrucción los procedimientos de autorización del gasto y pago que tiene establecida la entidad.

1 de diciembre de 2017

Ernst & Young, S.L.

Intervención General

Socio Auditor

Viceinterventor General de Control
Financiero y Auditorías