



CÁMARA DE CUENTAS
DE ARAGÓN

**INFORME DE FISCALIZACIÓN
ECOCIUDAD ZARAGOZA, S.A.U.
Ejercicios 2012-2017**

El Consejo de la Cámara de Cuentas de Aragón, en el ejercicio de la función fiscalizadora que le atribuyen el artículo 112 del Estatuto de Autonomía de Aragón y el artículo 6.1 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, en sesión celebrada el 21 de noviembre de 2019, ha aprobado el Informe de fiscalización de la sociedad municipal Ecociudad Zaragoza, S.A.U. correspondiente a los ejercicios 2012-2017.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

Ayto.	Ayuntamiento
Art.	Artículo
CA	Comunidad Autónoma
CUS	Centro Urbanístico Sostenible de Valdespartera
DGA	Diputación General de Aragón
EELL	Entidades Locales
EBAR	Estación de Bombeo de Aguas Residuales
EDAR	Estación Depuradora de Aguas Residuales
EZ	Ecociudad Zaragoza, S.A.U.
IAA	Instituto Aragonés del Agua
ICA	Impuesto de Contaminación de las Aguas
ICR	Índice de contaminación real
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
LRJAP y PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
PCAP	Pliego de cláusulas administrativas particulares
PGC	Plan General de Contabilidad
PPPNT	Prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias
PASD	Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración.
TRLBRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TRLRHLL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
VAN	Valor actual neto

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
1.1. Objetivos y alcance material de la fiscalización	2
1.2. Alcance temporal.....	3
2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	4
2.1. Gestión del servicio de saneamiento y depuración en el municipio de Zaragoza	4
2.2. Conclusiones de la auditoría de gestión.....	7
2.3. Conclusiones de fiscalización de legalidad	12
2.4. Recomendación	16
3. RESULTADOS DE LOS TRABAJOS DE FISCALIZACIÓN	17
3.1. ANTECEDENTES.....	17
3.1.1. Modificación del objeto social y cambio de denominación social	17
3.1.2. Operación de cesión de instalaciones	18
3.1.3. Análisis de la gestión directa mediante sociedad municipal	23
3.2. FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	25
3.2.1. Análisis específico del contrato de UTEDEZA	25
3.2.2. Contratos del Ayuntamiento de Zaragoza cedidos a EZ	34
3.2.3. Contratos licitados por la sociedad. Muestra analizada.....	36
3.3. FISCALIZACIÓN DE LOS GASTOS DE PERSONAL	40
3.4. FISCALIZACIÓN DE LOS INGRESOS	42
3.4.1. Naturaleza jurídica de los ingresos por saneamiento y depuración	42
3.4.2. Estudio de los costes de la prestación de los servicios del ciclo integral del agua. TASA versus TARIFA	44
3.4.3. Análisis de la facturación realizada por EZ	48
3.5. AUDITORÍA DE GESTIÓN	50
3.5.1. Análisis de los costes de construcción y de explotación de las EDAR en Aragón. 50	
3.5.2. Análisis comparativo de la carga fiscal por el consumo de agua de las poblaciones de más de 10.000 habitantes.....	56
ANEXO 1.- Cuentas anuales 2012-2017. Resumen	62
ANEXO 2.- Actividad desarrollada en el periodo 2012-2017. Resumen	66
ANEXO 3.- Detalle valoración activos cedidos	68
ANEXO 4.- Relación anual de Contratos. Ejercicios 2012-2016	69
ANEXO 5.- TASA AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA. Estudio de costes de la tasa por servicios vinculados al ciclo integral del agua (O.F. Nº 24-25)	70
ANEXO 6.- TARIFA ECOCIUDAD ZARAGOZA. Estudio de costes de la tarifa por los servicios vinculados al saneamiento y depuración de aguas	71

ANEXO 7.- ALEGACIONES RECIBIDAS	72
ANEXO 8.- TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES.....	129

1. INTRODUCCIÓN

La Cámara de Cuentas de Aragón ha realizado la fiscalización de la gestión económica de la sociedad municipal Ecociudad Zaragoza, S.A.U. (en adelante, EZ) correspondiente a los ejercicios 2012-2017, de acuerdo con las prioridades marcadas por las Cortes de Aragón.

La competencia de la Cámara de Cuentas para efectuar esta fiscalización se encuentra atribuida en el art. 112 del Estatuto de Autonomía de Aragón y en la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón, y su realización fue expresamente prevista en el apartado V del programa de fiscalización de la Cámara de Cuentas para el año 2018.

De acuerdo con el apartado II del Programa de fiscalización para el año 2018, la Cámara de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora, puede llevar a cabo alguno de los siguientes controles:

- a) **Fiscalización financiera:** control de la contabilidad verificando que la misma refleja todas las operaciones de contenido económico, financiero y patrimonial realizadas por el ente fiscalizado, así como los resultados de su actividad, y proporciona los datos necesarios para la formación y rendición de cuentas y para la toma de decisiones.
- b) **Fiscalización de legalidad:** control de la adecuación al ordenamiento jurídico vigente de la actividad económico-financiera de los sujetos fiscalizados.
- c) **Fiscalización operativa o de gestión:** control de la aplicación de los principios legales de eficacia, eficiencia y economía.

a) La **auditoría financiera** de la sociedad EZ se ha llevado a cabo por la firma de auditoría VILLALBA, EMBID Y CIA, AUDITORES, S.L.P. en todos los ejercicios del alcance temporal de este informe (2012-2017), excepto en 2013, por no cumplir la sociedad municipal en dicho año los requisitos establecidos por la legislación mercantil para someterse a auditoría obligatoria. En todos los ejercicios auditados se ha emitido opinión favorable.

Por lo tanto, para garantizar una eficiente asignación de los recursos adscritos a la Cámara de Cuentas y evitar duplicidades en el ejercicio del control, no procede repetir en este informe de fiscalización de la Cámara de Cuentas los trabajos de auditoría financiera. En el anexo 1 se resume la evolución de la situación económico-financiera de la sociedad en el periodo 2012-2017.

Todas las Cuentas Anuales de la sociedad de los ejercicios 2012 a 2017 fueron aprobadas en el plazo legal y se encuentran depositadas en el Registro Mercantil de Zaragoza. Conviene advertir que no se han realizado informes de control financiero por la Intervención del Ayuntamiento de Zaragoza en ninguno de los años del periodo analizado.

b) **Fiscalización de la legalidad.** La Cámara de Cuentas se ha centrado en las áreas de contratación pública y personal. Las conclusiones de la fiscalización de legalidad se recogen en los apartados 3.2 y 3.3 de este informe.

c) **Fiscalización operativa de la gestión del servicio de saneamiento y depuración.** La Cámara de Cuentas ha ejecutado una revisión con un alcance limitado: se ha centrado en la operación de cesión de las infraestructuras de saneamiento y depuración del Ayuntamiento a la sociedad EZ, los flujos financieros y de efectivo derivados de dicha cesión, las consecuencias que produce esta operación en los costes soportados por la sociedad EZ y en

la tarifa que pagan los ciudadanos usuarios de los servicios públicos y en cómo se ajusta esta operación a los principios de legalidad, eficiencia y economía en la gestión de los recursos públicos.

1.1. Objetivos y alcance material de la fiscalización

En las directrices técnicas se fijaron los siguientes objetivos generales para esta fiscalización:

1. A partir de la información financiera de las cuentas anuales de la sociedad de los ejercicios 2012 a 2017 y los informes de auditoría correspondientes, analizar la situación económico-financiera de la sociedad mercantil y la financiación de la operación de cesión de los activos afectos a la actividad de saneamiento y depuración en el municipio de Zaragoza.
2. Analizar los distintos acuerdos municipales de atribución de la gestión del servicio a la sociedad EZ y la suficiencia de medios de la sociedad para la prestación del servicio de saneamiento y depuración.

Para ello, la Cámara de Cuentas ha examinado la forma de prestación del servicio de saneamiento y depuración por el Ayuntamiento de Zaragoza y por Ecociudad (comparando el personal asignado a la actividad y los contratos vigentes antes y después de la cesión de las instalaciones) y todas las transacciones entre partes vinculadas (Ayuntamiento y Ecociudad) de 2012 a 2017, tanto derivadas de las necesidades de financiación como para la prestación del servicio de saneamiento y depuración y de la gestión del cobro de la tarifa. También ha verificado la justificación de los costes trasladados a Ecociudad y su adecuación a mercado, especialmente en el caso de la cantidad a tanto alzado de 500 miles de euros que, de forma "transitoria", se ha venido pagando al Ayuntamiento entre 2013 y 2017.¹

3. Analizar el proceso de subrogación de la sociedad en los contratos suscritos por el Ayuntamiento de Zaragoza, cuya vigencia se prolonga con posterioridad a 2012.

Verificar el cumplimiento de la legalidad de los principales contratos suscritos por Ecociudad Zaragoza, S.A.U. entre 2013 y 2017 desde la asunción de la prestación del servicio de saneamiento y depuración.

Analizar, específicamente, la modificación del contrato de concesión de la depuradora de la Cartuja para comprobar si se produjeron las circunstancias que justifican la ampliación del plazo de 2018 a 2024, respetando el equilibrio económico de las prestaciones.

A partir de las cuentas anuales de UTEDEZA desde 2012 a 2017, analizar la repercusión que ha tenido en los beneficios de la sociedad concesionaria la finalización en 2013 del componente C1 (construcción). Efectuar un análisis comparativo de los beneficios previstos antes y después de la modificación del

¹ De acuerdo con el apartado 8º de la Encomienda de Gestión de 14 de diciembre de 2012, Ecociudad podrá contar con el auxilio de los Servicios del Ayuntamiento hasta que la sociedad adecúe sus medios humanos y materiales. El coste del auxilio será compensado económicamente por Ecociudad.

La Instrucción de 5 de febrero de 2013 del Consejero de Urbanismo, Infraestructuras, Equipamiento y Vivienda, establece que la fase de transición se entenderá cumplida cuando Ecociudad Zaragoza, S.A.U. manifieste que dispone de medios humanos y materiales adecuados a las nuevas facultades conferidas.

contrato de concesión (aplazamiento del pago del componente C2-explotación- de 2011 y 2012 a 2013, nuevas inversiones por valor de 4 millones de euros y alargamiento del plazo de la concesión de 2018 a 2024).

4. Analizar la realidad y adecuación de los costes imputados al cálculo de la tarifa de saneamiento y depuración, de forma comparativa con la tasa del Ayuntamiento que liquidaba el Ayuntamiento antes de la cesión. Determinar si la prestación del servicio mediante una sociedad interpuesta está justificada o incrementa artificialmente los costes imputados a la tarifa.
5. Analizar los aspectos jurídicos de las figuras tributarias empleadas antes y después de la encomienda de gestión (tarifa frente a tasa) y los efectos en el cálculo de los costes imputados (posibilidad de trasladar beneficio o no) y en el procedimiento de cobro de impagados (procedimiento monitorio versus vía de apremio).
6. Realizar un análisis histórico comparativo de la carga fiscal de los servicios integrales del ciclo del agua (abastecimiento, saneamiento y depuración), al menos en las tres capitales de provincia, con el fin de verificar si se han producido diferencias significativas en la presión fiscal de los ciudadanos en función de la entidad que presta el servicio en una y otra fase del ciclo del agua (Instituto Aragonés del Agua y Ayuntamientos).

Se ha prestado especial atención en los costes incorporados a cada figura para poder realizar comparaciones homogéneas (limpieza de alcantarillado, inversiones de reposición, mantenimiento de contadores, etc.).

7. Realizar un análisis comparativo del coste de construcción y explotación de las EDAR gestionadas por Ecociudad (La Cartuja, Almozara y Alfocea) con los costes medios que se obtuvieron en la fiscalización del Instituto Aragonés del Agua de 2015.
8. Fiscalización del cumplimiento de la legalidad en materia de personal.

1.2. Alcance temporal

El ámbito temporal de la fiscalización comprende los ejercicios 2012-2017. No obstante, los trabajos de fiscalización se podrán extender tanto a ejercicios anteriores como posteriores, con el fin de detectar:

- Situaciones correspondientes a ejercicios anteriores, que deban tener o tengan reflejo en los estados financieros fiscalizados.
- Situaciones acaecidas con posterioridad al 31 de diciembre de 2017, que proporcionen una evidencia adicional con respecto a condiciones que ya existían dicha fecha.
- Situaciones que evidencien condiciones que no existían al 31 de diciembre de 2017, pero que por su importancia deberán ser puestas de manifiesto en el informe de fiscalización para evitar una interpretación errónea o incompleta.

2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

2.1. Gestión del servicio de saneamiento y depuración en el municipio de Zaragoza

1. Gestión del servicio por la sociedad Ecociudad Zaragoza

La sociedad mercantil Ecociudad Zaragoza, S.A.U. gestiona el servicio municipal de saneamiento y depuración de las aguas residuales del municipio desde el 1 de enero de 2013, una vez efectuadas las modificaciones societarias necesarias para transformarla en una sociedad municipal cuyo capital pertenece íntegramente al Ayuntamiento de Zaragoza capaz de asumir dentro de su objeto social el encargo de prestación de este servicio.²

En un primer momento, la gestión por la sociedad se realiza en virtud de una encomienda de gestión de vigencia indefinida, formalizada por el Ayuntamiento el 14 de diciembre de 2012, al amparo de lo dispuesto en la normativa de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de contratos del sector público.

Posteriormente, el 27 de septiembre de 2013, el Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza aprobó la gestión directa del servicio de saneamiento y depuración mediante la sociedad mercantil Ecociudad Zaragoza S.A.U., de acuerdo con lo previsto en el art. 85.2 TRLBRL.

Los aspectos principales de estos acuerdos (el primero, de encomienda de gestión y, posteriormente, el de atribución de la gestión directa del servicio) son los siguientes:

- EZ financia las obligaciones derivadas de la prestación del servicio que asume con los ingresos de las tarifas por saneamiento y depuración propuestas por su Consejo de Administración y aprobadas por ordenanza del Ayuntamiento de Zaragoza, cuyo rendimiento le cede el Ayuntamiento y la sociedad recauda directamente a los usuarios. Dichas tarifas deben garantizar en todo caso la viabilidad económica de EZ. En todos los ejercicios fiscalizados, la tarifa aprobada por la ordenanza municipal ha sido idéntica, en la definición del hecho imponible y en las tarifas aplicables, a la tasa que venía cobrando el Ayuntamiento por los servicios de saneamiento y depuración.
- El Ayuntamiento de Zaragoza cede a EZ sus infraestructuras de saneamiento y depuración por un plazo de 61 años (redes, EDAR y EBAR, instalaciones, terrenos, edificios, etc.) valoradas en 386,80 millones de euros por un experto independiente. Los principales activos cedidos son la red de alcantarillado, valorada en 261,92 millones de euros, y las 3 EDAR adscritas al servicio de saneamiento y depuración en el municipio de Zaragoza, valoradas en 107,84 millones de euros.³

² Se aprovecha la existencia de la sociedad municipal Ecociudad Valdespartera, S.A, cuyo objeto social se modifica, una vez concluidas las actuaciones para las que se había constituido. Así, el 28 de mayo de 2012 la Junta General Ordinaria de Accionistas modifica la denominación social y los estatutos incluir en su objeto social la prestación del servicio de saneamiento y depuración.

Previamente, el capital social de esta sociedad se había reestructurado para devolver las aportaciones al resto de socios (Ibercaja Banco, Banco Grupo Caja Tres y Corporación Empresarial Pública de Aragón, S.L.U.), quedando el 100 % del capital en manos del Ayuntamiento de Zaragoza.

³ - 101,81 millones € de la EDAR La Cartuja, que se imputó a la tasa en función del calendario de pago del componente C1.

- 5,97 millones € de la EDAR La Almozara.
- 0,06 millones € de la EDAR Alfocea.

- El periodo de cesión de uso de estos activos es de 61 años (2013-2073) y se ha hecho coincidir con la vida media estimada de los activos cedidos⁴. El Ayuntamiento recibirá en contraprestación de la cesión una retribución anual equivalente al valor actual de las infraestructuras y equipos cedidos (386,8 millones de euros), mediante cuotas crecientes (3,7 millones de euros en 2013 hasta 8,7 millones de euros en 2073).
- EZ asume todos los gastos inherentes al mantenimiento, conservación, reposición y mejora de estas infraestructuras y la cesión de los contratos formalizados por el Ayuntamiento vinculados a la actividad que se le encomienda, en los que se subroga en todos los derechos y obligaciones que correspondían al ayuntamiento como parte adjudicataria, siendo el más importante el contrato de concesión con UTEDEZA para la construcción y explotación de la depuradora de La Cartuja.
- Ambas entidades colaborarán en la prestación de servicios comunes y en la gestión de determinados contratos que, por su naturaleza, afecten tanto a los servicios de abastecimiento (competencia del Ayuntamiento de Zaragoza) como a los de saneamiento y depuración (competencia de EZ); por ejemplo, en la emisión de los recibos a los usuarios, gestiones en ventanilla o suministro, instalación y mantenimiento de contadores.

Tanto la encomienda de gestión a EZ inicialmente aprobada, como el posterior acuerdo de atribución de la gestión directa del servicio público de saneamiento y depuración por la sociedad municipal cumplían los requisitos exigidos por la normativa vigente en el momento de su aprobación; en concreto, la encomienda ordenada en 2012 se ajustaba a lo establecido en los artículos 8.2 y 24.6 del TRLCSP y en el artículo 15 de la LRJAP y PAC, y el acuerdo de gestión directa, a los requerimientos del artículo 85 TRLBRL, en la redacción vigente el 27 de septiembre de 2013.

Sin embargo, en ninguno de los dos casos se acreditó que la sociedad municipal a la que se atribuía el servicio dispusiera de los medios suficientes para su prestación ni las razones de eficacia, eficiencia y economía que justificarían la gestión del servicio a través de un ente instrumental frente a la gestión por el Ayuntamiento, como se exige hoy por la legislación actualmente vigente.⁵

⁴ Aunque los activos están amortizados al 45 %, según el informe del experto independiente (ver anexo 3).

⁵ En efecto, para la validez de los encargos de ejecución con medios propios la normativa actualmente vigente (el art. 86 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de aplicación en el ámbito estatal, y el art. 32 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, aplicable a todas las Admisiones Públicas), exigen que se acredite que el medio propio dispone de **medios suficientes e idóneos** para realizar la actividad de acuerdo con su objeto social.

Por su parte, el art. 85.2 TRLBRL, modificado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, obliga a justificar mediante una **memoria** que la forma de prestación del servicio a través de un ente instrumental resulta **más sostenible y eficiente**, para lo que se deberán tener en cuenta los **criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión**. Además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al Pleno para su aprobación en donde se incluirán los **informes sobre el coste del servicio**, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará **informe del interventor local** quien valorará la sostenibilidad

La atribución de la gestión del servicio a EZ se efectuó en el momento en que concluía el pago de la infraestructura al concesionario de la EDAR La Cartuja (principal infraestructura del servicio de depuración en el municipio de Zaragoza).

La EDAR La Cartuja se construyó por UTEDEZA, sociedad adjudicataria de un contrato de concesión de obra pública que incluía su explotación durante un período de 25 años desde su puesta en servicio, que se produjo en 1993.

Durante este periodo, la retribución al concesionario se ha articulado a través un precio que incluye dos componentes con dos vencimientos distintos:

- El componente C1, establecido para resarcir al concesionario por los costes de amortización y financiación de la infraestructura asumidos, que se ha pagado por el Ayuntamiento de Zaragoza durante 20 años, desde la entrada en servicio de la planta en 1993 hasta 2013.
- Y el componente C2, que le retribuye por los costes de explotación, con un calendario de pago entre 1993-2018 que, posteriormente, ha sido modificado, como veremos más adelante.

2. Ingresos por la prestación del servicio de saneamiento y depuración

Hasta 2013, el Ayuntamiento repercutió las cantidades pagadas a UTEDEZA por ambos componentes en la tasa exigida a los usuarios del servicio. En el caso del componente C1, la repercusión se efectuó de acuerdo con el calendario de pago al concesionario y no en función de la amortización de la EDAR de acuerdo con su vida útil.

A partir de ese año, se produce una reducción significativa del coste del servicio municipal de saneamiento y depuración, como consecuencia de haber finalizado para las arcas municipales la obligación del pago del componente C1, que debía haberse trasladado directamente en la tasa municipal de saneamiento depuración, de acuerdo con lo establecido en el art. 24.2 TRLRHL, que dispone que el importe de las tasas por la prestación de un servicio no podrá exceder del coste real o previsible del servicio prestado. De haberse aplicado esta reducción, los ingresos de la Hacienda municipal se hubieran visto mermados en, aproximadamente, 10 millones de euros anuales en los últimos ejercicios, a partir de 2013.⁶

Además de esta pérdida de ingresos municipales, el ajuste de la tasa podría haber afectado a la bonificación de la que gozan los contribuyentes del ICA residentes en el municipio de Zaragoza. De haberse minorado la tasa municipal, la bonificación del impuesto autonómico también se habría visto reducida, en la misma cuantía, para mantener la carga fiscal de los

financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

También el art. 86 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (entrada en vigor el 2/10/2016), que exige además que se acredite que disponen de **medios suficientes e idóneos** para realizar la actividad de acuerdo con su objeto social. Este precepto solo es aplicable en la Administración General del estado. Véase para el conjunto del Sector Público el art. 32 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

⁶ En el apartado 3.5.1 se incluye un gráfico con las cantidades pagadas a UTEDEZA entre 1993-2017 (componentes C1 y C2).

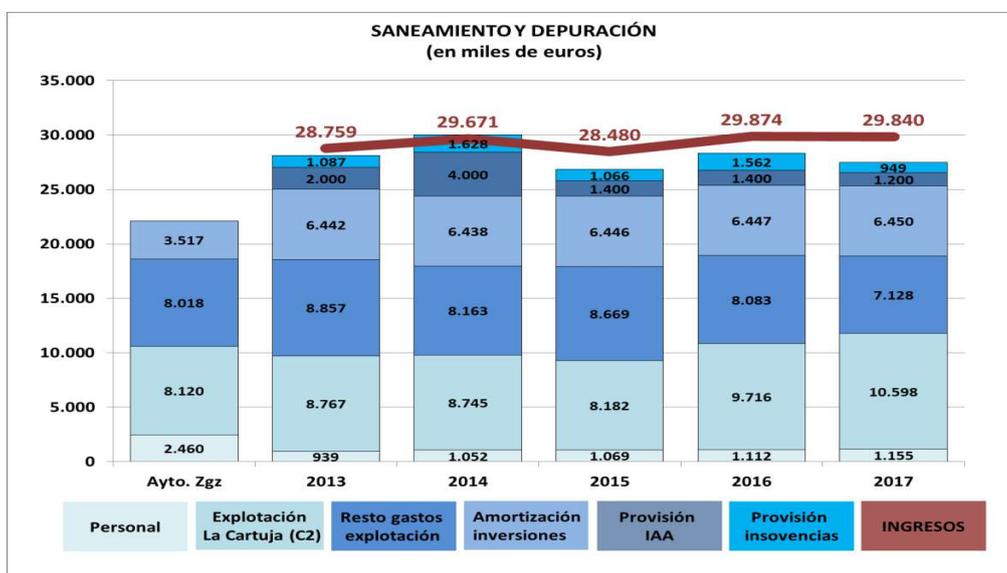
servicios de saneamiento y depuración en Zaragoza en condiciones de igualdad con el resto de municipios aragoneses.⁷

Sin embargo, la gestión del servicio de saneamiento y depuración por una sociedad municipal ha permitido al Ayuntamiento de Zaragoza establecer una tarifa a los usuarios del mismo importe de la tasa que venía cobrando hasta entonces y mantener el nivel de recaudación de ejercicios anteriores (en torno a los 30 millones de euros), con la consiguiente generación de beneficios, al ser los costes reales soportados inferiores a los ingresos.

2.2. Conclusiones de la auditoría de gestión

3. Estudio de los costes del saneamiento y depuración antes y después de la cesión

La Cámara de Cuentas ha efectuado un análisis comparativo de los costes imputados a la tasa (Ayuntamiento de Zaragoza) y a la tarifa (EZ), antes y después de la cesión de la actividad de saneamiento y depuración.



Del análisis efectuado se concluye que, de haberse mantenido la gestión del servicio de saneamiento y depuración en la Administración municipal, los costes se habrían situado en torno a 22 millones de euros a partir de 2013, como consecuencia de la importante reducción que se producía al extinguirse la obligación de pago del componente C1 (aproximadamente, 10 millones de euros en los últimos ejercicios) del precio del contrato de concesión de la planta de La Cartuja.

⁷ El municipio de Zaragoza ha dispuesto de un régimen especial de contribución al Impuesto de Contaminación de las Aguas (ICA), recaudado por la Comunidad Autónoma (a través del Instituto Aragonés del Agua). Hasta 2016, los usuarios de Zaragoza no pagaron el ICA (canon de saneamiento hasta 2014) por haber sufragado los costes del servicio saneamiento y depuración (incluidas las infraestructuras) a través de la tasa municipal. En 2016, los contribuyentes de Zaragoza se incorporan al sistema general de pago del ICA con una bonificación del 70 % (solo en 2016) y del 60 % a partir de 2017, con el objetivo de compatibilizar el pago del ICA y la tarifa de EZ y garantizar una carga fiscal equivalente en todos los municipios aragoneses como compensación del esfuerzo inversor de Zaragoza, tal como reconoce la exposición motivos de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón.

Como consecuencia de la cesión de los activos municipales a EZ, la sociedad ha podido mantener el mismo nivel de ingresos anterior a la cesión (29,3 millones de euros de media en el periodo 2013-2017), justificado de la siguiente forma:

- El coste de amortización de instalaciones ha aumentado de 3,5 millones de euros a 6,4 millones de euros, como consecuencia de la revalorización de activos, lo cual no se han traducido en mejoras de inversión.
- Se ha dotado una provisión por responsabilidades con el IAA de 10 millones de euros en el periodo 2013-2017.
- La sociedad ha soportado las insolvencias producidas en la gestión recaudatoria de la tarifa, que han supuesto entre 1-1,5 millones de euros anuales. La tasa de morosidad ha pasado del 5 % al 4,3 % de la facturación entre el ejercicio 2013-2017.
- Se han obtenido beneficios de 2,5 millones de euros (acumulados al cierre de 2017), ya que la consideración de precios privados no limita la recaudación al coste de la prestación del servicio.

4. Análisis de los costes de construcción y de explotación de las EDAR en Aragón

En el informe de fiscalización del IAA del ejercicio 2015 se incluyó una auditoría de gestión del Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración.

Este plan, aprobado por el Gobierno de Aragón en 2001 y actualmente en fase de revisión, contempla la construcción, mantenimiento y explotación de 1.153 plantas de depuración y sus correspondientes redes de colectores para el tratamiento de las aguas residuales urbanas de todas las poblaciones aragonesas de más de 200 habitantes equivalentes (o de 15 en los ríos pirenaicos).

En Aragón, los servicios de saneamiento y depuración se prestan por el IAA en la totalidad de municipios,⁸ excepto en Zaragoza, donde la gestión corresponde a EZ. En concreto:

- El IAA gestionaba en 2015 un total de 179 EDAR, 109 EDAR mediante contratos de concesión de obra y 70 mediante contratos de servicios de mantenimiento y explotación. Todas estas instalaciones daban servicio a una población de 669 miles de habitantes.
- El Ayuntamiento de Zaragoza, a través de la sociedad EZ, gestiona tres EDAR que dan servicio a una población de 653 miles de habitantes. La EDAR de La Cartuja se gestiona mediante un contrato de concesión de obra y las EDAR de Almozara y Alfocea mediante un contrato de servicios de mantenimiento y explotación.

En el informe citado sobre la gestión autonómica del servicio de depuración, se efectuó un análisis comparativo del coste de depuración según el modelo de gestión, bien mediante contratos de concesión de obra y mediante contratos de servicios de mantenimiento y

⁸ Con alguna singularidad, como la EDAR de Jaca, que se gestiona por el Ayuntamiento aunque el coste lo sufraga el IAA.

Nota: los datos sobre nº de EDAR y población de servicio se han obtenido del PASD.

explotación. Este análisis se ha completado en este informe de fiscalización sobre EZ con las EDAR gestionadas por la sociedad municipal.

Conviene advertir que las ratios de costes obtenidas dependen de otros factores importantes como la tecnología de depuración utilizada, la antigüedad de las instalaciones y la carga contaminante que deben soportar (muy diferente en zonas industriales). También pueden existir diferencias significativas en el nivel de prestación del servicio en función de la demanda, disponibilidad y calidad del servicio prestado, según lo estipulado en los distintos contratos, que pueden tener una incidencia significativa en el coste de depuración con repercusión en el precio.

Costes de construcción

- La EDAR La Cartuja utiliza el 51 % de su capacidad instalada, mientras que las EDAR Almozara y Alfocea utilizan el 93 % de la capacidad. En el caso de las EDAR gestionadas por el IAA se observó que capacidad media utilizada era del 60 % aproximadamente.

Conviene matizar, no obstante, que los caudales de agua depurada han ido evolucionando a la baja desde los años 90⁹ y, sin embargo, la concentración de carga contaminante ha aumentado por el aumento de la población y de la actividad industrial.

- El coste de construcción por caudal de diseño de los contratos de concesión duplica el que se obtiene para las EDAR gestionadas mediante contratos de servicios, tanto en Ecociudad como en el IAA.
- Comparados el contrato de concesión de UTEDEZA con los contratos de concesión del IAA, el coste de construcción por caudal de diseño (665 €/ m³ diario) es aproximadamente la mitad del coste mínimo que se obtiene en los contratos de concesión del IAA (1.347 €/ m³ diario), lo cual puede tener explicación en las economías de escala que se producen en plantas con una capacidad de depuración mayor. Hay que tener en cuenta que el caudal de diseño de la planta de La Cartuja es de 94.672.800 m³, mientras que las EDAR con mayor capacidad gestionadas por el IAA no llegan a los 8.400.000 m³ (Zona 04-06) y la capacidad media se sitúa en 3.500.000 m³.
- Comparadas las EDAR gestionadas mediante contratos de servicios en EZ e IAA, los costes de construcción unitarios que se obtiene para las EDAR Almozara y Alfocea son similares a los que se obtienen en el IAA para las EDAR de mayor tamaño.

Costes de explotación

El coste de explotación por caudal depurado del contrato de concesión de UTEDEZA asciende a 0,17 €/ m³ depurado, más del doble que el que se obtiene en el contrato de servicios de las EDAR Almozara y Alfocea (0,07 €/ m³ depurado). Similar conclusión se obtenía en el informe del IAA.

⁹ Cuando se adjudicó la construcción de la EDAR La Cartuja se captaron en alta 87 Hm³, que representa el 92% de la capacidad instalada.

En 2017, la capacidad utilizada en términos de DBO5 alcanzó el 90,6 % en la EDAR La Cartuja, el 118 % en la EDAR Almozara, según se recoge en la alegación nº 7.

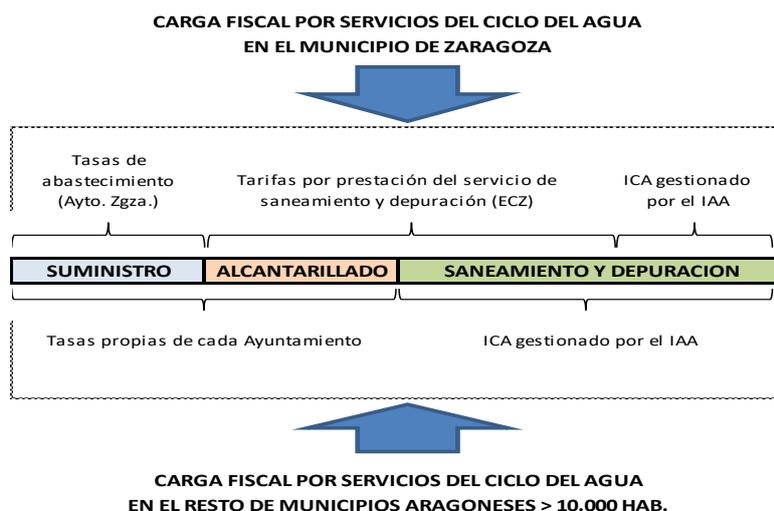
- Comparados el contrato de concesión de UTEDEZA con los contratos de concesión del IAA, el coste de explotación de la EDAR La Cartuja es inferior al mínimo de los que se obtienen en las EDAR del IAA (0,17 €/ m³, frente a 0,26 €/ m³), seguramente debido a las economías de escala de las plantas grandes.

Hay que tener en cuenta que el caudal depurado en la EDAR de La Cartuja se sitúa en torno a 48.000.000 m³, mientras que el caudal medio depurado mediante contratos de concesión del IAA fue de 2.200.000 m³ (el máximo caudal depurado en la zona 04-06 alcanzó 3.408.000 m³ en 2015).

- Comparados los contratos de servicios de mantenimiento y explotación de EZ y del IAA, los costes explotación de Almozara y Alfocea son similares a los mínimos que se obtienen en los contratos del IAA.

5. Análisis comparativo de la carga fiscal por el consumo de agua en los principales núcleos de Aragón. Año 2017.

La Cámara de Cuentas ha realizado un análisis comparativo de lo que se paga por el consumo de agua en los municipios aragoneses de más de 10.000 habitantes. En el siguiente esquema se muestran las fases del ciclo del agua y las figuras tributarias y no tributarias que gravan cada una de las fases, diferenciando la especialidad del municipio de Zaragoza (parte superior del gráfico), respecto del resto de municipios (parte inferior del gráfico):¹⁰



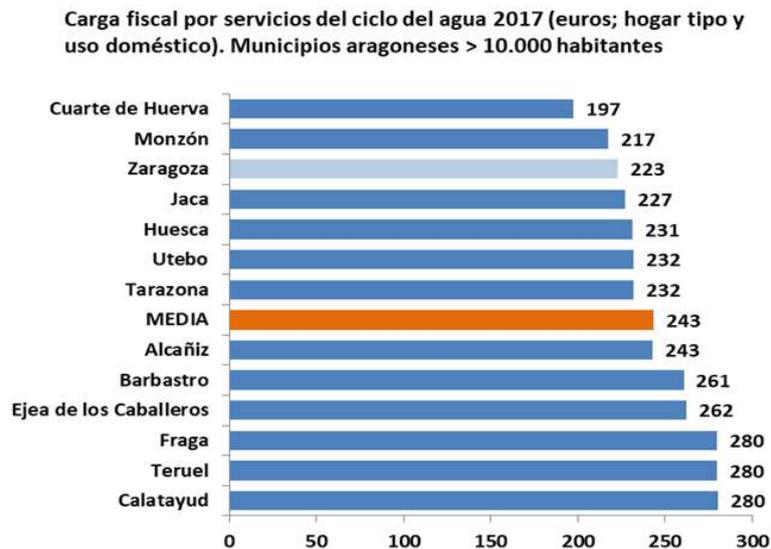
¹⁰ El estudio se ha efectuado agrupando todos los recibos que pagaría un hogar medio (familia de 4 miembros que consume 100 litros diarios por persona, que hacen un total de 400 litros diarios) por cualquier servicio relativo al ciclo del agua:

- Tasa por los servicios de abastecimiento que prestan los Ayuntamientos (incluido el Ayto. Zaragoza).
- Tasa por los servicios de alcantarillado que prestan los Ayuntamientos (cedido a EZ en Zaragoza).
- ICA por el servicio de saneamiento y depuración que presta el IAA (bonificado en un 60% en Zaragoza).
- Tarifa por servicio de saneamiento y depuración que presta EZ (exclusivamente en el municipio de Zaragoza).

En el estudio se han incluido únicamente los costes ordinarios (consumo de agua, alquiler o mantenimiento de contadores, tasa fija o variable por alcantarillado, etc.), excluyendo todos aquellos esporádicos (costes asociados a altas o bajas, tales como conexión a la red, fianzas, etc.) y las exenciones y bonificaciones aplicables a determinados usuarios (hogares con ingresos reducidos, familias numerosas, etc.).

Se han excluido del análisis los usos industriales y comerciales, que representan el 30% de la facturación.

La carga fiscal de la factura del agua (abastecimiento + saneamiento y depuración) para un hogar medio de Zaragoza capital ascendió en 2017 a un total de 223 euros anuales, el tercer valor más bajo de los trece núcleos aragoneses de más de 10.000 habitantes y un 8,2 % inferior a la media (243 euros).



6. Análisis específico de la carga fiscal de los servicios de saneamiento y depuración en los principales núcleos de Aragón

Ejercicio 2017

La carga fiscal del saneamiento y depuración para un hogar medio (familia de 4 miembros que consume 100 litros diarios por persona) para los municipios de más de 10.000 habitantes consultados sería la siguiente:

- 144 euros en Zaragoza capital, sumados los recibos de EZ (tarifa municipal) e IAA (ICA)¹¹
- 150 euros para el resto de municipios, exclusivamente por el ICA

Hay que tener en cuenta, además, que la diferencia sería aún mayor porque en la factura de EZ se incluyen servicios que el IAA no cubre, como el mantenimiento del alcantarillado o la lectura y mantenimiento de contadores. En el resto de municipios, estos servicios se sufragan y trasladan al usuario a través de la tasa de abastecimiento o mediante una tasa específica de alcantarillado.

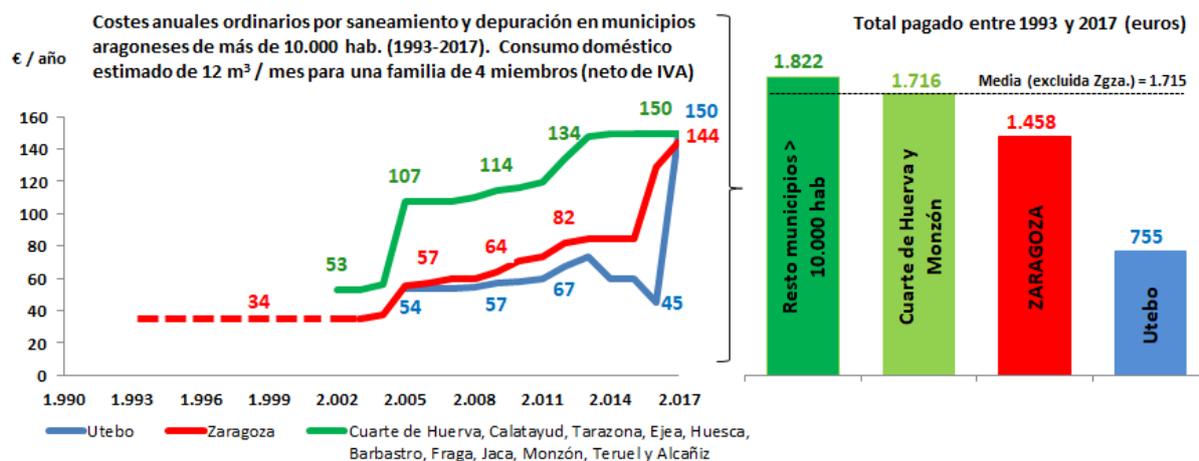
Periodo 1993-2017

La Cámara de Cuentas estima que un hogar medio de Zaragoza ha pagado por el saneamiento de aguas residuales un total de 1.458 euros en los 25 años transcurridos entre 1993 (inicio de la explotación de la depuradora de La Cartuja) y el ejercicio 2017.

¹¹ El ICA está bonificado en Zaragoza en un 60% para que la carga fiscal sea equitativa.

Excluyendo Utebo, es el valor más bajo de entre los principales municipios aragoneses (pese a que los ciudadanos de Zaragoza comenzaron a pagar tasas de depuración mucho antes que el resto), quedando muy lejos de la media (1.715 euros) y del valor máximo (1.822 euros).

Actualizados estos datos a precios constantes de 2017, el total pagado en promedio durante el periodo 1993-2017 (excluida Zaragoza) ascendería a 1.849 euros y el valor que se obtendría para el municipio de Zaragoza se situaría en 1.686 euros, un 8,8% por debajo del promedio (163 euros menos) y un 14,4% inferior a los municipios que más pagan (283 euros menos).



Nota 1: Cuarte de Huerva y Monzón comenzaron a pagar el canon de saneamiento/ICA en 2004, Utebo en 2005 y Zaragoza en 2016

Nota 2: En Zaragoza, el periodo 1993-2003 son datos estimativos (línea discontinua) y 2003-2017 son datos reales.

Nota 3: Valores expresados en euros corrientes.

7. Vertidos sin facturación

EZ facturó en 2017 un total de 30,12 millones de euros a 325.328 usuarios, mediante la emisión de 1,42 millones de recibos (básicamente en recibos trimestrales).

Contrasta la diferencia existente entre el volumen de agua facturada a los usuarios del servicio (35,5 hm³) y la depurada en todas sus instalaciones (61 hm³).

Los factores que justifican esta diferencia son la recogida de aguas de lluvia o la baja permeabilidad del suelo urbano, pero también los vertidos de aguas parasitarias a la red (en particular, sobrantes de riego). Aunque no se dispone de información para concretar su importancia relativa, la Cámara de Cuentas estima un perjuicio para EZ entre 0,17 y 0,25 millones de euros anuales por cada hm³ de vertidos sin facturación.

2.3. Conclusiones de fiscalización de legalidad

8. Fiscalización de los ingresos. Naturaleza de los ingresos

Los ingresos obtenidos por EZ por la prestación de los servicios de saneamiento y depuración tienen la naturaleza de tarifas, debido, principalmente, a que son recaudados por una sociedad mercantil (EZ) y son aprobados con esa calificación en una ordenanza no fiscal. Dado que constituyen ingresos de derecho público no tributarios, en caso de impago por parte del usuario, no cabe recurrir a la vía de apremio sino al procedimiento monitorio de la jurisdicción civil.

Sin embargo, la naturaleza jurídica de estos ingresos no ha sido un tema pacífico, con sentencias contradictorias y la doctrina dividida en los últimos años (ver análisis en el apartado 3.4.1. de este informe).

Entre 1995 y 2011, la naturaleza del ingreso no dependía de la forma societaria de la entidad recaudadora, sino de si gravaba un servicio obligatorio para los ciudadanos, suministrado por un único operador en régimen de monopolio y con precios regulados, requisitos que concurren en el saneamiento y depuración de aguas residuales. Este planteamiento fue mantenido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional.

A partir de 2011 (régimen jurídico aplicable a los ingresos de EZ en el periodo analizado), la nueva redacción dada al art. 2.2.a LGT por parte de la Ley de Economía Sostenible planteó nuevas dudas de interpretación. La Dirección General de Tributos interpretó en su informe IE0491-11, de 26 de julio de 2011, que dicha modificación implicaba una “vuelta al esquema preexistente anterior a la jurisprudencia del TS de 1999, en el que las contraprestaciones recibidas por una sociedad privada municipal no podían ser calificadas como ingresos de Derecho público, sino como ingresos de Derecho privado”

La STS 5037/2015, de 23 de noviembre, y la nueva figura jurídica “prestaciones patrimoniales de derecho público no tributarias” creada por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, vuelven a presentar posiciones contrarias.

Recientemente, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de mayo de 2019, desestima el recurso de inconstitucionalidad promovido contra los cambios introducidos por la LCSP y declara que la nueva figura resulta plenamente conforme con la Constitución

Con independencia de la naturaleza jurídica de los ingresos de EZ, se ha constatado que el mantenimiento de la tarifa en los mismos términos que la tasa del Ayuntamiento antes de la cesión¹² ha permitido a EZ obtener beneficios y financiar otros pasivos contingentes (ver conclusión nº 3). Por ello, la Cámara de Cuentas recomienda en el apartado 2.4. de este informe la creación de un “fondo de reserva” con los excedentes obtenidos en la recaudación de la tarifa para financiar las necesarias inversiones que tendrán que acometerse a corto plazo en las EDAR de La Cartuja, Almozara y Alfocea, así como en la red de saneamiento.

9. Contrato de concesión EDAR La Cartuja. Modificación del plazo de concesión

El contrato de concesión para la construcción y explotación de la EDAR de La Cartuja representa el principal componente de los costes por saneamiento y depuración de Zaragoza (en torno a 10 millones de euros anuales, en promedio para 2013-17 una vez finalizados los pagos por amortización y financiación de las instalaciones-componente C1).

El análisis de este contrato resulta complejo por distintas razones: su propia antigüedad (fue licitado en 1989), la ausencia de proyecciones económicas del gasto y de análisis de desviaciones, el cambio de gestor (Ayuntamiento de Zaragoza – EZ) o las cinco veces en que ha sido modificado. A las circunstancias anteriores hay que añadir que las cuentas anuales

¹² Esta decisión podría justificarse por razones de igualdad entre generaciones, pues no resultaría apropiado que, como consecuencia de una inadecuada planificación del reparto de la carga fiscal de las inversiones en saneamiento y depuración, esta se concentrara en los usuarios que coinciden con el periodo de pago al concesionario de la EDAR La Cartuja (20 años) cuando la vida de estas instalaciones se estima en 60 años.

de la empresa concesionaria no han sido auditadas, como exigía el punto 5.1 de los pliegos técnicos.

Pese a estas importantes limitaciones, la Cámara de Cuentas estima que el precio pagado entre los ejercicios 1993 y 2017 asciende a 426,42 millones de euros (IVA incluido)¹³, y se incrementará, al menos, hasta los 494,69 millones de euros teniendo en cuenta la fecha prevista de finalización (mayo de 2024), tras la última modificación del contrato en 2011 que amplió el periodo concesional en 6 años (de 2018 a 2024).

La Cámara de Cuentas ha revisado esta última modificación del contrato (diciembre 2011). De acuerdo con los informes del Ayuntamiento, las razones de interés público que justificaron esta modificación fueron las siguientes:

- 1) Mejoras en la eficiencia energética de las instalaciones y reducción de los costes de explotación, gracias a las inversiones que asumiría el concesionario por valor de 4 millones de euros.
- 2) Alivio de tensiones financieras en la tesorería municipal como consecuencia del diferimiento del pago durante dos ejercicios del componente de explotación C2, por un importe de 18,84 millones de euros.

Sin embargo, a la vista de la ejecución del modificado, se ha constatado que el informe económico-financiero que sirvió de base para su aprobación partía de bases poco realistas (encarecimiento muy significativo del coste de la energía) que, además, no han podido corregirse durante la ejecución, ya que no se incluyeron cláusulas contractuales que permitieran el reequilibrio económico de la concesión en caso de desvío significativo de tales previsiones, como así ocurrió, originando un daño patrimonial al Ayuntamiento. Finalmente, las mejoras de eficiencia energética que deberían correr por cuenta del concesionario se ejecutaron con más de tres años de retraso. Por todo ello, la Cámara de Cuentas estima que el beneficio adicional que obtendrá el concesionario con esta ampliación (frente al equilibrio teórico entre las prestaciones a que se obligaron ambas partes) asciende a 2,95 millones de euros, cifra equivalente a dos años completos de beneficio de explotación de UTEDEZA.

Además de la modificación anterior, el precio final pagado al concesionario ha aumentado por otras razones: la propia antigüedad de las instalaciones de la EDAR de La Cartuja y determinados problemas de diseño de la planta han obligado a hacer inversiones en las líneas de decantación secundaria (2,36 millones de euros entre 2016 y 2017), el empeoramiento en los niveles de contaminación de las aguas (2 millones de euros de corrección por carga contaminante) y tratamientos terciarios adicionales (1,15 millones de euros). En total, solo entre 2016 y 2017 los costes depuración se han incrementado en 5,5 millones de euros, los cuales han tenido que ser asumidos por EZ.

10. Contratos del Ayuntamiento de Zaragoza en los que se ha subrogado a EZ

No consta ningún acto formal por el que EZ se haya subrogado en los contratos municipales afectos al servicio en el momento de su atribución a la sociedad (1 de enero de 2013), ni tampoco la notificación expresa a los contratistas de esta novación subjetiva sin su consentimiento expreso, a los que únicamente se comunicó que las obligaciones derivadas

¹³ 238,59 millones de euros por la construcción y financiación y 187,83 por la explotación. El coste financiero de las inversiones ha sido del 7,2% (TIR de las cuotas de amortización).

de tales contratos serían asumidas a por EZ, a quien deberían facturar desde ese momento. En el contrato de suministro y mantenimiento de contadores ni siquiera hay constancia de dicha comunicación.

No obstante lo anterior, existen acuerdos entre las tres partes implicadas (Ayuntamiento de Zaragoza, EZ y contratista) para el contrato de concesión de la EDAR de La Cartuja y para el de suministro y mantenimiento de contadores, aunque se firmaron con un retraso de 11 y 24 meses, respecto a la fecha de inicio de la encomienda, respectivamente.¹⁴

El contrato de suministro y mantenimiento de contadores (cuyo coste se asume a partes iguales por el Ayuntamiento y EZ) expiró el 31 de agosto de 2016, una vez agotadas todas las prórrogas. Pese a ello, en el primer trimestre de 2019 el Ayuntamiento de Zaragoza todavía no había licitado un nuevo contrato, acumulando una demora de más de dos años y medio. EZ ha seguido afrontando el 50 % de estos gastos en los ejercicios 2016 y 2017, por importes de 1,92 y 1,82 millones de euros, respectivamente.¹⁵

11. Contratos licitados por EZ

Se han observado diversas incidencias en los contratos licitados por EZ entre los ejercicios 2012 y 2017, principalmente:

- ¹⁶
- no inclusión del importe de las previsibles modificaciones dentro del valor estimado de los contratos (contratos nº 14, 19 y 20)
- justificación insuficiente de la ponderación teórica atribuida a los criterios de adjudicación y falta de desglose de éstos en subcriterios más precisos (contratos nº 11 y 14)
- utilización de fórmulas para la valoración del criterio precio que desvirtuaban significativamente la ponderación teórica establecida en los PCAP (contratos nº 9, 10, 11 y 14)
- modificaciones de contratos insuficientemente justificadas (contrato nº 15)¹⁷
- precios de licitación de dudosa adecuación a mercado, vistas las bajas significativas ofertadas por todos los licitadores (contratos nº 16, 19 y 20)
- sustitución de mejoras valoradas en la fase técnica por otras alternativas, sin que hayan mediado circunstancias sobrevenidas que lo justifiquen (contrato nº 10)
- incorrecta catalogación de un contrato de obra como contrato de servicios (contrato nº 16).

¹⁴ Párrafo modificado en virtud de la alegación nº 18

¹⁵ Párrafo modificado en virtud de la alegación nº 19.

¹⁶ Párrafo eliminado en virtud de la alegación nº 28.

¹⁷ Párrafo modificado en virtud de la alegación nº 43.

2.4. Recomendación

La Cámara de Cuentas recomienda la creación de un fondo de reserva para acometer las inversiones necesarias para el mantenimiento de las instalaciones de saneamiento y depuración del municipio de Zaragoza en función de la vida útil y a la vista de su obsolescencia.

Este fondo podría dotarse conjuntamente, entre el Ayuntamiento de Zaragoza y Ecociudad, mediante la aportación de los ingresos patrimoniales que recibe el Ayuntamiento como contrapartida de la cesión de las instalaciones a Ecociudad (386 millones de euros en 61 años) y los beneficios que genera esta sociedad (2,5 millones de euros generados entre 2013-2017).

3. RESULTADOS DE LOS TRABAJOS DE FISCALIZACIÓN

3.1. ANTECEDENTES

3.1.1. Modificación del objeto social y cambio de denominación social

Ecociudad Valdespartera Zaragoza, S.A.

Esta sociedad se había constituido el 11 de febrero de 2002 para llevar a cabo las actuaciones urbanísticas y de edificación necesarias para el desarrollo urbanístico de los suelos incluidos en el sector 89/4 del PGOU (Valdespartera).

La sociedad estaba participada por varios accionistas: Ayuntamiento de Zaragoza, Gobierno de Aragón, Ibercaja y CAI.

El objeto social era gestionar y ejecutar todo tipo de actuaciones urbanísticas, incluyendo la construcción de equipamientos, servicios urbanísticos, de carácter medioambiental, social, cultural, deportivo, de ocio y tiempo libre, vinculados con los equipamientos anteriores.

Concluida en 2012 la actuación para la que se constituyó, el Ayuntamiento de Zaragoza comenzó un proceso para la asunción por esta sociedad de la gestión del **servicio de saneamiento y depuración**. Así, el 28 de mayo de 2012 la Junta General Ordinaria de Accionistas acordó modificar la denominación social y ampliar el objeto social de la sociedad para incluir esta nueva actividad.

Se acuerda también una reducción de capital de 235 miles de euros para compensar pérdidas y equilibrar el patrimonio neto, que a 31 de diciembre de 2011 estaba por debajo de las 2/3 partes del capital social. Finalmente, en esta misma fecha se aprueba otra reducción de capital de 146 miles de euros para restituir las aportaciones a los titulares de las acciones, mediante la amortización de 240 acciones representativas del capital social (60 acciones de Ibercaja Banco, 60 acciones de Banco Grupo Caja Tres y 120 acciones de Corporación Empresarial Pública de Aragón, S.L.U.), quedando el 100% del capital en manos del Ayuntamiento de Zaragoza.

Ecociudad Zaragoza, S.A.U.

A partir de ese momento la sociedad se denomina Ecociudad Zaragoza, S.A.U. (en adelante, EZ) y en sus estatutos se recoge expresamente la condición de medio propio de Ayuntamiento de Zaragoza. El objeto social queda definido de la siguiente forma:

- a) Gestionar y ejecutar cualquiera actuaciones o servicios de infraestructura urbanística de Zaragoza.
- b) Gestionar y ejecutar la construcción y equipamientos necesarios para la acción anterior.
- c) La realización de todas las actividades relativas a la planificación, programación, proyecto e investigación, formación, asesoramiento, construcción, explotación, mantenimiento y gestión de los recursos y servicios hídricos correspondientes a la evacuación, vertido, alcantarillado, saneamiento, depuración, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y fangos, pudiendo establecer y desarrollar cuantas industrias y negocios sean instrumentales, complementarios o accesorios de las actividades relacionadas.
- d) La ejecución y/o dirección de cualquier trabajo que sea preciso para el mantenimiento, reposición mejora, instalación o lectura de contadores de agua domiciliarios hasta alcanzar el mejor estado de la técnica.

e) La realización de cuantos trabajos, proyectos, estudios técnicos y económicos sean precisos para la prestación de los servicios indicados en los apartados precedentes incluyendo la gestión de la facturación y cobro de los ingresos por prestación del servicio.

La sede social de EZ está en el edificio Seminario, que ocupa una planta del pabellón este (365 m² y 60 m² de almacén) cedido por 20 años. No se fijó precio de alquiler, sino que la contraprestación es la asunción del coste de las obras de remodelación necesarias para la utilización de este espacio.

Fusión por absorción de SERMUZA Zaragoza, S.A.U.

En 2011 el Ayuntamiento de Zaragoza había constituido la sociedad SERMUZA ZARAGOZA, S.A.U., con un capital social de 60.000 euros íntegramente suscrito y desembolsado por el Ayuntamiento. El objeto social de esta sociedad tenía en común con el del Ecociudad Zaragoza, S.A.U. la gestión del saneamiento y depuración, aunque esta sociedad no llegó a prestar los servicios previstos en su objeto social.

Por ello, el Ayuntamiento de Zaragoza decidió unificar los servicios de saneamiento y depuración bajo una única dirección y control y la simplificación de las estructuras societarias municipales. Así, con fecha 30 de octubre de 2013, los administradores de Ecociudad Zaragoza, S.A.U. (como absorbente) y Sermuza Zaragoza, S.A.U. (como absorbida) elaboraron un proyecto de fusión por absorción.

El único accionista de ambas sociedades (Ayto. de Zaragoza) aprobó el 29 de noviembre de 2013 el proyecto de fusión y los balances de la fusión. La escritura de fusión se firmó el 12 de marzo de 2014 y se depositó en el Registro Mercantil el 17 de marzo de 2014, quedando incorporado todo el patrimonio, activo y pasivo de la absorbida en EZ y subrogándose ésta en todos los derechos y obligaciones de la absorbida. La diferencia entre activos y pasivos se contabilizó como una subvención de explotación por importe de 47 miles de euros.

3.1.2. Operación de cesión de instalaciones

Con fecha 14 de diciembre de 2012, el Ayuntamiento de Zaragoza encomendó a EZ la gestión de los servicios de saneamiento y depuración de aguas residuales de Zaragoza con una vigencia indefinida (ver apartado siguiente), adscribiéndose a estos efectos a la sociedad la totalidad de los bienes municipales afectos a este servicio.

Esta actividad se financia mediante el cobro directo a los usuarios, en aplicación de las tarifas propuestas por su Consejo de Administración y aprobadas por el Ayuntamiento de Zaragoza. Dichas tarifas deben garantizar en todo caso la viabilidad económica de EZ.

Naturaleza jurídica de la operación

Desde un punto de vista jurídico, la operación se articuló mediante una adscripción de bienes, al amparo de lo previsto en el art. 106 del Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, aprobado por Decreto 347/2002, de 19 de noviembre, del Gobierno de Aragón, que establece los siguientes requisitos para la validez de estas operaciones cuando el ente que recibe la adscripción es una sociedad:

- Debe tratarse de sociedades cuyo capital sea 100% de la entidad local.
- Que tengan como objeto social la gestión directa de un servicio público.

- Estos bienes conservarán la calificación jurídica originaria, sin que la sociedad adquiera la propiedad ni integren su capital social (es decir, que no se considerarán aportaciones al capital social).
- La sociedad solo adquiere facultades de uso para el cumplimiento de los fines y las correlativas obligaciones de conservación y mantenimiento.
- Deberá justificarse la exigencia de retribución o no.
- Además, el art. 250 del Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón establece que los bienes de dominio público adscritos constarán con esa circunstancia en el inventario de bienes de la Corporación y se extenderá nota informativa de la misma en el Registro de la Propiedad.

Estos dos últimos aspectos no constan expresamente cumplidos en el expediente municipal, aunque, en este caso, la adscripción de los bienes fue retribuida.

Naturaleza contable de la operación. Arrendamiento financiero

Desde un punto de vista económico, la operación se ha instrumentado como un arrendamiento financiero. De acuerdo con la consulta nº 5 del ICAC, el tratamiento contable de la adscripción de bienes de dominio público a empresa pública que suponga exclusivamente el derecho de uso sobre tales bienes sin exigencia de contraprestación, deberá incluir el valor venal del derecho de uso en el activo del balance dentro del epígrafe del inmovilizado inmaterial (inmovilizado intangible según el nuevo PGC) y amortizarse durante el plazo de adscripción (o durante su vida útil, si fuera inferior). En el pasivo del balance se incluirá el ingreso derivado de la adscripción, que se imputará a resultados, como ingreso extraordinario, en proporción a la amortización de los derechos de uso que figuran en el activo.

En este caso, la adscripción de los bienes es retribuida. Por ello, los auditores consideran que se cumplen los requisitos de la norma 8ª del PGC para calificar la operación de arrendamiento financiero, que son los siguientes y que se ajusta a la consulta anterior:

- Se transfieren sustancialmente todos los riesgos y beneficios inherentes a la propiedad del activo.
- El plazo del arrendamiento coincide con la vida económica del activo (61 años, aunque realmente los activos cedidos se encuentran amortizados en un 45% de media).
- El valor actual de los pagos acordados suponen la totalidad del valor razonable del activo.
- Las especiales características de los activos objeto del arrendamiento hacen que su utilidad quede restringida al arrendatario.

a) Obligaciones del Ayuntamiento: Cesión de uso

El ayuntamiento pone a disposición de EZ las instalaciones de titularidad pública adscritas a los servicios de saneamiento y depuración de aguas residuales municipales. La propiedad se mantiene en el Ayuntamiento.

EZ asume las obligaciones de mantenimiento, conservación y mejora de las instalaciones y la prestación de los servicios de saneamiento y depuración desde 1 de enero de 2013 y se subroga en la posición de los contratos formalizados por el Ayuntamiento vinculados a la nueva actividad asumida, siendo el más importante el contrato de concesión con UTEDEZA para la construcción y explotación de la depuradora de La Cartuja (ver apartado 3.2.1).

b) Obligaciones de Ecociudad: Cuotas de pago crecientes durante 61 años

El Ayuntamiento recibirá una retribución anual por el uso de las instalaciones cedidas (que conservan su calificación, titularidad y afectación originaria) equivalente al valor actual de las infraestructuras y equipos cedidos por importe de 386,8 millones de euros. Para esta operación, se fija un calendario de pago de 2013 a 2073, sin intereses.

La valoración de las infraestructuras cedidas se realizó por expertos independientes (IDOM) que con fecha 21 de noviembre de 2013 elaboró un estudio de actualización de la valoración de activos vinculados a la red de saneamiento de Zaragoza referida a enero de 2013. El periodo de cesión de uso es de 61 años (hasta 2.073) y se ha hecho coincidir con la vida media estimada de los activos cedidos.

ACTIVOS ADSCRITOS POR EL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA A EZ	Importe (miles€)
Red de alcantarillado	261.916
Estaciones de Depuración de Aguas residuales (EDAR)	107.844
<i>EDAR La Cartuja</i>	<i>101.807</i>
<i>EDAR La Almozara</i>	<i>5.973</i>
<i>EDAR Alfocea</i>	<i>64</i>
Estaciones de bombeo de aguas residuales	3.070
Tanques de tormentas	4.162
Planta tratamiento fangos (potabilizadora Casablanca)	3.124
Suelos afectos al ciclo del agua	1.242
Parque de contadores	5.443
Valoración total (informe IDOM 21/11/2013)	386.801

Fuente: Informe de valoración de experto independiente (IDOM 21/11/2013)

Una de las pruebas planificadas en el alcance de los trabajos era identificar el valor neto contable de los activos cedidos en el inventario de bienes del Ayuntamiento de Zaragoza. Sin embargo, la limitación al alcance puesta de manifiesto en el informe de fiscalización del Ayuntamiento de Zaragoza del ejercicio 2011, relativa a la ausencia de un inventario de activos que respaldara el valor del inmovilizado material del Balance de situación (1.743 millones de euros a 31/12/2011) ha impedido conocer el valor neto contable de los elementos cedidos.

Además, en los trabajos de campo de la fiscalización del Ayuntamiento de Zaragoza que se están realizando sobre los ejercicios 2016 y 2017, se ha verificado que no se ha contabilizado

ninguna baja por la operación de cesión. Por lo tanto, los activos están duplicados en la contabilidad del Ayuntamiento y en la contabilidad de la sociedad EZ.

Respecto de la contabilización en la sociedad EZ, la Cámara de Cuentas ha verificado el registro contable de la operación de adscripción de activos. Las instalaciones cedidas se han contabilizado en EZ como inmovilizado intangible por importe de 386,8 millones de euros (según la valoración de experto independiente). La contrapartida en el pasivo del balance de situación ha sido la siguiente:

- Subvenciones recibidas del Ayuntamiento de Zaragoza por importe de 120,6 millones de euros: debido a la ausencia de tipo de interés explícito en la operación de cesión, de acuerdo con el criterio del ICAC¹⁸, debe contabilizarse una subvención recibida calculada de acuerdo con los tipos de interés de mercado.
- Deudas con empresas del grupo por importe de 266,19 millones de euros (3,68 millones de euros a corto plazo y el resto a largo plazo).

En el anexo 1 se recoge un resumen de la revisión de las cuentas anuales de los ejercicios 2012 a 2017 y de la evolución de los saldos del balance de situación y de la cuenta de resultados de los ejercicios 2012 a 2017 y se señalan los aspectos destacables de cada ejercicio. Como se ha repetido anteriormente, todos los ejercicios, excepto 2013, han sido auditados y los informes de auditoría recogen una opinión favorable.

En el cuadro siguiente se recoge el calendario de las cuotas progresivas a pagar por EZ al Ayuntamiento desde 2013 (3.684 miles de euros) hasta 2073 (8.696 miles de euros) y el cálculo de la subvención de capital:

CALENDARIO DE PAGOS ARRENDAMIENTO FINANCIERO	CUOTA ANUAL A PAGAR POR EZ = VALOR DEL ACTIVO CEDIDO		
	TOTAL CUOTA ANUAL	DEUDA CON AYUNTAMIENTO (coste amortizado)	SUBVENCIÓN DE CAPITAL (interés no devengado *)
2013	3.684	641	3.043
2014	4.449	1.418	3.031
2015	4.500	1.485	3.015
2016	4.553	1.555	2.998
2017	4.605	1.625	2.980
2018	4.659	1.698	2.961
2019-2073	359.109	257.774	101.335
TOTALES	385.559	266.196	119.363
Cesión de uso del suelo	1.242	-	1.242
TOTALES	386.801	266.196	120.605

(*) Nota: Se ha utilizado un tipo de descuento del 1,154%.

¹⁸ Consulta nº 1 BOICAC 81/2010: En las operaciones de préstamo a tipo de interés cero o tipo inferior de mercado, se pondrá de manifiesto una subvención de tipo de interés por diferencia entre el importe recibido y el valor razonable de la deuda (valor actual de los pagos a realizar descontados al tipo de interés de mercado). Dicha subvención se reconocerá como un ingreso de patrimonio que se imputará a la cuenta de pérdidas y ganancias de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1.3 de NRV 18ª Subvenciones, donaciones y legados recibidos, de acuerdo con un criterio financiero.

c) Otras obligaciones asumidas

Con fecha 5 de febrero de 2013 el Consejero de Urbanismo, Infraestructuras, Equipamiento y Viviendas dicta una instrucción para regular el proceso de transición de facultades de gestión del Ayuntamiento a la sociedad. Entre otros asuntos, se acuerda trasladar a Ecociudad una deuda de 18.843 miles de euros que tenía el Ayuntamiento con UTEDEZA por las obligaciones vencidas y no pagadas del componente C2 (explotación) correspondientes a los ejercicios 2011 y 2012 (anteriores a la encomienda de gestión).

Estas obligaciones estaban contabilizadas por el Ayuntamiento y se había acordado con UTEDEZA un aplazamiento de pago entre el 1/1/2013 al 31/5/2013 (como parte de la negociación de la modificación del contrato de concesión, que se verá más adelante). Ecociudad asume el pago de esta deuda, que se contabiliza como un anticipo a cuenta de las cuotas a pagar al Ayuntamiento por el arrendamiento financiero, que irá compensándose en las primeras anualidades.

Asunción de deuda Ayto. Zaragoza-UTEDEZA. Componente C2 (2011-2012)

CALENDARIO DE PAGOS	PRINCIPAL	INTERESES	CUOTA ANUAL
2013	3.474	211	3.684
2014	4.279	170	4.449
2015	4.379	121	4.500
2016	4.482	71	4.553
2017	1.637	19	4.553
TOTALES	18.251	592	18.843

Nota: Se ha considerado un tipo de descuento del 1,154% según informe de la Oficina Económica y Técnica de Presidencia (base del acuerdo de Gobierno del Ayuntamiento de 28/11/2013).

Como se observa en el cuadro de pagos anterior, las anualidades de 2013 a 2016 coinciden exactamente con las cuotas del arrendamiento financiero. Por lo tanto, el Ayuntamiento en esos ejercicios no recibiría ningún pago. Este calendario se modificó el 3/12/2014 para alargar el calendario de vencimientos hasta 2021 y que el Ayuntamiento comenzara a cobrar el 50 % de las cuotas de la cesión de uso a partir de entonces. Por lo tanto, al cierre de 2014 el importe del anticipo era por la misma cuantía que en 2013.

DEUDA ASUMIDA 2011-2012	PRINCIPAL	INTERESES	CUOTA ANUAL
2015	4.379	121	4.500
2016	2.250	26	2.276
2017	2.225	52	2.276
2018	2.225	78	2.303
2019	2.199	103	2.303
2020	2.199	130	2.329
2021	2.665	190	2.855
TOTALES	18.143	700	18.843

Nota: Se ha considerado un tipo de descuento del 1,154% según informe de la Oficina Económica y Técnica de Presidencia (base del acuerdo de Gobierno del Ayuntamiento de 28/11/2013).

3.1.3. Análisis de la gestión directa mediante sociedad municipal

El Gobierno de Zaragoza acordó el 14 de diciembre de 2012 encomendar a EZ la gestión de los servicios de saneamiento y depuración de las aguas residuales de Zaragoza, con carácter indefinido. Posteriormente, el 27 de septiembre de 2013 se aprueba por el Pleno del Ayuntamiento la gestión directa del servicio de saneamiento y depuración por la sociedad mercantil Ecociudad Zaragoza S.A.U., de acuerdo con lo previsto en el art. 85.2 TRLBRL, que ya venía desarrollando en virtud de la encomienda.

Los puntos principales de estos acuerdos son los siguientes:

- EZ recauda de los usuarios las tarifas por saneamiento y depuración propuestas por su Consejo de Administración y aprobadas por el Ayuntamiento de Zaragoza. Según la encomienda, estas tarifas tienen la consideración de ingresos de derecho privado.
- El Ayuntamiento de Zaragoza cede a EZ sus infraestructuras de saneamiento y depuración por un plazo de 61 años (redes, EDAR y EBAR, instalaciones, terrenos, edificios, etc.) valoradas en 386,80 millones de euros. Una vez recibida la encomienda EZ asume todos los gastos inherentes al mantenimiento, conservación, reposición y mejora de estas infraestructuras.
- Ambas entidades colaborarán en la prestación de servicios comunes y en la gestión de determinados contratos que, por su naturaleza, afecten tanto a los servicios de abastecimiento (competencia del Ayuntamiento de Zaragoza) como a los de saneamiento y depuración (competencia de EZ); por ejemplo, en la emisión de los recibos a los usuarios, gestiones en ventanilla o suministro, instalación y mantenimiento de contadores.

En 2013, el marco jurídico de las encomiendas de gestión se recogía en los art. 8.2 y 24.6 del TRLCSP y el (art. 15.5 LRJAP y PAC). Los requisitos normativos se cumplían por la sociedad EZ en el momento de la encomienda, puesto que los estatutos recogían expresamente la condición de medio propio del Ayuntamiento de Zaragoza y realizaba el 100% de su actividad para el Ayuntamiento.

No obstante, a partir de la entrada en vigor de Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (2 de octubre de 2016), el artículo 86 (solo aplicable en el ámbito estatal) establece que las entidades integrantes del sector público institucional podrán ser consideradas medio propio y servicio técnico, cuando, además de cumplir los requisitos recogidos en el TRLCSP, se acredite que disponen de medios suficientes e idóneos para realizar la actividad de acuerdo con su objeto social y se justifique por mejoras de eficacia, eficiencia y economía en la prestación.¹⁹ Estos requisitos se han generalizado para el conjunto del sector público en el art. 32 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

¹⁹ El art. 86 exige que se dé alguna de las circunstancias siguientes: a) Sea una opción más eficiente que la contratación pública y resulte sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica. b) Resulte necesario por razones de seguridad pública o de urgencia en la necesidad de disponer de los bienes o servicios suministrados por el medio propio o servicio técnico. A la propuesta de declaración de medio propio y servicio técnico deberá acompañarse una memoria justificativa que acredite lo anterior y deberá ser informada por la Intervención General de la Administración.

Respecto de estos requisitos, que no eran exigibles en el momento de aprobación de la encomienda, la Cámara de Cuentas ha analizado los siguientes aspectos:

1) Disposición de medios técnicos idóneos por EZ

En el periodo analizado EZ no ha dispuesto de medios propios para llevar a cabo las actividades encomendadas, ya que la práctica totalidad de estos servicios de saneamiento y depuración (entre el 93% y el 96% de los aprovisionamientos y otros gastos de explotación) se prestan por operadores privados contratados al efecto, tal y cómo venía haciendo el propio Ayuntamiento hasta el ejercicio 2013.

SERVICIOS / SUMINISTROS / OBRAS	MODALIDAD GESTIÓN	PROVEEDOR	IMPORTE (mill. €)		
			2015	2016	2017
Saneam. y dep. EDAR La Cartuja	Conces. obra publica	UTEDEZA	8,18	9,72	10,6
Limpieza y conserv. alcantarillado	Contrato servicios	UTE Alcant. Zaragoza / FCC	2,72	2,11	1,93
Lectura y mantenimiento de contadores	Contrato servicios	Aquara	1,89	2,07	1,70
Saneam. y dep. EDAR La Almozara y Casab.	Contrato servicios	Drace Infr. / UTE XXI Almozara	1,14	1,31	1,37
Conserv. viario público municipal	Contrato obras	Varios (*)	0,80	0,52	0,11
Asistencia técnica Ayto. Zgza.	Convenio	Ayuntamiento de Zaragoza	0,50	0,50	0,50
TOTAL GASTOS EXPLOTACIÓN PRINCIPALES PRESTADOS CON MEDIOS EXTERNOS			15,23	16,23	16,21

% sobre TOTAL APROVISIONAMIENTOS Y OTROS GASTOS DE EXPLOTACIÓN ()** 93,0% 95,8% 96,0%

(*) Infraestructuras Viales / Construcciones Iberco / Construcciones MLN

(**) Excluidos la dotación a la provisión por insolvencias, provisión responsabilidades IAA y cánon de vertido CHE

La propia administración encomendante (Ayuntamiento de Zaragoza) es quien pone a disposición de EZ sus servicios municipales y factura por ello 0,5 millones de euros anuales en concepto de servicios prestados. Esta situación tenía un carácter transitorio en tanto que EZ adecuara sus medios materiales y humanos a las funciones encomendadas (según la cláusula octava de la encomienda) y, sin embargo, se ha mantenido sin variaciones entre el ejercicio 2013 y 2017, a pesar del aumento de la plantilla de EZ, que ha pasado de 7 a 13 empleados entre 2012 y 2017.

2) Mejoras de eficacia, eficiencia o economía en la prestación del servicio

En el expediente de la encomienda de gestión (e igualmente en el de la atribución de la gestión directa del servicio) no consta ninguna memoria explicativa que justifique en base a los principios de eficacia, eficiencia y economía, la mejor prestación del servicio a través de un ente instrumental frente a la ejecución directa por parte del Ayuntamiento o de un organismo autónomo. No obstante, la obligación de elaborar una memoria justificativa se introdujo en el art. 85.2 TRLBRL a partir de la modificación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (entrada en vigor el 31/12/2013).

Como ya se ha señalado, el modelo de gestión que aplica EZ es el empleado por el propio Ayuntamiento de Zaragoza hasta el año 2012: prestar el servicio a través de contratos con operadores privados. En los contratos principales (depuración de La Cartuja, limpieza y conservación de alcantarillado, lectura y mantenimiento de contadores, etc.) EZ se ha subrogado en la posición del Ayuntamiento y posteriormente ha licitado contratos similares.

Tampoco se justifica desde la óptica de la economía. La puesta a disposición de las instalaciones de saneamiento y depuración cedidas por el Ayuntamiento de Zaragoza ha supuesto una revalorización de activos (valorados en 386,80 millones de euros) por los que se retribuye al Ayuntamiento por la cesión de uso. Este componente del coste de la factura por saneamiento y depuración es muy significativo (entre 3,68 y 4,6 millones de euros anuales para el periodo 2013-17), y no existía con anterioridad a 2013 o, en todo caso, se repercutía por un valor sensiblemente inferior, vía amortizaciones, sobre la base de un inventario inexistente (véase limitación al alcance número 1 del informe de fiscalización de la Cámara de Cuentas sobre la gestión del Ayuntamiento de Zaragoza correspondiente al ejercicio 2011). La repercusión del coste de uso de estos activos cedidos se mantendrá hasta el año 2073.

3.2. FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

3.2.1. Análisis específico del contrato de UTEDEZA

En julio de 1989 el Ayuntamiento de Zaragoza licitó el concurso público para la construcción y explotación, en régimen de concesión administrativa, de la EDAR de La Cartuja, colectores y obras complementarias.

El contrato fue adjudicado el 25 de enero de 1990 a la UTE Omnium de Traitements et de Valorisation, S.A. - Depuradora de Zaragoza, S.A. (UTEDEZA, en adelante) y se formalizó en escritura pública el 25 de julio de 1990. Los datos más relevantes de este contrato son, por un lado, el coste de construcción de la EDAR, estimado en 124,53 millones de euros, y por otro, el establecimiento de dos plazos diferenciados cuyo cómputo se iniciaría una vez que las infraestructuras entraran en servicio:

- a) el plazo de amortización de las instalaciones (20 años), en el que UTEDEZA percibiría pagos mensuales para compensar los costes de construcción y financiación de la EDAR (componente de retribución C1), y
- b) el plazo de explotación de la concesión (25 años), en el que UTEDEZA percibiría pagos mensuales por los costes de tratamiento de las aguas residuales, conservación y el mantenimiento de la planta depuradora (componente de retribución C2)

La planta se diseñó para dar servicio a 1.200.000 habitantes equivalentes y tiene una capacidad de depuración de hasta 259.200 m³ de agua diarios (94.608.000 m³ al año).

La puesta en servicio de las infraestructuras se inició en mayo de 1993, por lo que el plazo de amortización se extendería, en principio, hasta mayo de 2013, y el de explotación de la concesión hasta mayo de 2018.

Desde su aprobación, el contrato de concesión se ha modificado en cinco ocasiones:

- 1ª modificación (octubre de 1993): el Ayuntamiento de Zaragoza aprobó el coste definitivo de construcción por un importe de 135,82 millones de euros, lo que implica un exceso de 11,29 millones (9%) sobre el precio de adjudicación inicial. También se fijó el tipo de interés aplicable a la operación (MIBOR a 6 meses + 2,9% de diferencial) y se propuso la estimación de un calendario de pagos.
- 2ª modificación (julio de 1997): introdujo cambios sustanciales en cuanto al régimen financiero de la concesión; entre otros aspectos:

- a. el establecimiento de una consignación presupuestaria específica para el pago del componente C1, que tendría carácter preferencial.
- b. la modificación de la fórmula aplicada para retribuir al concesionario en concepto de explotación (componente C2), pasando de un sistema basado en costes reales a otro de costes a tanto alzado.
- c. la actualización de los costes unitarios aplicando una fórmula compuesta que combine el índice de precios de la energía eléctrica (IPEE) y del índice de precios al consumo (IPC)
- d. la inclusión del índice de contaminación real (ICR), en función de la carga contaminante (cláusula 13ª del acuerdo)
- e. la creación de un fondo de “amortización técnica”, entendido como fondo de renovación o reposición, con el que el Ayuntamiento de Zaragoza financiaría la sustitución de todos aquellos elementos que se considerase necesario tras haber agotado su vida útil, a propuesta de los servicios técnicos municipales.

También se modificó el tipo de interés de la operación (MIBOR a 1 mes + 0,75% de diferencial) y se reconoció una deuda con el concesionario de 3,36 millones de euros en concepto de costes reales pendientes de liquidación, correspondientes al periodo 1993-96.

- 3ª modificación (junio de 2000): se modifica nuevamente el cálculo del componente por explotación C2, incluyendo los costes por traslado y depósito de las cenizas generadas en el proceso de incineración de lodos hasta vertederos autorizados. Esta modificación viene determinada por la aprobación de la nueva normativa en materia de eliminación de residuos tóxicos peligrosos, representando un desequilibrio económico para el concesionario de escasa relevancia (210 miles de euros anuales) si se compara con el coste anual del contrato (unos 18,4 millones de euros anuales, en promedio, de los componentes C1+C2).
- 4ª modificación (octubre de 2002): se modifican las fórmulas de revisión de precios y de determinación del Índice de Contaminación Real (ICR), con las que se efectúan las liquidaciones anuales.
- 5ª modificación (marzo de 2011): se acuerda ampliar en 6 años el plazo de explotación de la concesión, cuya finalización expirará en mayo de 2024. A cambio UTEDEZA acepta los siguientes compromisos:
 - a. diferir hasta 2013 el pago del componente de explotación C2 y las reposiciones necesarias correspondientes a los ejercicios 2011 y 2012, que conjuntamente ascendieron a 18,84 millones de euros
 - b. realizar inversiones medioambientales y de mejora de la eficiencia energética por un importe de 4,04 millones de euros (IVA excluido) que posibilitaran reducir los costes de explotación
 - c. mantener las condiciones de facturación vigentes en 2011

Una vez aprobada la encomienda de gestión, se formalizó un acuerdo a tres partes (Ayuntamiento de Zaragoza, EZ y UTEDEZA) en el que se precisaban las funciones a desarrollar por parte de EZ. Además de asumir el componente de explotación (C2) sería la encargada de desarrollar las funciones de control, seguimiento, organización, planificación, gestión y dirección del contrato. El Ayuntamiento de Zaragoza mantenía las facultades de

Administración concedente y las potestades inherentes a dicha condición, y UTEDEZA el riesgo y ventura concesional asumido.

Dado el alcance temporal del presente informe, la Cámara de Cuentas ha analizado específicamente la última de las modificaciones del contrato de concesión, comprobando si se han cumplido las circunstancias que justifican la ampliación del periodo concesional y si se ha respetado el equilibrio económico de las prestaciones. Previamente, se efectúan algunas consideraciones de carácter general sobre este contrato, que se sintetizan en los puntos siguientes:

• **Consideraciones de carácter general sobre el contrato de concesión**

- 1) Las cuentas anuales de la sociedad concesionaria UTEDEZA no se han sometido a auditoría externa, tal y como exigía el apartado 5.1.o del PPT.
- 2) El punto octavo del acuerdo de 25 de enero de 1990 del Ayuntamiento de Zaragoza, por el que se adjudicó la concesión a UTEDEZA, indicaba que la fórmula económica que regiría el contrato sería la recogida en el PPT, “no admitiéndose ninguna modificación a la misma”. Sin embargo, el propio Ayuntamiento acordó cambios en el sistema de retribución al concesionario, como se desprende de las modificaciones contractuales introducidas en 1997 y 2002, en uso de las potestades de modificación del contrato que le corresponden como poder adjudicador (“ius variandi”).
- 3) El expediente de contratación no recoge una proyección económico-financiera completa que permita conocer el coste total de la operación hasta el ejercicio 2017, así como analizar las posibles desviaciones sobre sus previsiones iniciales (también insuficientemente definidas). Su antigüedad, las importantes modificaciones aprobadas y los cambios de gestión (Ayuntamiento de Zaragoza – EZ) también dificultan esta estimación.

Partiendo de distintos informes, de los presupuestos del Ayuntamiento de Zaragoza y de la propia contabilidad de EZ la Cámara de Cuentas estima en 426,42 millones de euros (IVA incluido) el coste del contrato entre 1993 y 2017, de los que un 56% correspondería a amortización de las instalaciones (componente C1, por un total de 238,59 millones de euros) y el 44% a depuración de aguas residuales (componente C2) más la reposición de equipos (por un total de 187,83 millones de euros). Proyectando estas cifras hasta el término de la concesión (mayo de 2024) el coste total esperado ascendería a 494,69 millones de euros.

Ente gestor	Componente C1 (amortización instalaciones y coste financiero)	Componente C2 (explotación de la concesión) y reposiciones	TOTAL
Ayto. de Zaragoza	238,59	116,28	354,87
ECZ (desde 1-1-2013)	-	71,55	71,55
TOTAL PAGADO ENTRE 1993-2017 (mill. €)	238,59	187,83	426,42

Coste promedio anual componente C2 + reposiciones últimos 4 ejs. (2013-17)	10,64
Proyección coste esperado para el periodo 2018-2024	68,27
TOTAL PAGOS ESTIMADOS A VENCIMIENTO DE LA CONCESIÓN (mayo 2024; mill. €)	494,69

- 4) El incremento de la carga contaminante que entra en la EDAR y el deterioro progresivo de las instalaciones de depuración, han hecho necesario que EZ asumiera nuevas inversiones y costes adicionales de explotación. En concreto, entre los ejercicios 2016 y 2017 EZ ha invertido 2,36 millones de euros en dos de las tres líneas de decantación secundaria, dando de baja en contabilidad activos deteriorados por un importe de 1,05 millones de euros.

Los principales factores que explican estas incidencias son los siguientes:

- la antigüedad de las instalaciones (más de 25 años)
- el propio diseño de la planta: para su construcción se optó por una “solución variante” cuyos parámetros diferían sensiblemente del diseño base recogido en los PPT (fundamentados en una tecnología ya probada y muy fiable). En concreto, se optó por un diseño más compacto (decantación primaria y secundaria del tipo lamelar), que permitía ahorrar espacio y situar gran parte de las instalaciones bajo techo, minimizando posibles molestias por olores y ruidos. A cambio, se han asumido mayores costes por mantenimiento y renovación de los necesarios al ser este tipo de instalaciones más propensa a problemas de funcionamiento, tal y como se recoge en distintos informes (entre otros, en el Plan Director del Ciclo Integral del Agua Urbano de Zaragoza 2020-30)
- la obligación de depurar aguas industriales procedentes del Polígono de Malpica desde el año 2002, que se vierten con alto contenido en sulfatos
- la necesidad de añadir cloruro férrico para la eliminación del fósforo, lo que unido a los factores anteriores ha provocado la corrosión de las instalaciones de decantación secundaria
- la negligencia del propio concesionario y del Ayuntamiento de Zaragoza, ya que siendo conocedores ambos de estos graves problemas priorizaron otras inversiones menos urgentes en el acuerdo de prórroga de la concesión (4 millones de euros en mejora de la eficiencia energética), tal y como se recoge en la Sentencia 80/2018, de 19 de abril de 2018, del juzgado de lo contencioso-administrativo nº 2 de Zaragoza²⁰.

²⁰ En esta sentencia el tribunal se pronuncia respecto a la sanción impuesta al concesionario por incumplimiento de los parámetros de calidad del vertido de las aguas. La sentencia rebaja la sanción inicial de 279 miles de euros a la mitad, entendiéndose que hubo negligencia compartida:

- “el responsable de advertir el problema es el gestor... Sin embargo, no constan advertencias claras de la concesionaria sobre la necesidad inmediata de reparación o sustitución de las lamelas”
- “el Ayuntamiento, con su morosidad en 2011 y con su preocupación por temas menos relevantes y acuciantes, como el ahorro energético, descuidó lo que debería haber sido su primer objetivo, mantener plenamente la operatividad de la depuradora, siendo un poco absurdo que se gaste el dinero en reducir el consumo energético, que en sí es un buen objetivo, a costa del deterioro en el verdadero objetivo, verter al Ebro un agua ya utilizada con una calidad aceptable”

- 5) La carga contaminante del agua que entra a la EDAR de La Cartuja para su depuración ha empeorado de forma significativa, duplicando (e incluso triplicando) en 2017 los valores medios de referencia obtenidos cinco años antes.

Parámetros de carga contaminante (valor medio de entrada anual)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Variación 2017-12 (%)
DBO5 (mg/l)	168,00	289,00	278,56	361,79	428,00	505,00	200,6%
DQO (mg/l)	392,91	628,00	650,71	833,24	1.020,00	1.076,00	173,9%
SSt (mg/l)	180,50	310,00	344,3	458,76	540,00	523,00	189,8%
Pt (mg/l)	3,80	5,90	6,43	7,66	8,82	8,81	131,8%
ICR	0,61	1,01	1,06	1,36	1,61	1,88	208,9%

El índice de contaminación real (ICR) se calcula tomando estos valores de referencia, aplicando la fórmula recogida en el apartado primero del contrato modificado nº 4:

$$\text{ICR} = 0,25 \times (\text{DBO5}/250 + \text{DQO}/570 + \text{SSt}/275 + \text{P}/9)$$

La retribución al concesionario incluye una liquidación anual en la que se ajustan los costes variables unitarios de referencia en función de un coeficiente corrector Kc, cuyo valor va ligado a su vez al ICR (a mayor carga contaminante mayor coste de depuración que hay que compensar al concesionario). Conforme a las reglas definidas en la cláusula decimotercera del contrato modificado nº 2, este coeficiente Kc se obtiene del siguiente modo:²¹

$$\text{Si } 1,1 < \text{ICR} < 1,3 \rightarrow \text{Kc} = 1 + 0,6 (\text{ICR} - 1,1)$$

$$\text{Si } 0,7 < \text{ICR} < 0,9 \rightarrow \text{Kc} = 1 - 0,6 (0,9 - \text{ICR})$$

Para valores ICR inferiores a 0,7 o superiores a 1,3 no pueden aplicarse las fórmulas anteriores para determinar Kc, y las partes se obligaban a negociar un nuevo sistema de ponderación y cálculo del coeficiente corrector que garantizase el equilibrio económico de la concesión. En referencia a esta cuestión:

- 22

- Habiendo excedido ICR el valor máximo de referencia (1,3) en los ejercicios 2015, 2016 y 2017, no consta que se haya procedido a negociar un nuevo sistema de ponderación, tal y como se había acordado. En su lugar, se ha seguido aplicando la misma fórmula del tramo superior ($1,1 < \text{ICR} < 1,3$) para la liquidación de los ejercicios 2015 y 2016, expresando ambas partes su conformidad al respecto. El ajuste por carga contaminante en dichos ejercicios ascendió a 474 y 931 miles de euros, respectivamente.
- La liquidación por ICR del ejercicio 2017 no se había practicado a fecha de realización del trabajo de campo del presente informe. Según las estimaciones de los servicios técnicos de EZ, se han observado divergencias entre los laboratorios que miden habitualmente la carga de entrada, por lo que se ha procedido a

²¹ Fórmula corregida en virtud de la alegación nº 23.

²² Párrafo eliminado en virtud de la alegación nº 24

umentar el número de analíticas (de dos semanales a siete) desde el mes de diciembre de 2017, barajando la posibilidad de extrapolar los resultados a todo el año. De mantenerse la misma fórmula aplicada en los dos ejercicios anteriores, el coste por ajuste de carga contaminante ascendería en 2017 a 1,09 millones de euros.

- 6) UTEDEZA incumplió los parámetros de calidad de depuración durante, al menos, 23 días del ejercicio 2015. En consecuencia, en septiembre de 2016 el Gobierno de Zaragoza impuso una sanción económica al concesionario por incumplimiento contractual de 279 miles de euros, en aplicación de las cláusulas 5.3 y 5.12 PPT. Pocos meses después la CHE sancionó al Ayuntamiento de Zaragoza (titular de los vertidos) por este mismo motivo con 82 miles de euros, en ejercicio de la potestad sancionadora.

En junio de 2017 UTEDEZA recurrió la sanción impuesta por el Ayuntamiento en vía contenciosa, que fue rebajada a la mitad (139 miles de euros) mediante la sentencia 80/2018 citada anteriormente (ver nota al pie nº 13 anterior).

A fin de garantizar los límites de vertido, y en tanto que se solucionan los problemas en las líneas de decantación secundaria, ha sido necesario recurrir al sistema Actifló como tratamiento terciario (refino del agua de salida de la EDAR), con un uso creciente de determinados reactivos (microarena, polímero y cloruro férrico). En consecuencia, EZ debió pagar al concesionario 411 y 735 miles de euros en las liquidaciones anuales de los ejercicios 2016 y 2017, respectivamente.

- **Consideraciones sobre el acuerdo de ampliación de la concesión hasta 2024**

- 7) Los pliegos técnicos del contrato (cláusulas 5.2 y 7 PPT) no contemplan expresamente la posibilidad de ampliar el periodo concesional. En concreto, señalan que “el periodo o plazo de vigencia del contrato será el indicado de 25 años ... una vez transcurrido este plazo, la explotación de esta EDAR saldrá al oportuno concurso público o pasará a la forma de explotación que el Ayuntamiento considere más conveniente”. No obstante lo anterior, el Ayuntamiento podía ampliar el plazo de la concesión en uso de las potestades de modificación del contrato que le corresponden como poder adjudicador (“ius variandi”).
- 8) El expediente del contrato de concesión se tramitó en 1989, por lo que hay que considerar la normativa vigente en ese momento para pronunciarse respecto al acuerdo de ampliación (en particular, en el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales de 1953), así como la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina del Consejo de Estado.

Como se desprende de los informes de la Intervención General y de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Zaragoza, dicha normativa permite las ampliaciones concesionales si se observan tres grandes requisitos:

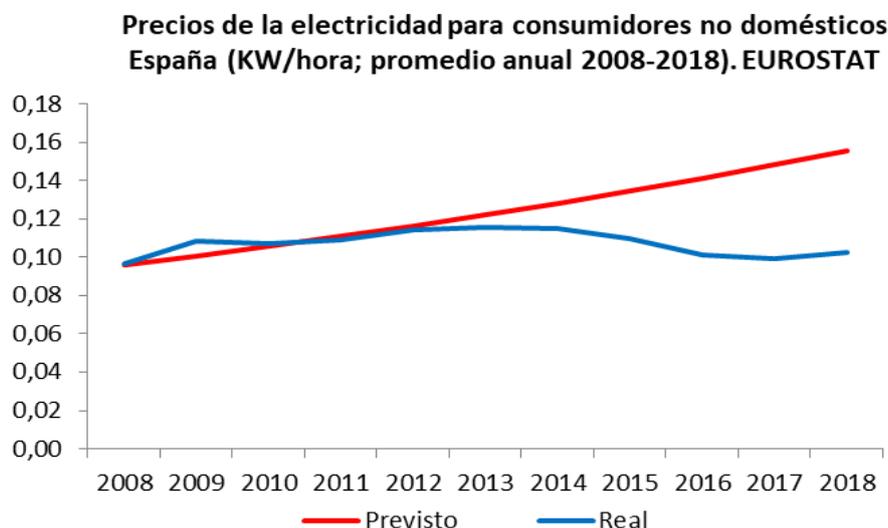
- a. Plazo: no exceder de 50 años. Este supuesto se cumple sin reservas, ya que el periodo concesional inicial era de 25 años y la ampliación propuesta lo alargaría hasta los 31.
- b. Existencia de razones de interés público. Los informes del Ayuntamiento lo fundamentan en dos aspectos principales: 1) las mejoras en cuanto a eficiencia energética de las instalaciones y la reducción de los costes de explotación, gracias a las inversiones que asumiría el concesionario por valor de 4 millones de euros, y 2) el alivio de tensiones financieras en la tesorería municipal como consecuencia del diferimiento del pago durante dos ejercicios del componente de explotación C2, por un importe de 18,84 millones de euros.
- c. Mantenimiento del equilibrio económico de la concesión. Este aspecto se justifica en un informe económico-financiero elaborado por el Director de Finanzas del Ayuntamiento de Zaragoza fechado el 17 de marzo de 2011.

La Cámara de Cuentas ha comprobado que varias de las hipótesis recogidas en este informe no se han cumplido, y el acuerdo de ampliación no incluye ninguna cláusula que permita al Ayuntamiento ajustar la ampliación de la explotación al cumplimiento de dichas previsiones. Por ejemplo, UTEDEZA no ha ejecutado las inversiones de mejora de eficiencia energética en el plazo acordado (2013), sino con más de tres años de retraso (2016-17); la evolución de los precios energéticos (aspecto clave en dicho informe) ha sido significativamente inferior a la prevista, y los beneficios obtenidos por el concesionario distintos a los esperados (al menos hasta el ejercicio 2017). Estas incidencias se analizan con mayor detalle en los puntos 9 y 10 siguientes e implican un mayor beneficio para el concesionario de, al menos, 3 millones de euros.

- 9) El informe económico-financiero que sirve de base para la propuesta de prórroga prevé un escenario de incremento sostenido de los costes energéticos (5% anual acumulativo). Bajo este supuesto, UTEDEZA invertiría 4 millones de euros en infraestructura para la mejora de la eficiencia energética, a ejecutar en 2013 y con una vida útil estimada de 25 años. El VAN de la operación, considerando una tasa de descuento del 5%, sería de 1,4 millones de euros anuales y la TIR del 7,5%, superior al coste medio de financiación estimado (7%). Como el Ayuntamiento de Zaragoza no debería efectuar ningún desembolso y recibiría estas inversiones adicionales al término de la concesión (2024), obtendría un ahorro de 3 millones de euros en la factura energética entre los años 2025 y 2038, expresado como VAN de los flujos actualizados al ejercicio 2013. UTEDEZA obtendría un VAN negativo, que compensaría con la ampliación del periodo concesional hasta 2024 (véase más adelante).

Sin embargo, las fechas en las que se elaboró el informe (marzo de 2011) no invitaban a una previsión optimista de alza en los precios para la economía española en el medio y largo plazo: fuerte recesión económica, tasas negativas de crecimiento persistentes desde 2008 y destrucción de un número importante de empresas y de puestos de trabajo (tasa de paro del 20%).

Según Eurostat, la evolución real del precio de la electricidad en España para consumidores no domésticos apenas ha aumentado un 6,3% en diez años (es decir, menos del 1% anual entre 2008-18). Esta cifra es diez veces inferior a las previsiones del informe (aumento de un 62,4%).



De hecho, manteniendo el resto de hipótesis del modelo y suponiendo incrementos moderados del coste energético (2,5% anual), el VAN del proyecto sería negativo (-0,8 millones de euros) y la TIR obtenida (3,2%) inferior a la tasa de descuento de los flujos financieros (5%), por lo que estas inversiones no serían rentables. La ganancia teórica del Ayuntamiento, pese a no tener que realizar ningún desembolso, se reduciría a casi la mitad (pasando de 3 millones a 1,6).

- 10) Como se ha señalado, la ampliación de 6 años del periodo de explotación de la concesión se justifica tanto por el perjuicio financiero generado a UTEDEZA por diferir el cobro del componente C2 relativo a los años 2011 y 2012 (18,84 millones de euros) como por la ejecución de las inversiones de mejora analizadas en el punto anterior.

Para justificar el equilibrio de la concesión, el informe económico-financiero compara los siguientes flujos financieros:

1. Valor Actual Neto (VAN) de los beneficios que obtendría UTEDEZA ampliando la concesión hasta 2024 (11,13 millones de euros)
2. VAN de los beneficios que obtendría en ausencia de prórroga (7,55 millones de euros, hasta 2018).

Así se obtiene una diferencia de 3,6 millones de euros, que capitalizada al ejercicio 2013 (momento en que asume la gestión EZ), resultarían 3,95 millones de euros. Esta cantidad coincide con el valor de las inversiones a realizar en mejoras de eficiencia energética (4 millones de euros), con lo que se garantizaría el equilibrio económico de la concesión.

A continuación se recoge un resumen del estudio económico:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Beneficio neto esperado UTEDEZA con ampliación	1,48	1,09	0,87	0,73	0,84	0,91	1,01	1,10	1,17	1,25	1,32	1,40	1,48	1,46
Beneficio neto esperado UTEDEZA sin ampliación	1,65	1,70	1,24	0,99	1,03	1,06	1,13	0,21						

VAN 2011 UTEDEZA con ampliación (5% descuento) 11,13

VAN 2011 UTEDEZA sin ampliación (5% descuento) 7,55

Beneficio adicional UTEDEZA con ampliación 3,59 >> **3,95**

Desembolso inversiones eficiencia energ. UTEDEZA **4,00**

Sin embargo, según las cuentas anuales de UTEDEZA los beneficios reales que ha obtenido el concesionario entre los ejercicios 2011 y 2017 han sido sensiblemente distintos a los planteados en el informe económico-financiero: menores en 2011 y 2012 y muy superiores entre 2013 y 2017 (llegando a duplicar los importes previstos).

A falta de mejores estimaciones, la Cámara de Cuentas presupone que entre 2018 y 2024 se mantendrá el promedio de los beneficios obtenidos en los 3 últimos ejercicios cerrados (2015-17), ascendiendo a un total de 1,57 millones de euros anuales. De confirmarse estas cifras, el VAN que obtendría el concesionario sería 2,7 millones superior al proyectado en el informe económico-financiero, que capitalizado hasta 2013 implicaría un beneficio adicional de 3 millones de euros para UTEDEZA. En consecuencia, el equilibrio de la concesión se alcanzaría con una prórroga de tan solo 4 años (mayo de 2022) frente a los 6 acordados (mayo de 2024).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Beneficio neto esperado UTEDEZA con ampliación	1,48	1,09	0,87	0,73	0,84	0,91	1,01	1,10	1,17	1,25	1,32	1,40	1,48	1,46
Resultado real obtenido por UTEDEZA (nota)	0,40	0,87	1,93	1,21	1,41	1,99	1,31	1,57						
Desviación (mill €)	-1,08	-0,22	1,06	0,48	0,57	1,08	0,30	0,47	0,40	0,32	0,25	0,17	0,09	0,11
Desviación (%)	-73%	-20%	123%	66%	67%	119%	30%	43%	34%	26%	19%	12%	6%	8%

VAN 2011 UTEDEZA con ampliación (5% descuento) 11,13

s/ informe económ. - fº

VAN 2011 UTEDEZA con ampliación (5% descuento) 13,81

s/ CCA

Beneficio adicional del concesionario 2,68 >> **2,95**

Nota: beneficio real obtenido de las cuentas anuales de UTEDEZA 2011-17. Para el periodo 2018-24 se ha proyectado el beneficio promedio de los tres últimos ejercicios cerrados (2015-17).

3.2.2. Contratos del Ayuntamiento de Zaragoza cedidos a EZ

Los contratos siguientes fueron licitados en su día por el Ayuntamiento de Zaragoza y se encontraban en vigor en el momento en que EZ asumió las competencias de saneamiento y depuración (1 de enero de 2013).

Nº contrato	Tipo	Objeto del Contrato	Año	Precio de adjudicación (miles € sin IVA)	Adjudicatario
1	Concesión obra pública	Construcción y explotación de una EDAR en Zaragoza (La Cartuja)	1989	429.467	UTEDEZA
2	Gestión de serv. públicos	Explotación, mantenimiento y conservación de la Estación de Tratamiento de Fangos de la Planta Potabilizadora de Casablanca	2005	1.974	AQUAGEST
3	Servicios	Servicio de limpieza y pequeñas reparaciones de la red de alcantarillado y sumideros municipales de la ciudad de Zaragoza	2006	4.183	FCC
4	Gestión de serv. públicos	Explotación, mantenimiento y conservación de las EDAR urbanas de la Almozara y Alfocea y los bombeos de Almozara-Plaza Europa, margen derecha del Río Ebro y Monzalbarba	2007	3.792	UTE SAV-DAM-IDESER
5	Servicios	Suministro, instalación y mantenimiento de contadores y apoyo a la gestión de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua del Ayto. Zaragoza	2010	16.940	AQUARA
6	Servicios	Conservación del viario público municipal de la ciudad de Zaragoza para el periodo 2010-13	2010	6.995	INVIASA Constr. MLN Constr. Iberco
TOTAL CONTRATOS LICITADOS POR EL AYTO. ZARAGOZA				463.351	

Nota: no consta en ninguno de los documentos del expediente de contratación el importe de adjudicación del contrato nº 1. En su lugar, se ha tomado el importe recogido en el informe económico-financiero (marzo 2011) que justifica la última modificación realizada.

La Cámara de Cuentas ha analizado la totalidad de los contratos en los que se ha subrogado EZ.

La cláusula quinta de la encomienda de gestión señalaba que “El Ayuntamiento de Zaragoza y Ecociudad Zaragoza S.A.U. desarrollarán cuantas acciones sean necesarias para la gestión de los contratos y concesiones relativos a los servicios de saneamiento y depuración de aguas residuales municipales celebrados con terceros actualmente vigentes, a cuyo fin, los servicios municipales prestarán la colaboración que resulte precisa”.

Las principales incidencias observadas respecto a estos contratos son las siguientes:

1. A excepción de los contratos nº 1 (UTEDEZA) y 5 (AQUARA), no consta ningún acto formal por el que el Ayuntamiento de Zaragoza haya cedido a EZ los contratos 2 a 6 que se mantenían en vigor a partir de la encomienda de gestión. Tampoco consta que se hubiera comunicado formalmente a los contratistas la novación subjetiva de los contratos, a los que únicamente se comunicó que las obligaciones derivadas de sus contratos serían asumidas a partir de ese momento por EZ, a quien deberían facturar

desde ese momento. En el contrato nº 5, además, ni siquiera hay constancia de dicha comunicación.

En el contrato de concesión de la depuradora de La Cartuja (contrato nº 1), se firma un acuerdo entre las tres partes implicadas (Ayuntamiento, UTEDEZA y Ecociudad), en el que se deja constancia de las facultades de EZ como entidad encargada del control, seguimiento, planificación, gestión y dirección, en tanto que el Ayuntamiento conserva la posición de Administración concedente (rol que no puede encomendarse a una sociedad mercantil). No obstante, la firma de este acuerdo (con el consentimiento expreso del contratista) se efectuó el 11 de noviembre de 2013, más de 11 meses después de la asunción de la encomienda. Algo similar sucedió con el contrato de suministro y mantenimiento de contadores (contrato nº 5), cuyo acuerdo se firmó con dos años de retraso (23 de diciembre de 2014).²³

No obstante, a la luz del normal desenvolvimiento posterior de los contratos cedidos, cabe suponer que los contratistas fueron notificados, aunque fuera informalmente.

Por otro lado, los contratos nº 1, 2, 3 y 4 se ceden íntegramente a EZ. Sin embargo, los contratos nº 5 y 6 contienen prestaciones comunes para el Ayuntamiento y EZ, sin que se dejara constancia expresa de las condiciones de reparto de la facturación a cada entidad. De acuerdo con las explicaciones de la entidad, el contrato de contadores se reparte al 50 % entre Ayto. y EZ, mientras que los contratos de conservación de viario público municipal se facturan a EZ cuando afectan a redes de saneamiento.

2. Una vez concluida su vigencia, los contratos fueron sustituidos por otros nuevos tras proceder EZ a realizar las correspondientes licitaciones, con la excepción del contrato nº 5, que junto al de explotación de la EDAR de La Cartuja es el único de los anteriores a 2013 que se ha mantenido en vigor hasta la fecha.

Como hemos señalado, el contrato nº 5 reviste una naturaleza particular dado que el mantenimiento y lectura de contadores es una actividad que repercute tanto en los servicios de abastecimiento como en los de saneamiento y depuración. Por ello se acordó que se asumiera a partes iguales dicho coste entre Ayuntamiento y EZ.

La fecha de finalización del contrato era el 31 de agosto de 2016 (una vez transcurridos cuatro años de prestación ordinaria y otros dos de prórrogas). Sin embargo, el contratista Aquagest ha continuado prestando el servicio, y EZ ha seguido afrontando el 50 % de estos gastos que el Ayuntamiento había regularizado a través de reconocimientos extrajudiciales (883 miles de euros en 2016 y 1,70 millones de euros en 2017).

El protocolo de actuaciones conjuntas firmado el 27 de marzo de 2017 entre EZ y el Ayuntamiento de Zaragoza para la licitación de un nuevo contrato se firmó siete meses después de que hubiera expirado el suscrito con Aquagest. Pese a ello, en el primer trimestre de 2019 todavía no se había procedido a una nueva licitación, acumulándose un retraso de más de dos años y medio desde la fecha límite de finalización del contrato.

²³ Párrafo modificado en virtud de las alegaciones nº 18 y 27.

3.2.3. Contratos licitados por la sociedad. Muestra analizada

En el Anexo 4 se incluye la totalidad de los contratos licitados por EZ entre 2012-2017 (excluidos los menores).

La Cámara de Cuentas ha analizado una muestra de 14 contratos, cuyos datos principales se recogen en el cuadro siguiente:

Nº contrato	Tipo	Procedimiento - Tramitación	Objeto del Contrato	Año	Precio de adjudic. (miles € sin IVA)	Adjudicatario
7	Servicios	PNSP (*) Ordinaria	Asistencia técnica para redacción memoria económica sobre creación de sociedad economía mixta	2012	40	Deloitte, S.L.
8	Servicios	PNSP (*) Ordinaria	Asistencia jurídica para la creación de sociedad de economía mixta	2012	40	Deloitte Abogados, S.L.
9	Servicios	Abierto Ordinaria	Asistencia material en la gestión de EZ relativa a la limpieza de la red de alcantarillado	2014	4.447	UTE Alcantarillado Zaragoza
10	Servicios	Abierto Ordinaria	Asistencia material para la prestación de tareas en la planta de recuperación de agua y EDAR "La Almozara" de Zaragoza	2014	2.255	Drace Infraestruct.
11	Obras	Abierto Ordinaria	Obras de ejecución del proyecto de colector de saneamiento de zona deportiva municipal y residencia de tercera edad de Movera	2014	108	Construcc. MLN
12	Servicios	PNSP (*) Urgente	Asistencia técnica para el asesoramiento legal de EZ en operación financiera	2014	40	J&A Garrigues
13	Servicios	NPS (* Urgente	Asistencia técnica para la evaluación técnica "Due Diligence" previa a operación financiera	2014	25	Idom Zaragoza
14	Servicios	Abierto Ordinaria	Realización de servicios y puesta a disp. aplic. informática de gestión de recibos de EZ	2015	258	Everis Aragon
15	Servicios	Abierto Ordinaria	Asistencia material en la gestión de EZ relativa a la limpieza de la red de alcantarillado	2016	4.598	FCC
16	Servicios	Abierto Ordinaria	Actuaciones de reparación, renovación y/o mejora de las conducciones y elementos que componen la red saneamiento (reposición viario)	2016	1.227	Construcc. MLN
17	Servicios	PNCP Urgente	Trabajos de vaciado del digestor secundario de la Estación Depuradora "La Almozara"	2016	42	Casalé Gestión de residuos
18	Servicios	Abierto Ordinaria	Asistencia material prestación de tareas planta de recuperación de agua y EDAR "La Almozara" de Zaragoza	2017	2.813	UTE SAV-DAM-IDESER
19	Obras	Abierto Ordinaria	Modificación red de saneamiento tramo Pº Infantes de España - Ronda Hispanidad, s/ proyecto aprobado por acuerdo de GZ 15/12/16	2017	926	UTE Construcc. MLN -URBYMA
20	Obras	Abierto Ordinaria	Ejecución fase 1 proyecto para solventar los problemas de inundaciones en tramo Avda. Constitución - C/ Baleares del barrio de Casetas	2017	515	UTE Construcc. MLN -URBYMA
TOTAL MUESTRA ANALIZADA					17.334	

(*) PNS = Procedimiento Negociado Sin Publicidad (denominado "Abierto simplificado", según sus instrucciones de contratación)

Los incumplimientos más significativos que se han observado son los siguientes:

- 1) ²⁴
- 2) En los contratos nº 9, 10, 11 y 14 (licitados en el periodo 2014-15) las fórmulas empleadas para la valoración de las ofertas económicas distorsionaron la ponderación teórica del criterio precio frente al resto de criterios de adjudicación. Esta incidencia no solo incumplió los principios de eficiencia y economía, sino también las previsiones del art. 150.2 TRLCSP, que exigen dar preponderancia a los criterios valorables mediante la mera aplicación de fórmulas establecidas en los PCAP.

En concreto, en los contratos citados la ponderación real del criterio precio osciló entre un mínimo del 3% y un máximo del 32%, muy lejos de la horquilla teórica del 55%-80% recogida en los PCAP (dependiendo del contrato considerado).

Nº de contrato (muestra revisada)	Ponderación teórica criterio precio (sobre 3)	Puntuación que recibe el licitador con mayor baja	Puntuación que recibiría un licitador que no ofertase baja (oferta = tipo licitación)	Ponderación real criterio precio
9	60 puntos (60% total)	60 puntos	57 puntos	3 puntos (3% total)
10	60 puntos (60% total)	60 puntos	45 puntos	15 puntos (15% total)
11	80 puntos (80% total)	80 puntos	48 puntos	32 puntos (32% total)
14	55 puntos (55% total)	55 puntos	44 puntos	11 puntos (11% total)

No obstante, la utilización de estas fórmulas no resultó determinante de cara a la selección del contratista, dado que en todos los expedientes la oferta más económica coincide con la que había sido designada previamente como la mejor en el apartado técnico.

- 3) La prórroga y modificación del contrato nº 15 en el ejercicio 2018 quedó supeditada a la limpieza preventiva de 50 colectores de diámetro superior a 1.200 mm; esta exigencia fue impuesta por el contratista y se financiaría con el excedente no ejecutado del importe del contrato. Sin embargo, los PPT (art. II.3) no incluyen estas prestaciones dentro del grupo de trabajos ordinarios o preventivos, sino como limpiezas de carácter extraordinario en caso de urgente necesidad. Por ello, su invocación para modificar y prorrogar el contrato no está justificada.

Adicionalmente, la cláusula segunda del contrato modificado fija un rendimiento teórico para la limpieza de estos colectores en 4 metros lineales / hora “con las consideraciones incluidas en el informe del área técnica”. Sin embargo, los PPT (art. II.7) fijaban un rendimiento teórico muy superior (30 metros lineales / hora).

- 4) El adjudicatario del contrato nº 10 ofertó 213 miles de euros en mejoras, siendo uno de los apartados valorados en la fase técnica que resultaron determinantes de cara a la selección del contratista (debiendo ser aceptadas y consideradas de interés por parte de EZ). Sin embargo, dichas mejoras fueron sustituidas por otras en una fase avanzada de la ejecución del contrato, previo acuerdo con el adjudicatario.

Tal y como ha señalado el informe JCCA de Aragón 4/2015, de 17 de marzo, una mejora ofertada y admitida no puede ser objeto de modificación, salvo que la

²⁴ Párrafo eliminado en virtud de la alegación nº 28.

naturaleza de la misma lo permita, esté previsto en el Pliego y ambas partes estén de acuerdo.

En el presente contrato se incumple el segundo de estos requisitos, ya que la cláusula 11.2 PCAP exige circunstancias sobrevenidas para justificar estos cambios, requisito que no queda acreditado suficientemente en el expediente. En concreto, en el informe de 16 de octubre de 2015, firmado por el letrado de EZ, la sustitución se fundamenta en replanteamientos del personal técnico como la “inapropiada instalación de silos en emplazamientos seleccionados” o “la conveniencia de implantar mejoras sobre elementos que se observan agotados en su vida útil”, hechos que contradicen la valoración técnica que se efectuó en su momento.

De acuerdo con las alegaciones recibidas, estas mejoras carecían de sentido en el momento ser ejecutadas y, en consecuencia, debieron ser sustituidas por otras mejoras valoradas por importe equivalente.²⁵

- 5) En los pliegos de los contratos nº 11 y 14 no se justificó adecuadamente la ponderación atribuida a cada uno de los criterios de adjudicación seleccionados, faltando en determinados criterios un correcto desglose en subcriterios que permita una valoración más objetiva y transparente de los mismos, incumpliendo, de esta forma, el artículo 150 del TRLCSP.²⁶
- 6) En los contratos nº 16, 19 y 20 los licitadores han presentado ofertas económicas con una baja media que supera el 20 %, llegando a superar el 30 % la oferta finalmente seleccionada. Según el artículo 87.1 del TRLCSP el órgano de contratación cuidará de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado.
- 7) En los contratos nº 14, 19 y 20 el valor estimado del contrato no incluye las modificaciones previstas en los pliegos, como exige el art. 88.1 del TRLCSP.
- 8) En los contratos de servicios nº 14 y 16 se exige a la empresa licitadora una determinada clasificación, sin que se especifique en el PCAP la posibilidad de acreditación por otros medios. En su defecto, la remisión supletoria a lo establecido en los pliegos tipo tampoco resulta válida, ya que éste no detalla los criterios de solvencia que deberían aplicarse en estos casos. Además, conforme al art. 65.1.b) TRLCSP en los contratos de servicios ya no es exigible la clasificación de las empresas.
- 9) Los contratos nº 7 y 8, así como los contratos nº 12 y 13 corresponden a un mismo objeto y no deberían haberse tramitado por separado.
En los contratos nº 12 y 13 la asistencia técnica solicitada por el banco para la formalización del préstamo se podía haber licitado por lotes; además, el contrato nº 12 se adjudicó de forma directa, dado que se solicitó una única oferta.
- 10) El contrato nº 14 tenía un plazo de ejecución de 18 meses y no contemplaba la posibilidad de prórrogas. Sin embargo, se aprobó una modificación del 11 % sobre el importe adjudicado y la ejecución se prolongó durante un total de 32 meses, duplicando la duración prevista inicialmente.

²⁵ Párrafo modificado en virtud de la alegación nº 31.

²⁶ Párrafo modificado en virtud de la alegación nº 32.

Aunque la modificación del 11% no superaba el porcentaje previsto en los pliegos (15%), la modificación prevista en los pliegos es imprecisa, lo cual contraviene el art. 106 TRLCSP.

11) En el contrato nº 16 se han observado las siguientes deficiencias:

- Entre los ejercicios 2013 y 2016 se mantuvo en vigor el contrato del Ayuntamiento de Zaragoza para reposición de viario público, licitado en 2010, cuya ejecución por lotes recayó sobre tres empresas (Infraestructuras Viales, Construcciones Iberco y Construcciones MLN). Los trabajos ejecutados hasta 2016 se consideraron gastos del ejercicio.

En fechas próximas a su finalización, EZ procedió a la licitación de un nuevo contrato (adjudicado a Construcciones MLN) cuya ejecución comenzó en 2017. Desde ese ejercicio la práctica totalidad de los gastos soportados (1,2 millones de euros) se activan como mayor coste del inmovilizado. En aplicación del principio de uniformidad, la Cámara de Cuentas considera que se debería haber informado de este cambio de criterio en la Memoria.

	2013	2014	2015	2016	2017
Infraestructuras Viales, S.A.	259.323	442.817	384.189	305.395	
Construcciones Iberco, S.A.	19.616	138.311	117.158	178.950	45.160
Construcciones MLN, S.A.	148.707	266.149	112.214	14.029	1.161.713
TOTAL	427.646	847.278	613.561	498.374	1.206.873

- El órgano de contratación calificó estas actuaciones como contrato de servicios, tal y como venía haciendo el Ayuntamiento en anteriores licitaciones (en concreto, dentro de la categoría 16 “Servicios de alcantarillado y eliminación de desperdicios, servicios de saneamiento y servicios similares”). La Cámara de Cuentas considera que lo correcto sería calificarlo como un contrato de obras, atendiendo a su naturaleza (realizar pequeños proyectos de obra de sustitución, reparación, de colectores de la red de saneamiento), dentro de la categoría 45.21 “instalaciones urbanas de tuberías, redes de energía y de comunicaciones”.

12) En el contrato nº 17 se han observado las siguientes deficiencias:

- La declaración de la tramitación de urgencia no está suficientemente justificada ya que los plazos de tramitación del expediente se alargaron en exceso, lo que representa una contradicción.
- El contrato se tramitó mediante procedimiento negociado con publicidad, pero no consta que se haya efectuado ninguna negociación con los licitadores invitados a presentar ofertas.
- La primera factura emitida por el adjudicatario tiene fecha anterior a la fecha de formalización del contrato.
La adscripción de medios personales y materiales es desproporcionada para este contrato.

13)²⁷

²⁷ Párrafo eliminado en virtud de la alegación nº 43.

3.3. FISCALIZACIÓN DE LOS GASTOS DE PERSONAL

La evolución del número de trabajadores y del gasto de personal en el periodo 2012-2017 es la siguiente (se incluye también la evolución del número de consejeros):

Categorías	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Altos directivos	1	1	1	1	1	1	1
Técnicos y profesionales científicos	3	3	3	5	6	6	6
Empleados de tipo administrativo	3	3	3	5	5	6	6
Total trabajadores	7	7	7	11	12	13	13
Total Consejo de Administración	20	20	20	15	11	11	11

GASTO DE PERSONAL	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Sueldos y salarios	309	287	306	436	466	482	504
Cargas sociales	71	71	75	111	102	130	155
Dietas Consejo Admón.	N.d.	18	58	5	-	-	-
Total Gastos de personal	380	376	439	552	569	612	655

N.d: No disponible. A partir de 2015 no se pagan dietas a los consejeros.

La sociedad no ha dispuesto de una plantilla aprobada formalmente hasta 2017. El organigrama inicial para el adecuado desarrollo de la actividad de saneamiento y depuración se aprobó por el Consejo de Administración el 31/10/2013 que acordó creación de 10 puestos de trabajo. En ese mismo acuerdo se aprueban las bases de los procesos selectivos de 5 de los puestos creados. También se acuerda adscribir a un empleado de la sociedad a la plaza de técnico jurídico, mediante promoción interna.

La plantilla vigente, la memoria organizativa y el manual de funciones de EZ se aprobaron por Acuerdo del Consejo de Administración de 28/3/2017.

El organigrama queda de la siguiente forma:



El número de trabajadores ha pasado de 7 a 13 personas en el periodo analizado, adscritas a las siguientes unidades:

Área	Unidad	Plantilla ocupada 2017			Total
		Alta dirección	Laboral fijo	Laboral eventual	
	Gerencia	1	1		2
Dirección Técnica	Dirección Técnica		1		1
	Unidad de Compras y Calidad				0
	Unidad Depuración		1		1
	Unidad Alcantarillado		2	1	3
	Unidad Conservación Proyectos				0
Dirección Económica y de RRHH	Dirección Económica		1		1
	Unidad Informática		1		1
	Unidad Jurídica y de Contratación		1	1	2
	Unidad contabilidad y RRHH		1		1
	Unidad Atención Ciudadano		1		1
TOTAL		1	10	2	13

En 2018 se ha cubierto 3 plazas más (dos jefes de unidad y un oficial de alcantarillado).

De la fiscalización efectuada por la Cámara de Cuentas sobre los procesos de selección efectuados en el periodo 2012-2017 y la confección de la nómina del ejercicio 2017, se desprenden las siguientes conclusiones:

- Todos los procesos de selección se han realizado mediante convocatoria pública, por concurso de méritos, respetando los principios de publicidad y concurrencia.
- La confección de la nómina se ajusta a la legalidad vigente y, en particular, a lo dispuesto por el Convenio Colectivo del personal laboral del Ayuntamiento de Zaragoza.

Conviene destacar que a lo largo del periodo analizado la sociedad se ha sometido a diferentes convenios colectivos:

- Convenio colectivo del sector de la construcción (2012).
- Convenio colectivo estatal de las industrias de captación, elevación, conducción, tratamiento, distribución, saneamiento y depuración de aguas potables y residuales (2013-2015).
- Convenio colectivo del personal laboral del Ayuntamiento de Zaragoza (2016-2019)

El cambio de convenio colectivo de 2012 a 2013 no supuso un incremento de las retribuciones. El mayor coste de personal de 2013 se debe a la recuperación de la paga extra de diciembre, suprimida en 2012.

En general, la aplicación en 2016 del Convenio colectivo del personal laboral del Ayuntamiento de Zaragoza ha supuesto un incremento retributivo medio del 4,5 %, aunque algunos puestos han tenido incrementos del 7% (oficial de alcantarillado), 13% (administrativas de atención ciudadana) y 16% (Jefe de Unidad de Depuración), una vez descontados los efectos de la antigüedad y de la devolución de la paga extra de 2012.

3.4. FISCALIZACIÓN DE LOS INGRESOS

3.4.1. Naturaleza jurídica de los ingresos por saneamiento y depuración

La exposición de motivos y las cláusulas segunda y cuarta de la encomienda del servicio de saneamiento y depuración a EZ precisan que las tarifas cobradas a partir del 1 de enero de 2013 tendrán la consideración de ingresos de derecho privado, de conformidad con la redacción dada al art. 2.2.a de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT, en adelante), por parte de la disposición final 58ª de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

La hasta entonces ordenanza fiscal del ciclo integral del agua (O.F. nº 24.25) pasó a dividirse en dos normas: una vinculada al servicio de abastecimiento, que mantenía su carácter fiscal (tasa, cobrada por el Ayuntamiento de Zaragoza), y otra vinculada al servicio de saneamiento y depuración, de carácter no fiscal (tarifa o precio de derecho privado, cobrada por EZ).

Los importes de las tarifas aprobadas por saneamiento y depuración entre 2013 y 2017 coinciden con los de las tasas vigentes en 2012, así como los conceptos de facturación cargados a los usuarios. En consecuencia, a partir del ejercicio 2013 la naturaleza de estos ingresos (tasas) se transformó en “prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias” (tarifa), atendiendo exclusivamente a la naturaleza del sujeto que las gestiona y recauda (EZ, sociedad mercantil 100% de titularidad pública).

La fijación de estas tarifas es competencia del Ayuntamiento de Zaragoza, a propuesta del Consejo de Administración de EZ. Dado que constituyen ingresos de derecho público no tributarios, en caso de impago por parte del usuario, no cabe recurrir a la vía de apremio sino al procedimiento monitorio de la jurisdicción civil.

La naturaleza tributaria de los ingresos asociados al ciclo integral del agua es uno de los debates más enconados del derecho tributario de las últimas décadas. Pueden diferenciarse varias etapas:

- *1995-2011*

En el periodo comprendido entre 1995 y 2011, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la del Tribunal Supremo prescindían de la forma de gestión del servicio y se centraban en la naturaleza de la prestación, entendiendo que son tasas los ingresos por servicios coactivos que se suministren en régimen de monopolio, requisitos que concurren en el saneamiento y depuración de aguas residuales.

- *2011-2015*

En este periodo, que coincide con el momento de la cesión de la gestión del servicio de saneamiento y depuración a EZ, la nueva redacción dada al art. 2.2.a LGT por parte de la Ley de Economía Sostenible planteó ciertas dudas de interpretación. La Dirección General de Tributos interpretó en su informe IE0491-11, de 26 de julio de 2011, que dicha modificación implicaba una “vuelta al esquema preexistente anterior a la jurisprudencia del TS de 1999,

en el que las contraprestaciones recibidas por una sociedad privada municipal no podían ser calificadas como ingresos de Derecho público, sino como ingresos de Derecho privado.”²⁸

- *2015-2018*

La STS 5037/2015, de 23 de noviembre, vuelve a señalar que “la forma gestora es irrelevante para delimitar el ámbito de aplicación de las tasas; lo esencial es determinar si estamos ante prestaciones coactivas por servicios de carácter obligatorio, indispensables o monopolísticos”.²⁹

Así, un precio privado solo podría aplicarse en ausencia de los dos condicionantes anteriores (es decir, cuando se trate de servicios voluntarios para el ciudadano, ofrecidos en libre concurrencia con otros operadores del sector privado, como podría ser la utilización de centros deportivos, piscinas o aparcamientos de titularidad municipal).

En virtud de esta sentencia cabría entender que cabría entender que estas prestaciones revisten naturaleza de tasas y, por ello, EZ no sería competente para recaudarlas, ya que incumpliría el art. 20 TRLRHL. No obstante, la multitud de recursos de casación presentados contra dicha sentencia y los cambios normativos que se han aprobado con posterioridad obligan a matizar esa conclusión.

- *2018-2019*

Con la entrada en vigor de la nueva LCSP en marzo de 2018, se crea una nueva figura jurídica denominada “prestación patrimonial de carácter público no tributaria” (PPPNT)³⁰, que volvería a amparar el esquema establecido en la encomienda de gestión, siempre y cuando la gestión recaudatoria se acomode a las exigencias de las PPPNT.

²⁸ El propio Tribunal Supremo emitió varias sentencias en las que reconocía el “panorama diferente” que abría esa nueva redacción, aunque sin entrar en el fondo del asunto (STS 6041/2012, de 24 de septiembre de 2012, o STS de 22 de mayo de 2014, cas. 1487/2012).

²⁹ El análisis exhaustivo que realiza la Sentencia del Tribunal Supremo 5037/2015, de 23 de noviembre, confirmó la doctrina preexistente, entendiendo que la modificación de la LGT introducida por la Ley de Economía Sostenible en 2011 (fundamento de la propia encomienda) no alteraba la naturaleza tributaria de estos ingresos. En concreto, señalaba que “la forma gestora es irrelevante para delimitar el ámbito de aplicación de las tasas; lo esencial es determinar si estamos ante prestaciones coactivas por servicios de carácter obligatorio, indispensables o monopolísticos, doctrina que hay que seguir manteniendo pese a la derogación del segundo párrafo del art. 2.2.a de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, por parte de la Disposición final 58ª de la ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible”.

Entre la abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional merecen citarse, entre otras, las sentencias STC 185/1995, de 5 de diciembre, STC 233/1999, de 16 de diciembre de 1999, STC 102/2005, de 20 de abril y la STC 121/2005, de 10 de mayo. De la jurisprudencia del Tribunal Supremo destacan, además de la ya citada STS 5037/2015, de 23 de noviembre, la STS de 14 de abril de 2000 (rec. 4689/1994), STS de 22 de diciembre de 2001 (rec. 5759/1996), STS de 20 de julio de 2009 (cas. 4089/2003, así como las STS 3 de diciembre de 2012 (cas. 4354/2011) y STS de 22 de mayo de 2014 (cas. 1487/2012).

³⁰ La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público ha modificado varios preceptos de la LGT (DA primera), la Ley de Tasas y Precios Públicos (art. 2.c.sic) y el TRLRHL (art. 20.6).

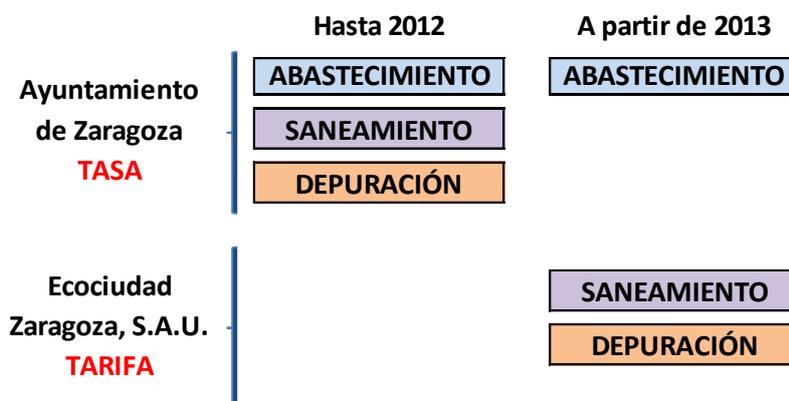
La peculiaridad de las PPPNT reside en que:

- no son precios privados porque, a diferencia de estos, se exigen coactivamente como contraprestación de un servicio de recepción obligatoria para el ciudadano, tienen una finalidad pública y están sometidos al principio de reserva de ley.
- tampoco son tributos, ya que no se les aplica la legislación tributaria, su régimen de impugnación es privado y, en el ámbito de las EE.LL. deberán regularse a través de una ordenanza no fiscal.

Finalmente, la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de mayo de 2019, desestima el recurso de inconstitucionalidad promovido contra los cambios introducidos por la LCSP y declara conforme a la Constitución la figura de las PPPNT.

3.4.2. Estudio de los costes de la prestación de los servicios del ciclo integral del agua. TASA versus TARIFA

La Cámara de Cuentas ha efectuado un análisis comparativo de los costes imputados a la tasa del Ayuntamiento antes de cesión de la actividad de saneamiento y depuración y de los costes imputados a la tarifa de Ecociudad a partir de la cesión.



Los datos de costes del Ayuntamiento de Zaragoza se han obtenido de los estudios de costes que acompañan a las Ordenanzas Fiscales nº 24.25 reguladoras de las tasas por la prestación de servicios vinculados al ciclo integral del agua. Estos datos forman parte de la documentación aportada en la fiscalización del Ayuntamiento de Zaragoza de los ejercicios 2011, 2016 y 2017, pero no han sido auditados por la Cámara de Cuentas (ver Anexo 5).

Los datos de costes de EZ se han obtenido de los estudios de costes que acompañan a las Ordenanzas de las tarifas por la prestación de los servicios vinculados al saneamiento y depuración de aguas para los ejercicios 2013 a 2017, aprobadas por el Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza (ver anexo 6). Estos costes han sido verificados por la Cámara de Cuentas.

La sociedad EZ no dispone de contabilidad analítica. No obstante, la principal actividad es la de saneamiento y depuración, que consume más del 95% de los costes directos, lo que ha permitido verificar adecuadamente la consistencia de los datos de los estudios de costes

justificativos de la tarifa de EZ en relación con los datos de las cuentas de pérdidas y ganancias.

A) Ayuntamiento de Zaragoza. Análisis de los costes de la tasa (Anexo 5).

En 2011 los costes totales estimados para la prestación de servicios del ciclo integral del agua ascendieron a 63.659 miles de euros (31.597 miles de euros de abastecimiento y 32.062 miles de euros de saneamiento y depuración). Los ingresos estimados en 2011 no cubrían los costes imputados y, por ello, en el estudio de costes de 2011 se propone un incremento de la tasa del 14,87%. En 2016 y 2017, los estudios de costes aconsejan el mantenimiento de la tasa (ver Anexo 6).

- Los costes del abastecimiento se han mantenido en el periodo 2011-2017 en torno a los 30 millones. En general, la distribución de los costes se mantiene bastante estable, con algunas variaciones como los descensos en los costes de personal y los costes indirectos y el aumento del coste del agua importada.
- Los costes de saneamiento y depuración previstos para 2011 ascendían a 31,6 millones de euros. Hay que tener en cuenta que el coste principal es el precio pagado al concesionario de la EDAR La Cartuja de 18 millones de euros. Este importe incluía tanto el componentes C1 (inversión) como el componente C2 (explotación), por importes de 10 y 8 millones de euros, respectivamente.

Una crítica que debe hacerse al estudio de costes para el cálculo de la tasa es haber imputado el componente C1 en función del calendario de pago (20 años) y no en función de la vida útil de la instalación. Esto supone que el coste de la instalación se ha repercutido solo a los usuarios entre 1993-2013 (plazo de pago de la infraestructura), beneficiando a los futuros usuarios que se incorporan al sistema que no tienen que atender el pago de la infraestructura ya pagada y solo soportan el pago del mantenimiento y explotación.³¹

El resto de activos afectos al ciclo del agua (ver cuadro siguiente) se han incorporado al estudio de costes de la tasa en función de la amortización anual. No obstante, conviene recordar que la valoración del inmovilizado material del Ayuntamiento de Zaragoza no es fiable y así se manifestó por la Cámara de Cuentas en el informe de fiscalización del Ayuntamiento de Zaragoza del ejercicio 2011, en el que se incluyó una limitación al alcance por los defectos identificados en la gestión del inventario de activos.

Con todas las reservas por la limitación al alcance del informe de 2011, a continuación se muestra un cuadro resumen de los datos que contiene el estudio de costes sobre el coste histórico y amortización del inmovilizado material afecto al ciclo del agua.

³¹ El art. 24.2 del TRLRHL establece que 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 previsto del servicio o actividad de que se trate, o en su defecto, del valor de la prestación recibida.

Descripción activos INMOVILIZADO MATERIAL	Abastecimiento	Saneamiento	Depuración	TOTAL
Suelo adscrito	6.465	607	0	7.072
Edificios y construcciones	1.340	556	158	2.054
Depósitos y tanques	41.941	11	34	41.986
Red de distribución y saneamiento	179.381	158.559	7.268	345.208
Instalaciones elevadoras	5.249	-	-	5.249
Instalaciones potabilizadoras	14.208	-	-	14.208
Instalaciones depuradoras	-	-	7.945	7.945
Otras infraestructuras	22.288	9.388	-	31.676
Contadores	12.347	3.752	8.595	24.694
Herramientas útiles y maquinaria	1.782	443	322	2.547
Elementos de transporte	1.290	426	349	2.065
Mobiliario y enseres	563	103	92	758
Equipos proceso información	375	52	32	459
TOTAL COSTE HISTÓRICO INVERSIONES	287.229	173.897	24.795	485.921
Dotación amortización Ejerc. 2011	5.753	2.577	940	9.270

Como se observa en el cuadro anterior, el valor del inmovilizado afecto a la actividad de saneamiento y depuración en 2011 ascendía a 199 millones de euros (valor de coste sin amortización acumulada), lo que difiere significativamente de la valoración de las infraestructuras cedidas (386,8 millones de euros).³² Parte de la diferencia se explica porque en el informe de valoración independiente se incluyen 101,81 millones de euros de la EDAR La Cartuja (ver detalle en anexo 3), mientras que en el cuadro anterior no consta porque el Ayuntamiento nunca contabilizó esta instalación en su inmovilizado material.

Finalmente, conviene advertir que el Ayuntamiento de Zaragoza no ha contabilizado ninguna baja de inmovilizado por la cesión de activos a EZ ni, en consecuencia, los beneficios obtenidos de la revalorización de activos. Estos elementos siguen amortizándose en el Ayto.

Los ingresos que recibe el Ayuntamiento por la cesión de la infraestructura (386 millones de euros en un plazo de 61 años mediante cuotas crecientes) financian el presupuesto general de forma incondicionada.

B) Ecociudad Zaragoza, S.A.U. Estudio de costes de la tarifa (Anexo 6).

En el estudio de costes se incluye cada año el valor total de las inversiones a realizar y/o el pago de la financiación de las inversiones (ver cifras sombreadas en gris en el cuadro del Anexo 6), lo cual no es correcto. La Cámara de Cuentas considera que la incorporación del coste de las inversiones debería hacerse en función de la vida útil de las mismas, es decir, en función de la amortización anual, para que se repercuta adecuadamente a los usuarios actuales y futuros de las instalaciones. Por lo tanto, los costes de EZ están sobrevalorados en los estudios en torno a 8-9 millones de euros al año.

³² Informe IDOM de 21/11/2013 que calcula el valor actual de las inversiones a 1/1/2013 (valor de reposición corregido con un coeficiente promedio de depreciación del 45%).

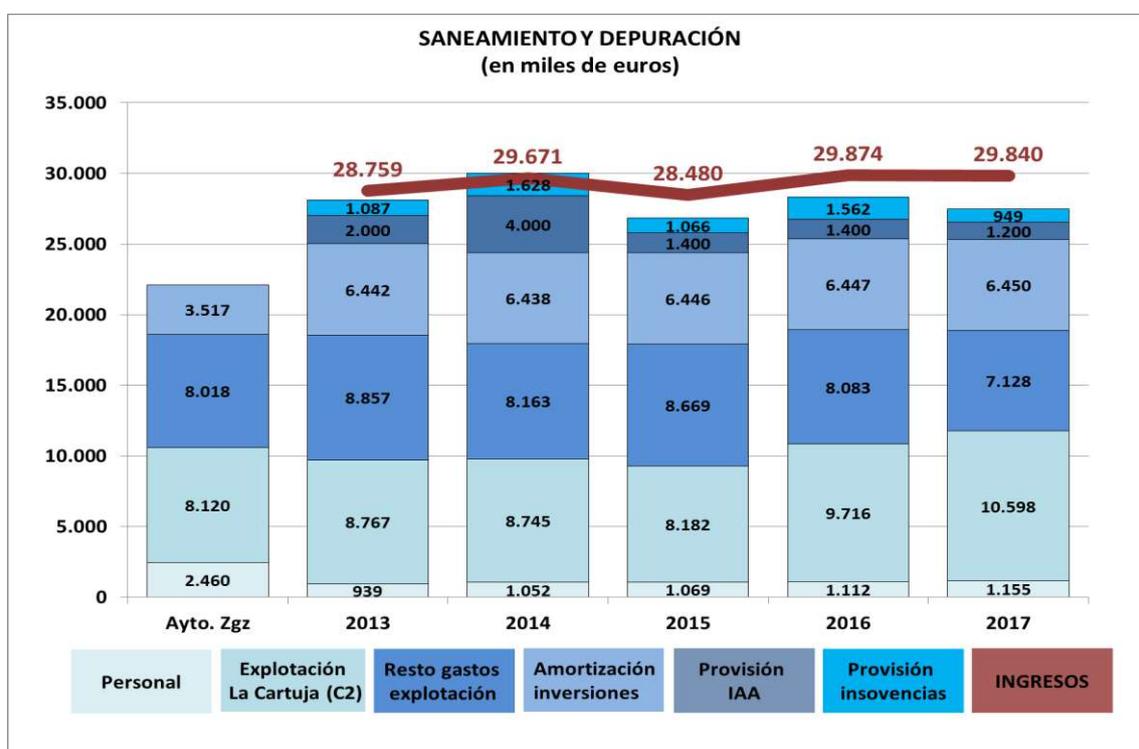
La dotación a la amortización de EZ también resulta desproporcionada. Hasta 2012 el Ayuntamiento venía imputando una amortización anual de 3,5 millones de euros a la actividad de saneamiento y depuración, que en EZ ha pasado a ser de 6,5 millones de euros anuales.

También es discutible si el coste de la morosidad, que se incorpora a la tarifa como consecuencia de los impagos de otros usuarios, debe ser soportado por los usuarios cumplidores.

C) Conclusiones del análisis comparativo de los costes de abastecimiento y depuración antes y después de la cesión

En el gráfico siguiente se presentan los costes reales de la prestación del servicio por EZ comparativamente con los costes del Ayuntamiento antes de la cesión.

En el caso del Ayuntamiento se han tomado los costes estimados en 2011, deducido el componente C1 (inversión) que dejaba de pagarse a partir de 2013, y que como hemos repetido, ya se había repercutido íntegramente a los ciudadanos usuarios entre 1993-2012.



Nota 1: En el cálculo de los costes del servicio de saneamiento y depuración se han deducido los costes del servicio de recogida neumática de basuras y del mantenimiento del CUS.

Nota 2: Los costes de personal de EZ incluyen el coste de la colaboración de personal del Ayuntamiento de Zaragoza (facturados 500 miles de euros/año).

En el gráfico anterior se pone de manifiesto que de haberse mantenido la gestión del servicio de saneamiento y depuración en el Ayuntamiento de Zaragoza, los costes se habrían situado en torno a 22 millones de euros a partir de 2013, como consecuencia de la importante reducción que se producía al desaparecer el componente C1 (aproximadamente 10 millones de euros en los últimos ejercicios).

La consecuencia de esta fuerte reducción habría sido una reducción en la tasa de saneamiento y depuración para cumplir con lo dispuesto en el art. 24.2 TRLRHHLL. El de mantenimiento de la tarifa, con una recaudación estimada de 30 millones de euros anuales, solo se podría haber justificado con crecimiento del gasto destinado a esta actividad de aproximadamente 8 millones al año, bien mediante una política de inversiones de renovación de instalaciones o bien mediante una mejora de la calidad del servicio prestado.

Más allá de los programas anuales de actuación, inversión y financiación que exige la normativa (art. 166.1.b TRLRHHLL) no existe una planificación de inversiones a largo plazo para la renovación de las instalaciones de saneamiento y depuración.

Por otra parte, una reducción de la tarifa habría traído como consecuencia una subida equivalente del Impuesto de Contaminación de las Aguas recaudado por el IAA para garantizar una carga impositiva igualitaria entre los ciudadanos aragoneses.

La atribución de la gestión a la sociedad EZ ha permitido mantener el mismo nivel de ingresos anterior a la cesión (30 millones de euros aproximadamente), justificados de la siguiente manera:

- El coste de amortización de instalaciones, debido a la revalorización de activos, ha pasado de 3,5 millones de euros a 6,4 millones de euros al año, lo cual no se han traducido en mejoras de inversión (suponen 386 millones de euros en un plazo de 61 años). Este incremento del coste de amortización en EZ se manifiesta, como hemos dicho, en unos ingresos presupuestarios del Ayuntamiento que van a financiar su presupuesto general de forma incondicionada (386 millones de euros mediante cuotas crecientes durante 61 años), a pesar de proceder de una tarifa por el servicio de saneamiento y depuración.
- Se ha dotado una provisión por responsabilidades con el IAA de 10 millones de euros en el periodo 2013-2017.
- Se ha cubierto un coste de morosidad entre 1-1,5 millones de euros anuales por insolvencias.
- Se han obtenido beneficios de 2,5 millones de euros (acumulados al cierre de 2017), ya que la consideración de precios privados no limita la recaudación al coste de la prestación del servicio.

Del análisis efectuado sobre los costes del servicio de saneamiento y depuración antes y después de atribuirlo a Ecociudad, se concluye que la gestión por la sociedad mercantil participada ha supuesto una recaudación media anual de 29,3 millones de euros, frente a unos costes anuales de prestación del servicio de saneamiento y depuración de 21,9 millones de euros (considerando una amortización anual de 3,5 millones de euros y excluida la provisión por responsabilidades con el IAA y la provisión de insolvencias).

3.4.3. Análisis de la facturación realizada por EZ

Para el seguimiento de la facturación girada por EZ a los usuarios del servicio de saneamiento y depuración en el ejercicio 2017 se ha partido de la declaración informativa de operaciones incluidas en los libros registro de IVA (modelo 340), del que se ha obtenido la siguiente información:

- EZ emitió 1.416.944 recibos a un total de 325.328 usuarios. Un 97 % de estos recibos se facturó con periodicidad trimestral.
- En total, se facturaron servicios de depuración por un importe de 30,12 millones de euros (IVA excluido) correspondientes a 35,55 hm³ de agua depurada.
- Atendiendo a los usos del agua, el destinado a servicios domésticos y asimilados es el predominante, tanto por volumen de agua depurada (70%) como por ingresos facturados (58%). El resto corresponde a usos industriales y comerciales.
- Los principales consumidores de agua son cuatro empresas de la industria manufacturera y una administración pública. Conjuntamente representan el 10% de los ingresos y un porcentaje similar del volumen total de agua depurada.

Para comprobar que los recibos se adecúan a las ordenanzas aprobadas por el Ayuntamiento de Zaragoza, la Cámara de Cuentas ha efectuado una prueba global y otra de detalle sobre los ingresos facturados en el ejercicio 2017. Para la prueba de detalle se ha seleccionado una muestra de ocho usuarios y se ha verificado la correcta confección de 53 recibos.

De las pruebas realizadas se concluye que el procedimiento de facturación se ajusta a la normativa vigente.

Sin embargo, se constata una disparidad significativa entre el volumen de agua depurada en Zaragoza sumando todas las EDAR en funcionamiento (en torno a 61 hm³) y la facturada a los abonados del servicio (35,5 hm³); es decir, los ingresos por saneamiento solo recaen sobre el 58,2% del volumen total de agua que se depura.

Aunque una parte de estos 25,5 hm³ no facturados puede explicarse por la recogida de aguas de lluvia o la baja permeabilidad del suelo urbano, también persiste el problema de la invasión de aguas parasitarias procedentes de la vega del río Ebro (en particular de sobrantes de riego). Este problema es conocido desde hace años, implica una quiebra del principio general de responsabilidad medioambiental “quien contamina paga” e incrementa el coste de los servicios de manera improductiva, tal y como se ha puesto de manifiesto en el Plan Director del Ciclo Integral del Agua Urbano de Zaragoza 2020-30.

La Cámara de Cuentas no dispone de ninguna estimación fiable del volumen de aguas parasitarias indebidamente conectadas a la red de alcantarillado (entre otras razones, por la falta de monitorización de los colectores). Teniendo en cuenta que el coste de depuración de La Cartuja se estima en 0,19 euros/m³ EZ estaría asumiendo un sobrecoste de entre 0,19 y 0,25 millones de euros al año por cada hm³ de aguas parasitarias vertidas indebidamente a la red.³³

³³ Párrafo modificado en virtud de la alegación nº 15.

3.5. AUDITORÍA DE GESTIÓN

3.5.1. Análisis de los costes de construcción y de explotación de las EDAR en Aragón

En el informe de fiscalización del IAA del ejercicio 2015 se incluyó una auditoría de gestión del Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración. Este plan, aprobado por el Gobierno de Aragón en 2001 y que se encuentra en fase de revisión, contempla la construcción, mantenimiento y explotación de 1.153 plantas de depuración y sus correspondientes redes de colectores para el tratamiento de las aguas residuales urbanas de todas las poblaciones aragonesas de más de 200 habitantes equivalentes (o de 15 en los ríos pirenaicos).

En Aragón, la gestión de las EDAR se centraliza en el Instituto Aragonés del Agua y en Ecociudad (con alguna excepción, como la EDAR de Jaca³⁴):

- El IAA gestionaba en 2015 un total de 179 EDAR, 109 EDAR mediante contratos de concesión de obra y 70 mediante contratos de servicios de mantenimiento y explotación. Todas estas instalaciones daban servicio a una población de 669 miles de habitantes.
- El Ayuntamiento de Zaragoza, a través de la sociedad EZ, gestiona tres EDAR que dan servicio a una población de 653 miles de habitantes. La EDAR de La Cartuja se gestiona mediante un contrato de concesión de obra y las EDAR de Almozara y Alfocea mediante un contrato de servicios de mantenimiento y explotación.

En el informe de fiscalización del IAA de 2015, se efectuó un análisis comparativo del coste de depuración según el modelo de gestión, bien mediante contratos de concesión de obra y mediante contratos de servicios de mantenimiento y explotación.

Conviene advertir, no obstante, que las ratios de costes obtenidas dependen de otros factores importantes como la tecnología de depuración utilizada, la antigüedad de las instalaciones y la carga contaminante que deben soportar (muy diferente en zonas industriales). También pueden existir diferencias significativas en el nivel de prestación del servicio en función de la demanda, la disponibilidad y la calidad del servicio prestado según lo estipulado en los distintos contratos, los cuales pueden tener una incidencia significativa en el coste de depuración con repercusión en el precio.

- ***Cuestión previa: descomposición del precio en los contratos de concesión de obra***

La concesión de obra pública es un contrato que tiene por objeto la realización, financiación y explotación de obras públicas por un operador privado (concesionario) y en el que la contraprestación a favor de aquél consiste, o bien únicamente en el derecho a cobrar las tarifas aprobadas durante el periodo en el que tiene el derecho a explotar económicamente la obra construida, o bien en dicho derecho acompañado del de percibir un precio.

En los contratos de concesión de obra del IAA y de EZ (UTEDEZA), la retribución al concesionario que explota las obras no se articula cediéndole el derecho de cobro de una

³⁴ El contrato lo licitó el Ayuntamiento de Jaca, aunque el IAA abonaba los costes de explotación del contrato.

tarifa directamente a los usuarios del servicio, como suele ser normal en las concesiones, sino que se satisface íntegramente por el concedente en pagos mensuales que retribuyen los costes de construcción, financiación, operación y mantenimiento soportados por el concesionario.

Para poder realizar comparaciones homogéneas con los costes de las instalaciones construidas con recursos propios, la Cámara de Cuentas, tomando como base los pagos realmente efectuados por IAA en el año 2015 a los concesionarios, descompuso estos pagos globales en los distintos componentes de coste que comprenden, que son los siguientes:

- coste de construcción de la obra, que resulta de dividir el coste de construcción contabilizado por las empresas concesionarias por años de duración de la concesión
- coste de la financiación de las inversiones.
- y coste de explotación y mantenimiento de las instalaciones

Como resultado de este análisis, en el informe del IAA 2015 se obtuvieron las siguientes conclusiones:

- El coste de construcción de los contratos de concesión de obra fue un 24% superior a los contratos de servicios de mantenimiento y explotación (comparados estos costes de forma homogénea)³⁵
- El coste de la financiación (tanto de los capitales propios como ajenos) se calculó en un 4,25 % de la inversión realizada por los concesionarios, que casi coincide con el coste medio del endeudamiento de la Administración de la CA en dicho ejercicio.
- El coste de explotación de los contratos de concesión de obra fue un 23% superior a los contratos de servicios de mantenimiento y explotación.

• ***Descomposición de los costes en el contrato de concesión de UTEDEZA***

Para efectuar comparaciones homogéneas entre las EDAR gestionadas por el IAA y por EZ, se ha seguido la misma metodología de descomposición del coste del contrato de concesión de UTEDEZA.

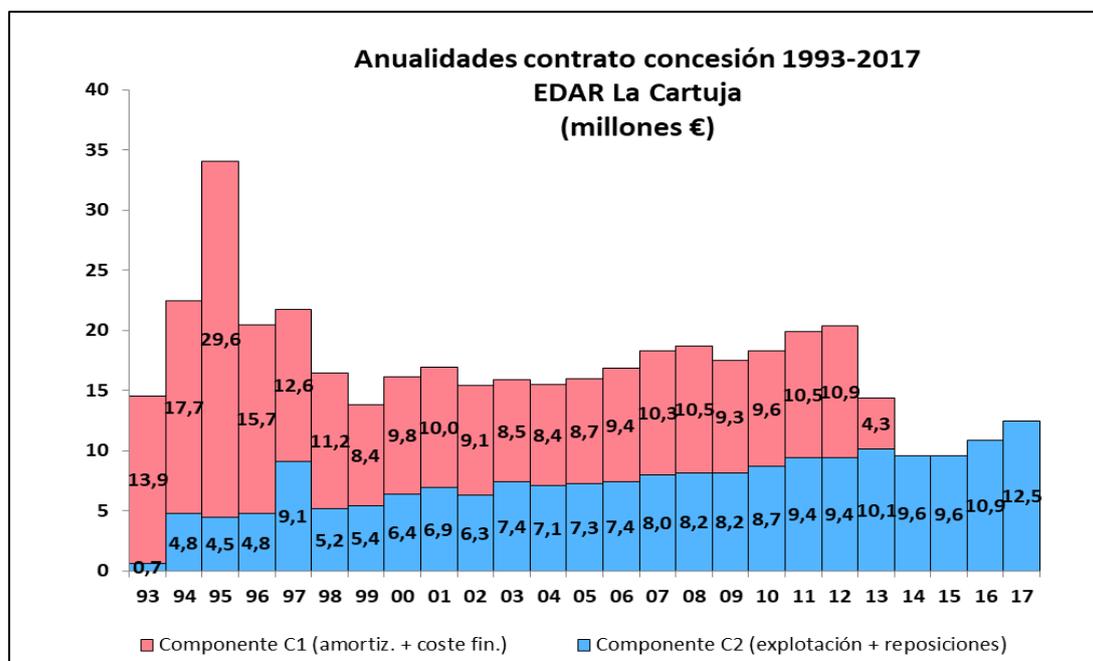
Para ello se han analizado las cuentas anuales de UTEDEZA de los ejercicios 2008 a 2017. En el caso del contrato de concesión de UTEDEZA, los pagos efectuados ya se descomponen en dos tramos: el componente C1 (amortización y financiación de la instalación) y el componente C2 (coste de explotación y reposición de inversiones):

- En 2013 finaliza el pago del componente C1. Las cantidades pagadas entre 1993-2013 por el componente C1 han sido 238,6 millones de euros (IVA incluido), pagados por el Ayuntamiento de Zaragoza.

³⁵ El coste de construcción es el que resulta del epígrafe de inmovilizado de las cuentas anuales de las empresas concesionarias (sin IVA) y actualizado al ejercicio 2012 a una tasa de actualización del 2,8% (según se recoge en las alegaciones al informe del IAA para comparar costes homogéneos temporalmente).

- Los costes de explotación pagados mediante el componente C2 ha ido creciendo desde los 4,8 millones de euros en 1994 hasta los 12,5 millones de euros en 2017 (IVA incluido). Entre 1993-2017 se ha pagado un total de 187,88 millones de euros por el componente C2, que incluyen 7,40 millones de euros por reposición de inversiones.

En el gráfico siguiente se recoge un resumen de los pagos efectuados a UTEDEZA entre 1993 y 2017 (IVA incluido):



Fuente: Los datos de 1993-2011 se han obtenido del estudio de costes de la modificación del contrato de marzo/2011 (el componente C1 de 1995 y el componente C2 de 1997 incluyen regularizaciones de cuotas anteriores).

Los datos de 2012-2017 se han obtenido de la documentación aportada en la fiscalización. Entre 2015-2017, la reposición de inversiones ascendió a 52 miles de euros (2015), 290 miles de euros (2016) y 2.307 miles de euros (2017).

Del análisis de las cuentas anuales de UTEDEZA se obtienen los siguientes datos:

- El coste de construcción de la EDAR de La Cartuja ascendió a 123,11 millones de euros (121.208 miles de euros de coste de construcción EDAR y 1.899 miles de euros de ITPYAJD activado como inmovilizado intangible).
- La inversión se ha financiado al 100% con financiación ajena (el capital social asciende a 601 euros). Las deudas con entidades financieras se cancelaron completamente en 2013 (año en que concluye el pago del componente C1 correspondiente a la amortización de la instalación y la financiación).

Las cantidades pagadas entre 1993-2013 por el componente C1 han sido de 238,6 millones de euros, lo que supone un coste financiero de la inversión del 7,2%.

Descomposición componente C1	IMPORTE (sin IVA)	IMPORTE (con IVA)
Amortización EDAR (6.155 miles de euros/año)	123.107	132.922
Coste financiero (TIR 7,2%)	97.870	105.674
TOTAL PAGOS 1993-2013	220.977	238.596

Nota: El IVA fue el 8% hasta 2012 y 10% desde sept. 2012.

- Las cuentas anuales de 2008 de UTEDEZA recogen un Patrimonio Neto negativo como consecuencia de las pérdidas acumuladas (3,7 millones de euros de pérdidas de ejercicios anteriores al inicio de 2008). Entre 2008-2017 se han generado beneficios por importe de 15,09 millones de euros después de impuestos (beneficio medio anual de 1,5 millones de euros).

- **Análisis comparativo de las EDAR gestionadas por IAA y EZ**

En el cuadro siguiente se incluyen las principales magnitudes para efectuar el análisis comparativo de los costes de construcción y de explotación de las EDAR gestionadas por el IAA y EZ. Para los costes de explotación se recogen datos de 2015 y la media de los ejercicios 2015-2017. Del mismo modo, se incluyen datos de caudal de diseño y de caudal real depurado (tanto de 2015 como la media de los ejercicios 2015-2017).

EDAR	COSTE DE CONSTRUCCIÓN Y DATOS DE DISEÑO			COSTES DE EXPLOTACIÓN (*)		CAUDAL REAL DEPURADO	
	coste construcción (miles €)	Caudal diseño (m ³ año)	Habitantes equivalentes de diseño	2015 (miles €)	Media 2015-2017 (miles €)	2015 m ³ /año	Media 2015-2017 (m ³ /año)
La Cartuja	172.509	94.672.800	1.200.000	8.645	9.184	48.070.000	48.298.000
Almozara y Alfocea	12.145	12.615.735	101.500	786	795	11.127.000	11.709.000

(*) Se incluyen los costes por incremento de la carga contaminante. No se incluyen los costes de reposición de inversiones.³⁶

Coste de construcción

Como hemos señalado a lo largo del informe, el inventario de inmovilizado del Ayuntamiento de Zaragoza no recoge con fiabilidad el valor de los activos del Ayuntamiento. Además, la documentación revisada en esta fiscalización recoge diferentes valores del coste de construcción de la EDAR La Cartuja.³⁷

Por lo tanto, para efectuar comparaciones homogéneas con las EDAR gestionadas por el IAA, se ha optado por utilizar el valor de reposición a 1/1/2013 del informe de IDOM, ya que es un valor homogéneo temporalmente con el que se calculó en el informe del IAA de 2015.³⁸

Coste de construcción según informe IDOM	LA CARTUJA (Miles €)	ALMOZARA (Miles €)	ALFOCEA (Miles €)
Valor reposición 1/1/2013	172.509	12.022	123
Amortización estimada a 1/1/2013 (*)	(70.703)	(6.049)	(59)
Valor actual neto a 1/1/2013	101.806	5.973	64

(*) Amortización a 1/1/2013: La Cartuja 41%, Almozara 42%, Alfocea 48%

³⁶ Modificado en virtud de la alegación nº 52.

³⁷ Las cuentas anuales de UTEDEZA presentan un valor de la infraestructura de 123,11 millones de euros (sin IVA), el acta de recepción de la obra del Ayuntamiento de Zaragoza la valora en 135,82 millones de euros y el informe de valoración de IDOM en 101,81 millones de euros (valor actual neto a 1/1/2013).

³⁸ Para eliminar el efecto temporal, de acuerdo con las alegaciones recibidas, los costes de construcción se actualizaron a 31/12/2012 con una tasa de actualización del 2,8%.

Del análisis de los datos anteriores se obtienen las siguientes conclusiones:

- La EDAR La Cartuja utiliza el 51% de la capacidad, mientras que las EDAR Almozara y Alfocea utilizan el 93% de la capacidad. En el caso de las EDAR gestionadas por el IAA se observó que capacidad media utilizada era del 60 % aproximadamente.

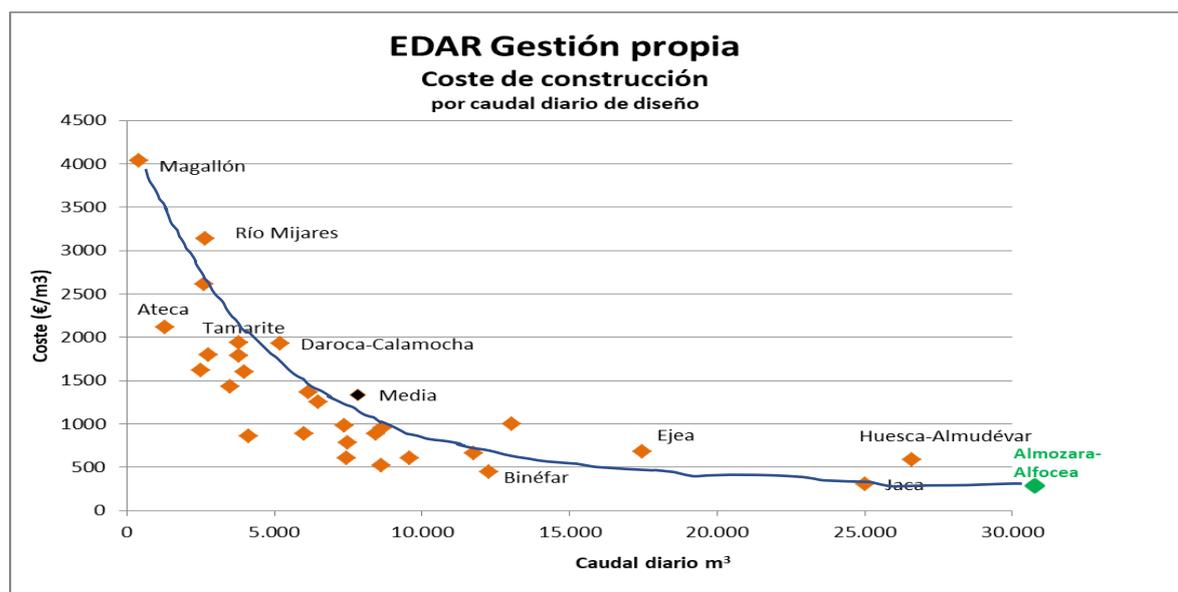
Conviene matizar que los caudales de agua depurada han ido evolucionando a la baja desde los años 90 y, sin embargo, la concentración de carga contaminante se ha incrementado por el aumento de la población y de la actividad industrial.³⁹ Cuando se adjudicó la construcción de la EDAR La Cartuja se captaron en alta 87 Hm³, que representa el 92% de la capacidad instalada.

- Al igual que ocurría en las EDAR gestionadas por el IAA, el coste de construcción por caudal de diseño del contrato de concesión de UTEDEZA duplica el coste unitario calculado para las EDAR Almozara y Alfocea (665 €/ m³ diario, frente a 351 €/ m³ diario).

Coste construcción por caudal diseño (€/m ³ diario)			
TIPO DE GESTIÓN	EZ	IAA	
		Valor mínimo	Valor medio
CONCESIÓN DE OBRA	665	1.347	2.345
CONTRATOS DE SERVICIOS	351	302	1.336

- Comparativa contratos concesión EZ-IAA: El coste de construcción unitario de UTEDEZA (665 €/ m³ diario) es aproximadamente la mitad del coste mínimo que se obtiene en los contratos de concesión del IAA (1.347 €/ m³ diario), lo cual puede tener explicación en las economías de escala que se producen en plantas con una capacidad de depuración mayor. Hay que tener en cuenta que el caudal de diseño de la planta de La Cartuja es de 94.672.800 m³, mientras que las EDAR con mayor capacidad gestionadas por el IAA no llegan a los 8.400.000 m³ (Zona 04-06) y la capacidad media se sitúa en 3.500.000 m³.
- Comparativa contratos servicios de mantenimiento y explotación EZ-IAA: El coste de construcción unitario que se obtiene para las EDAR Almozara y Alfocea se sitúa próximo al valor mínimo que se obtiene en el IAA (EDAR de Jaca), como se aprecia en el siguiente gráfico.

³⁹ En 2017, la capacidad utilizada en términos de DBO5 alcanzó el 90,6 % en la EDAR La Cartuja, el 118 % en la EDAR Almozara, según se recoge en la alegación nº 7



Coste de explotación

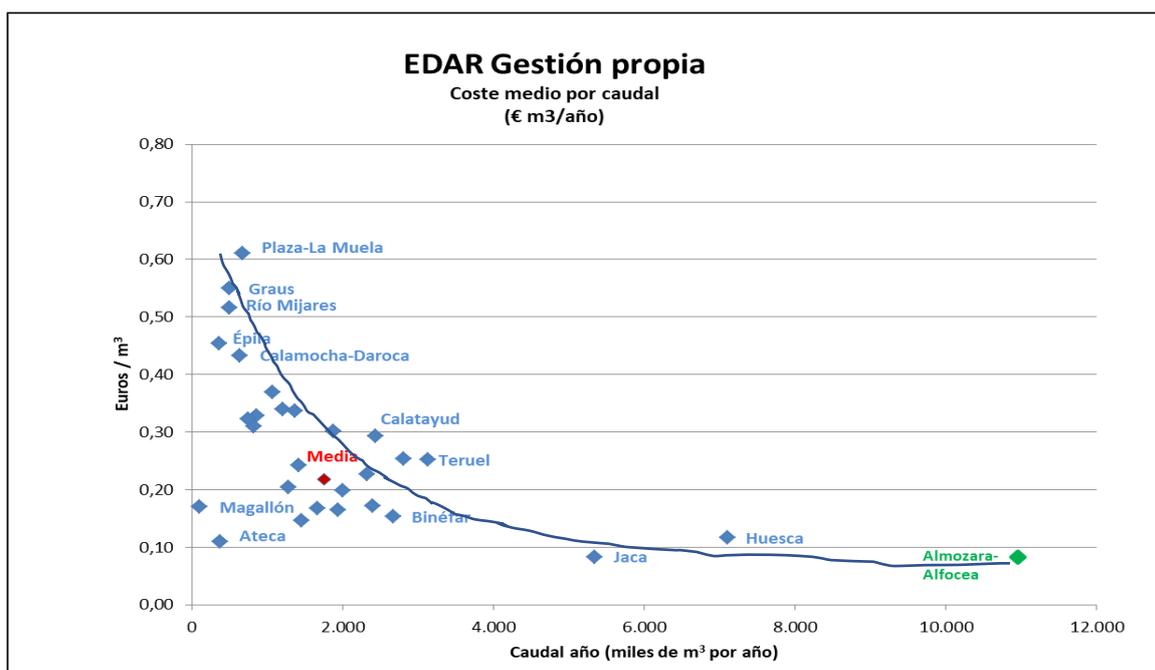
- El coste de explotación por caudal depurado en el contrato de concesión de UTEDEZA asciende a 0,19 €/m³ depurado, más del doble que el que se obtiene en el contrato de servicios de mantenimiento y explotación de las EDAR Almozara y Alfocera (0,07 €/m³ depurado).

Coste explotación por caudal depurado (€/m ³ anual)			
TIPO DE GESTIÓN	EZ	IAA	
		Valor mínimo	Valor medio
CONCESIÓN DE OBRA	0,19	0,26	0,46
CONTRATOS DE SERVICIOS	0,07	0,08	0,22

- Comparativa contratos concesión EZ-IAA: El coste de explotación de la EDAR La Cartuja es mucho menor que los que se obtienen en las EDAR del IAA gestionadas mediante contratos de concesión (0,19 €/m³, frente a 0,46 €/m³ de media), e incluso por debajo del mínimo coste que se obtiene en la zona 04-06 de 0,26 €/m³, seguramente debido a las economías de escala de las plantas grandes.

El caudal depurado en la EDAR de La Cartuja se sitúa en torno a 48.000.000 m³, mientras que el caudal medio depurado mediante contratos de concesión del IAA fue de 2.200.000 m³ (el máximo caudal depurado en la zona 04-06 alcanzó 3.408.000 m³ en 2015).

- Comparativa contratos servicios de mantenimiento y explotación EZ-IAA: En el caso de los contratos de servicios de mantenimiento y explotación, el coste de explotación de Almozara y Alfocera es muy similar a los mínimos que se obtienen en los contratos del IAA, como se aprecia en el gráfico siguiente.



3.5.2. Análisis comparativo de la carga fiscal por el consumo de agua de las poblaciones de más de 10.000 habitantes

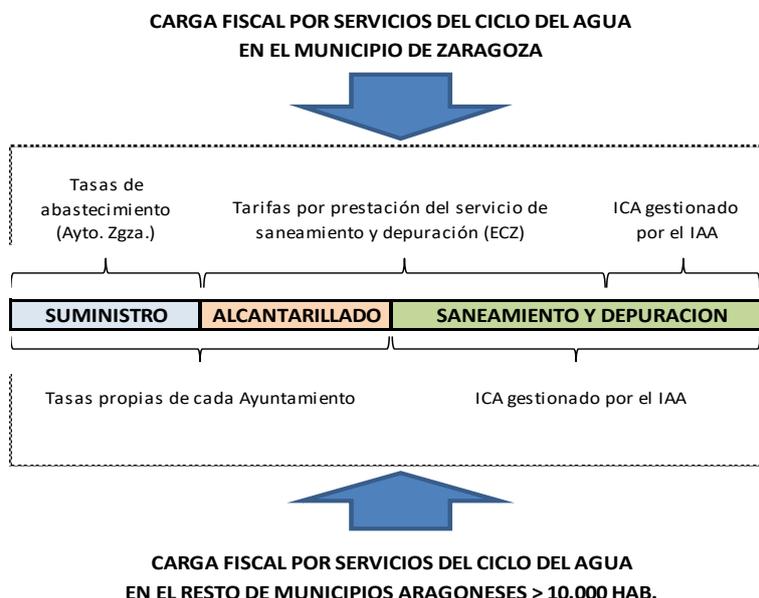
Para comparar la carga fiscal soportada por los aragoneses por la prestación de servicios relativos al ciclo del agua (excluido el consumo de las industrias), se solicitó a los 13 municipios de más de 10.000 habitantes la siguiente información que permitiera efectuar una comparación en términos homogéneos:

- Detalle de los tributos que gravan el consumo de agua (tasas por abastecimiento, alcantarillado, etc.) y copia de las ordenanzas fiscales aplicables en el ejercicio 2017.
- Informes que justifiquen el coste de los servicios prestados y la determinación de los importes de las tasas, en su caso.
- Estimación del coste del recibo del agua para uso doméstico que soportaría un hogar medio (familia de 4 miembros que consume 100 litros diarios por persona, esto es 400 litros diarios o 12 m³/mes) por cualquier servicio relativo al ciclo del agua (en general, servicios abastecimiento y alcantarillado, que son los que prestan los Ayuntamientos). En dicho recibo debían incluirse únicamente los costes ordinarios (consumo de agua, alquiler o mantenimiento de contadores, tasa fija o variable por alcantarillado, etc.), excluyendo todos aquellos esporádicos (costes asociados a altas o bajas, tales como conexión a la red, fianzas, etc.) y las exenciones y bonificaciones aplicables a determinados usuarios (hogares con ingresos reducidos, familias numerosas, etc.). Se han excluido del análisis los usos industriales y comerciales, que representan el 30% de la facturación (ver apartado 3.4.3).

Además, dado que el servicio de depuración de aguas de los municipios analizados (a excepción de Zaragoza) es gestionado por el Instituto Aragonés del Agua (IAA) y se financia a través del impuesto de contaminación de las aguas (ICA) se ha requerido la misma

simulación a dicha entidad para justificar la parte del recibo que corresponde a saneamiento y depuración para los municipios de más de 10.000 habitantes.

A continuación se presentan gráficamente los distintos tributos que gravan el consumo de agua en los municipios consultados: Zaragoza (parte superior del gráfico) y resto de municipios de población mayor de 10.000 habitantes (parte inferior del gráfico).

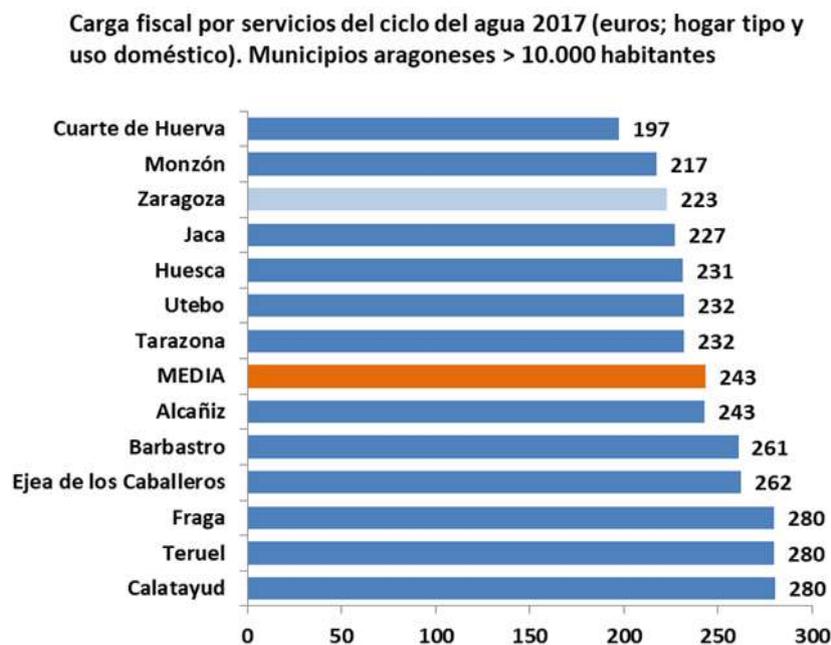


Ciclo integral del agua. Análisis estático 2017

De la información suministrada por los Ayuntamientos de más de 10.000 habitantes y del Instituto Aragonés del Agua se obtienen los siguientes resultados relativos al ejercicio 2017:

Carga fiscal anual soportada por una familia media de 4 miembros (consumo = 400 litros/día ó 12 m³/mes) IVA excluido				
Municipios	Abastecimiento	Saneamiento y depuración	Alcantarillado y otros servicios	TOTAL (€/año)
Alcañiz	42,72	149,56	50,46	242,74
Barbastro	87,42	149,56	18,15	255,13
Calatayud	104,44	149,56	26,13	280,13
Cuarte de Huerva	47,76	149,56	-	197,32
Ejea de los Caballeros	91,70	149,56	20,78	262,04
Fraga	91,80	149,56	38,41	279,77
Huesca	81,72	149,56	-	231,28
Jaca	61,26	149,56	16,50	227,32
Monzón	61,40	149,56	6,28	217,24
Tarazona	64,76	149,56	17,66	231,98
Teruel	116,92	149,56	13,49	279,97
Utebo	82,24	149,56	-	231,80
Zaragoza	78,99	ICA → 59,82 EZ → 84,03	-	222,84
Media	77,93	149,12	15,98	243,04

Como se observa en el gráfico siguiente, la carga fiscal calculada por el consumo de agua de una familia con residencia en Zaragoza ascendería a 223 euros en 2017, un 8,2% inferior a la media de los principales municipios aragoneses (243 euros) y un 20% inferior al de los municipios que más gravan el consumo de agua (Fraga, Teruel y Calatayud, con 280 euros). Estos importes se han calculado en cómputo anual, y se refieren a un consumo de 400 litros diarios o 12 m³/mes (hogar medio de 4 miembros con un consumo diario de 100 litros por persona), como se ha indicado al inicio de este apartado.



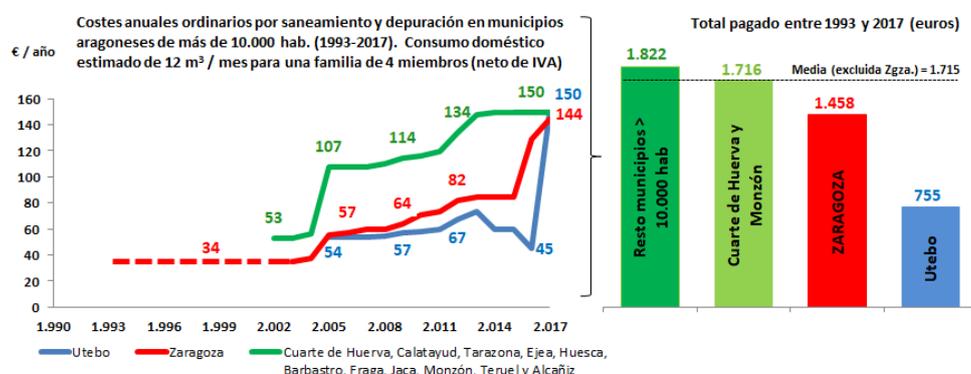
En la factura de saneamiento y depuración de EZ se incluyen dos servicios principales que influyen en un menor gravamen para los zaragozanos respecto del resto de municipios:

- El mantenimiento y lectura de contadores : Como la base de facturación para emitir el recibo de saneamiento y depuración es el agua consumida por los hogares, el coste del mantenimiento y lectura de los contadores en el municipio de Zaragoza se repercute a partes iguales entre el Ayuntamiento (abastecimiento) y EZ (saneamiento y depuración). Sin embargo, en el resto de municipios este coste se incluye íntegramente en la factura de abastecimiento (suministro).
- El mantenimiento y limpieza de la red de alcantarillado: es un servicio de competencia municipal que posibilita la recogida de aguas residuales y su evacuación hasta los colectores generales o puntos autorizados de vertido, siendo por tanto un coste que asumen los ayuntamientos al margen del ICA. Sin embargo, en el caso concreto del municipio de Zaragoza este servicio ha sido encomendado a EZ, formando parte del recibo de saneamiento y depuración. En el resto de municipios se factura junto al resto de costes de abastecimiento, ya sea como coste implícito (Huesca, Utebo y Cuarte de Huerva), como coste explícito (Monzón, Calatayud, Tarazona y Fraga), o bien a través de una ordenanza fiscal propia de alcantarillado (Jaca, Alcañiz, Ejea, Barbastro y Teruel).

Saneamiento y depuración. Análisis retrospectivo 1993-2016

A partir de los datos anteriores, la Cámara de Cuentas ha realizado un análisis retrospectivo para analizar la evolución de las cargas relativas al saneamiento y depuración en estos mismos Ayuntamientos para el periodo 1993-2016. El inicio del periodo a analizar coincide con la puesta en funcionamiento de la EDAR de Zaragoza y, en consecuencia, el inicio del pago de la tasa correspondiente por los zaragozanos.

El estudio se ha realizado a partir de la información publicada en las ordenanzas reguladoras de la tasa en Zaragoza. Debido a la falta de información publicada anterior al ejercicio 2002, la Cámara de Cuentas ha trabajado con la hipótesis de que la carga fiscal del ejercicio 2002 se mantuvo constante desde la entrada en funcionamiento de la depuradora de La Cartuja (1993). En el gráfico siguiente se resume la carga fiscal soportada por los habitantes de los municipios analizados en el periodo 1993-2017:



Nota 1: Cuarte de Huerva y Monzón comenzaron a pagar el canon de saneamiento/ICA en 2004, Utebo en 2005 y Zaragoza en 2016

Nota 2: En Zaragoza, el periodo 1993-2001 son datos estimativos (línea discontinua) y 2002-2017 son datos reales.

Nota 3: Valores expresados en euros corrientes. En euros constantes de 2017 el total pagado en promedio durante el periodo 1993-2017 (excluida Zaragoza) ascendería a 1.849 euros. El valor que se obtendría para el municipio de Zaragoza se situaría en 1.686 euros, un 8,8% por debajo del promedio (163 euros menos) y un 14,4% inferior a los municipios que más pagan (283 euros menos).

Del gráfico anterior cabe destacar lo siguiente:

- **Zaragoza:** En 2002 el coste anual de saneamiento y depuración asumido por un hogar medio para uso doméstico se calcula en 34 euros en el municipio de Zaragoza. Entre 2002 y 2013 la carga fiscal aumentó significativamente hasta alcanzar los 84 euros anuales, y entre 2013 y 2017 (una vez que EZ asume la competencia de saneamiento y depuración) las tarifas se congelaron. Sin embargo, el coste real soportado aumentó en los dos últimos ejercicios (2016 y 2017) como consecuencia de la aplicación del ICA a la ciudad de Zaragoza (bonificada con un descuento del 70% y 60%, respectivamente), alcanzando los 144 euros anuales en 2017.
- A excepción de Utebo, los hogares promedio del resto de núcleos aragoneses con más de 10.000 habitantes han soportado una carga fiscal similar: 53 euros desde que se cobró el ICA por primera vez (2002, a excepción de Cuarte de Huerva y Monzón, que empezaron a pagarlo en 2004) con aumentos progresivos hasta alcanzar los 150 euros en 2017.
- La situación de Utebo es peculiar; es el único de los principales núcleos habitados de Aragón que no ha dispuesto de depuradora en servicio hasta fechas recientes, resultando aplicables distintas bonificaciones. En términos comparativos, un hogar

promedio asumió un coste de 54 euros por primera vez en 2005, oscilando ligeramente hasta situarse a finales de 2017 en los mismos 150 euros anuales del resto de núcleos, excepto Zaragoza.

Bajo estos supuestos, si acumulamos el coste total por saneamiento y depuración que ha soportado un hogar promedio en los últimos 25 años (1993-2017) se obtiene un valor medio agregado de 1.715 euros (68 euros/año) para el conjunto de municipios de más de 10.000 habitantes (excluido el municipio de Zaragoza en esta media).

Por encima de esta media se sitúan, con 1.822 euros (73 euros/año) los hogares de Calatayud, Tarazona, Ejea, Huesca, Barbastro, Fraga, Jaca, Teruel y Alcañiz. La cifra es algo inferior en Cuarte de Huerva y Monzón (1.716 euros, es decir, 69 euros/año), al haber asumido el canon de saneamiento/ICA con dos años de retraso frente al resto.

En Zaragoza un hogar representativo ha soportado una carga fiscal inferior a la media en un 14% (1.458 euros, es decir, 58 euros/año), pese a que ingresó tasas por saneamiento y depuración diez años antes que el resto. Además, en este importe se incluyen, desde 2013, los costes de mantenimiento de la red de alcantarillado y otros costes (red de contadores, canon de vertido CHE, entre otros), que en el resto de municipios se sufragan en la tasa de abastecimiento o mediante una tasa especial (como ocurre en Jaca, Alcañiz, Ejea, Barbastro, Teruel, Monzón, Calatayud, Tarazona y Fraga).

En último lugar y con un coste inferior en un más del 50% sobre la media se sitúa un hogar de Utebo, dadas las peculiaridades señaladas (755 euros, es decir, 30 euros / año).

ANEXOS

ANEXO 1.- Cuentas anuales 2012-2017. Resumen

Todas las cuentas anuales de EZ de los ejercicios 2012 a 2017 fueron aprobadas en el plazo legal y se encuentran depositadas en el Registro mercantil de Zaragoza.

La auditoría financiera de la sociedad EZ se ha llevado a cabo por firma de auditoría VILLALBA, EMBID Y CIA, AUDITORES, S.L.P. en todos los ejercicios de 2012 a 2017, excepto en 2013 por no cumplir los requisitos de la auditoría obligatoria. En todos los ejercicios auditados se ha emitido opinión favorable.

En el periodo 2012-2017 no se han realizado informes de control financiero por la intervención del Ayuntamiento de Zaragoza.

A continuación se recogen los principales aspectos de la revisión de las cuentas auditadas:

A) BALANCE DE SITUACIÓN. EVOLUCIÓN 2012-2017

ACTIVO	2012	2013	2014	2015	2016	2017
A) ACTIVO NO CORRIENTE	724	391.808	389.377	380.622	372.238	365.768
I. Inmovilizado intangible (1)	20	380.473	374.244	368.069	362.045	357.967
II. Inmovilizado material (2)	698	608	541	459	373	284
IV. Inversiones en empresas del grupo L/P (3)	-	10.498	14.004	11.513	9.288	7.064
V. Inversiones financieras L/P (3)	6	217	568	559	507	429
VI. Activos por impuesto diferido	-	12	20	23	24	24
C) ACTIVO CORRIENTE	4.506	24.053	23.097	20.571	25.469	23.766
II. Existencias	-	-	6	-	-	-
III. Deudores (4)	4.453	15.666	14.099	10.871	10.728	10.177
IV. Inversiones en empresas del grupo C/P (3)	-	7.963	4.294	2.756	3.077	2.416
V. Inversiones financieras C/P (5)	6	6	1.830	2.432	3.998	2.049
VI. Periodificaciones C/P (3)	-	171	207	26	52	78
IV. Efectivo y otros activos líquidos equiv. (6)	47	247	2.661	4.487	7.614	9.046
TOTAL ACTIVO	5.230	415.860	412.474	401.193	397.707	389.534

(1) Inmovilizado intangible: ARRENDAMIENTO FINANCIERO. Recoge el valor de las instalaciones cedidas por el Ayuntamiento de Zaragoza a la sociedad para desarrollar la actividad encomendada (386,8 millones de euros, según valoración experto independiente y amortización en 61 años). Cada ejercicio se amortiza 6,35 millones año.

(2) Inmovilizado material: Recoge las obras de adaptación realizadas en la sede y adiciones de mobiliario, equipamiento informático, vehículos... Se amortiza entre 90-100 miles de euros cada ejercicio.

(3) Inversiones en empresas del grupo (L/P y C/P): Deuda 2011-2012 asumida por Ecociudad por cuenta del Ayuntamiento (18,8 millones de euros pagados por Ecociudad). Se trata como un pago anticipado al Ayuntamiento Zaragoza, que se cancelará con las cuotas anuales del arrendamiento financiero. En 2014 continúa pendiente la misma cuantía (18,8 millones de euros) por la modificación del plazo de vencimientos. A partir de 2015 se cancelan aproximadamente 2,3 millones al año. La parte que vence a corto se reclasifica correctamente.

(4) Deudores: Principalmente saldos pendientes de cobro de la tarifa por el servicio de saneamiento y depuración. La morosidad en 2013 fue del 5% de los recibos domiciliados y el 7% total (incluyendo el pago por caja). Cada año se dota la provisión de insolvencias para cubrir aproximadamente el 4,8% de la facturación (porcentaje histórico de insolvencia). La provisión ha pasado de 1 millón en 2013 a 5,33 millones en 2017.

El mayor saldo deudor en los ejercicios 2013 y 2014 proviene de saldos pendiente anteriores a la asunción de la actividad de saneamiento y depuración (principalmente, Suelo y Vivienda de Aragón, Ayuntamiento de Zaragoza y en 2014, saldo deudor por IVA).

(5) Inversiones financieras: Tesorería indisponible, de acuerdo con la cláusula 18.3.3. del contrato de préstamo con el Banco Santander .

(6) Tesorería: disponible. Destaca el aumento de los fondos líquidos (9 millones de euros en 2017).

PASIVO	2012	2013	2014	2015	2016	2017
A) PATRIMONIO NETO	238	116.350	113.860	111.539	109.444	107.727
<i>Fondos propios</i>	238	(859)	(565)	549	1.409	2.619
I. Capital (1)	180	180	180	180	180	180
III. Reservas	41	58	58	58	369	1.229
III. Resultados de ejercicios anteriores	-	-	(1.097)	(803)	-	-
IV. Resultado del ejercicio	16	(1.097)	294	1.114	860	1.210
<i>Ajustes por cambios de valor</i>	-	-	223	(185)	(130)	(64)
<i>Subvenciones, donaciones y legados recib.</i> (2)	-	117.209	114.202	111.175	108.165	105.172
B) PASIVO NO CORRIENTE	-	264.490	276.891	271.075	264.618	261.289
II. Deudas a L/P (Ent. Crto) (3)	-	-	13.951	9.699	4.875	3.251
III. Deudas con empresas del grupo L/P (4)	-	264.138	262.652	261.097	259.472	257.774
IV. Pasivos por impuesto diferido	-	353	288	279	271	264
C) PASIVO CORRIENTE	4.992	35.020	21.723	18.578	23.645	20.518
II. Provisiones a C/P (5)	-	-	-	7.400	8.800	10.000
III. Deudas a C/P (Ent. Crto) (3)	3.265	1.496	3.210	4.437	4.848	1.580
IV. Deudas con empresas del grupo C/P (4)	-	18.296	8.192	1.640	1.626	1.698
V. Acreedores comerciales (6)	1.727	15.228	10.321	5.101	8.371	7.241
TOTAL PASIVO	5.230	415.860	412.474	401.193	397.707	389.534

(1) Capital: En 2012 se redujo el capital social para compensar pérdidas y equilibrar el patrimonio neto y restituir el valor de las acciones a los antiguos accionistas, pasando a ser la sociedad 100% del Ayuntamiento de Zaragoza.

(2) Pasivo derivado del arrendamiento financiero => Recoge el importe actualizado de los intereses no cobrados en la operación de arrendamiento financiero y el valor del suelo afecto a los activos del ciclo del agua.

(3) 2012 => línea de crédito con límite de 4 millones de euros (dispuesto al cierre de ejercicio en 3,2 millones).

2013 => El 12/2/2013 contrata una línea de crédito de 1,5 millones de euros con vencimiento 28/2/2014.

2014 y sig. => El 29/5/2014 se contrata un préstamo con Banco Santander de 20 millones de euros y vto. 31/12/2020 (t/i = 3,299% = eb + 3,2%), aprobado por el Consejo de Administración el 27 de febrero de 2014 y por el Pleno del Ayuntamiento el 28/2/2014. Garantías y restricciones del préstamo:

- contrato de cobertura de riesgos de tipo de interés de, al menos, el 75% del importe hasta su vencimiento
- estar al corriente de pago de todas las obligaciones
- no reparto de dividendos y no realizar otras actividades que supongan una inversión superior a 250 miles €.
- Otras garantías => prenda sin desplazamiento sobre el ingreso de las tarifas.

(4) Pasivo derivado del arrendamiento financiero => recoge las cuotas vencidas a pagar al Ayuntamiento por la cesión del derecho de uso de las instalaciones. En cada anualidad se periodifica a corto plazo el principal de la cuota que vence en el ejercicio siguiente.

Además, en 2013 incluye un préstamo del Ayuntamiento de 12 millones de euros porque Ecociudad no disponía de liquidez para las obligaciones asumidas. Se fijó el vencimiento el 22/5/2014 y un tipo de interés fijo del 6%. Esta deuda se canceló con el préstamo del B. Santander.

(5) Provisiones C/P => dotada para cubrir el compromiso de pago de 10 millones al IAA, en virtud de los acuerdos adoptados en relación con la incorporación de Zaragoza al régimen general del canon de saneamiento. Este gasto se periodificó inicialmente como "acreedores comerciales" (2 millones de euros en 2013 y 4 millones de euros en 2014). En 2015 el saldo se traspasó a "provisiones a c/p" y siguió dotando la provisión hasta completar los 10 millones de euros (1,4 millones de euros en 2015 y 2016 y 1,2 millones de euros en 2017).

Las contingencias por reclamaciones de propietarios de la urbanización del Valdespartera fueron desestimadas en 2014 por los Tribunales. Por lo tanto, no figura ninguna provisión por este concepto.

(6) Recoge los saldos pendientes de pago a los proveedores de los suministros y servicios al cierre de cada ejercicio. Además, en 2013 y 2014, se provisionaron en la cuenta 4009 "proveedores pendientes de recibir factura" 2 millones de euros y 4 millones de euros, respectivamente, para el pago del compromiso con el IAA (ver punto 5). En 2015 se reclasifica a la cuenta 529 "provisiones a c/p".

A) CUENTA DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS. EVOLUCIÓN 2012-2017

CUENTA DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS	2012	2013	2014	2015	2016	2017
A) OPERACIONES CONTINUADAS						
1. Importe neto de la cifra de negocios	1.122	28.759	29.671	28.480	29.874	29.840
4. Aprovisionamientos	(557)	(17.614)	(15.968)	(15.917)	(16.522)	(16.525)
5. Otros ingresos de explotación	25	50	84	62	69	70
6. Gastos de personal	(376)	(439)	(552)	(569)	(612)	(655)
7. Otros gastos de explotación	(121)	(3.615)	(7.068)	(3.911)	(4.355)	(3.475)
8. Amortización del inmovilizado	(106)	(6.442)	(6.438)	(6.446)	(6.447)	(6.450)
9. Imputac. subv. inmov. no financiero	-	-	41	20	20	20
11. Deterioro y rtdo. enajenac. inmóviliz	-	-	-	-	-	(1.274)
13. Otros resultados	-	(1.336)	1.329	(72)	(672)	(29)
RESULTADO DE EXPLOTACIÓN	(12)	-637	1.099	1.648	1.355	1.522
14. Ingresos financieros	309	3.368	3.245	3.244	3.044	3.049
15. Gastos financieros	(281)	(3.833)	(4.045)	(3.775)	(3.536)	(3.358)
RESULTADO FINANCIERO	28	(464)	(800)	(530)	(493)	(309)
RESULTADO ANTES DE IMPUESTOS	16	(1.101)	299	1.117	863	1.213
20. Impuestos sobre beneficios	-	4	(5)	(3)	(2)	(3)
RESULTADO DEL EJERCICIO	16	(1.097)	294	1.114	860	1.210

- **Importe de la cifra de negocios:** recaudación de la tarifa por la prestación del servicio de saneamiento y depuración.

En 2013 es el personal del Ayuntamiento de Zaragoza quien se encarga de la gestión de la facturación. El fichero correspondiente al saneamiento y depuración lo elabora la contrata encargada de la lectura de contadores y una vez revisado, se ingresa directamente en la cuenta de Ecociudad. Más del 95% son recibos domiciliados. En 2013 se diferenció la parte de abastecimiento de agua y recogida de basuras (Ayuntamiento) del saneamiento y depuración (Ecociudad), en dos números de factura distintos dentro de un mismo recibo único bancario. La morosidad en 2013 supuso el 5 % de los recibos domiciliados y el 7 % total, incluido el pago por caja. El resto de los años se ha ido reduciendo hasta el 4,35 % en 2017.

- **Aprovisionamientos:** recoge el gasto incurrido en las labores de saneamiento y depuración (ver detalle en apartado 2.6 anterior y los contratistas que los han ejecutado en el periodo 2013-2017).
- **Gasto de personal:** El personal ha pasado de 7 personas en 2011 a 13 personas en 2017. El nº de consejeros ha pasado de 20 en 2011 a 11 en 2017 (las retribuciones de los consejeros fueron de 83,4 miles de euros en 2017).

En 2014 se incorporan un ingeniero de caminos, canales y puertos, un ingeniero técnico de obras públicas y un oficial (al área de saneamiento) y dos administrativas (área de administración).

- **Otros gastos de explotación:** recoge principalmente la dotación de la provisión del compromiso de pago al IAA de 10 millones de euros, el canon de vertido de la CHE y la provisión por insolvencias que se dota anualmente:

PRINCIPALES GASTOS	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dotación provisión IAA		2.000	4.000	1.400	1.400	1.200
Canon vertido CHE (*)		384	956	993	976	962
Dotación provisión insolvencias		1.087	1.628	1.066	1.562	949
Otros (**)	121	144	484	452	417	364
TOTAL OTROS GASTOS EXPLOT.	121	3.615	7.068	3.911	4.355	3.475

(*) En 2013, el gasto se reparte en dos epígrafes distintos: "aprovisionamientos" y "otros gastos de explotación".

(**) Suministros, comunicaciones, reparación y conservación, servicios profesionales independientes, publicidad...

- **Amortización del inmovilizado:** principalmente la amortización del activo cedido durante 61 años (6,35 millones de euros anuales). Es el principal gasto de la cuenta de resultados y base de cálculo de la tarifa (representa el 19 % del coste del saneamiento y depuración).
- **Deterioro y resultado de enajenación de inmovilizado:** Tal como se explica en el apartado 3.1 anterior, en 2017 se han realizado inversiones de renovación de las líneas 1 y 2 de decantación secundaria de la EDAR La Cartuja, renovación de red de alcantarillado y sustitución de contadores nuevos, dándose de baja la parte renovada por su VNC (-1.274 miles de euros, según consta en el cuadro de altas y bajas de inmovilizado anterior).
- **Otros resultados:** En 2013 se recogen 1.336 miles de euros por los gastos devengados en el ejercicio anterior (2012) asumidos con la actividad de saneamiento y depuración: canon de vertidos CHE 2012 (764 miles €), La Cartuja (456 miles €) y Almozara y Casablanca (116 miles €).

En 2014 se producen beneficios extraordinarios. Los más importantes son, por un lado, la reversión del gasto de 764 miles € del canon CHE 2012 que finalmente contabilizó y pagó el Ayto. Otro beneficio importante, por importe de 439 miles €, se produce por la corrección de la facturación del suministro de contadores, que debía haberse hecho al 50% entre Ayuntamiento y Ecociudad (en 2014 se anulan facturas de ejercicios anteriores por 2.382 miles € y nueva facturación por 1.943 miles €).

En 2016, los principales gastos extraordinarios proceden de gastos devengados en 2015 y facturados en 2016 (ICR, sanciones CHE y mayor canon de vertido).

- **Gastos financieros:** Gasto financiero de la cesión de uso (implícito) y gastos financieros del endeudamiento bancario.
- **Ingresos financieros:** Imputación de la cuenta de subvenciones, donaciones y legados por los intereses no cobrados de la operación de arrendamiento financiero ("lucro cesante" implícito). De esta forma, el resultado financiero de la operación es neutro.
- **Impuesto sobre beneficios:** bonificado en el 99%, lo que hace un tipo efectivo del 0,25% (frente al tipo general vigente a partir de 2016 del 25%).

ANEXO 2.- Actividad desarrollada en el periodo 2012-2017. Resumen

De acuerdo con los informes de gestión que acompañan a las cuentas anuales, las principales actividades llevadas a cabo por la sociedad en el periodo revisado han sido las siguientes:

Ejercicio 2012

- **Entrega de viviendas:** Concluida la edificación, a lo largo de 2012 se entregaron las llaves de 375 viviendas (parcelas 62, 63, 68, 70 y 71), de las 9.563 viviendas construidas en Valdespartera.
- **Explotación del sistema de recogida neumática de residuos** (hasta 2014, que vencía la encomienda). En 2012 se recogieron 1.449 toneladas de basura domiciliaria y 217 toneladas de envases plásticos, 189 toneladas de vidrio y 327 toneladas de papel.
- **Gestión red de telemando.** Mantenimiento de la red telemando y lectura de contadores de agua potable (8.830 contadores).
- **Gestión del centro de urbanismo sostenible de Valdespartera.** En 2012 recibió 3.780 visitantes, 90 visitas guiadas y 37 eventos de difusión medioambiental.

Ejercicios 2013 -2017

Continúan las mismas actividades anteriores y se incorpora la actividad de saneamiento y depuración, que supuso la asunción de los contratos licitados por el Ayuntamiento. A lo largo del periodo 2013-2017 se fueron renovando algunos de los contratos (ver cuadro siguiente).

En los informes de gestión se recogen datos técnicos de las actividades llevadas a cabo, que son las siguientes:

- Mantenimiento red alcantarillado (aproximadamente 1.100 km de red de alcantarillado).
- Explotación EDAR La Cartuja (aproximadamente 50 millones de m³ depurados). En 2015 se llevó a cabo una auditoría técnica de la EDAR que concluyó la necesidad de grandes inversiones de modernización (40 millones de euros según la “due diligence”).
- Explotación EDAR Almozara e instalaciones auxiliares (aprox. 12 millones de m³ depurados).
- Explotación planta recuperación de agua de Casablanca.
- Instalación y mantenimiento de contadores y apoyo gestión de servicios de abastecimiento y saneamiento de agua del municipio.
- Servicio de impresión, acabado, distribución y control de devoluciones de factura y documentos de tasas medioambientales del Ayto. de Zaragoza.
- Reposición del viario público.

En el siguiente cuadro se recoge un resumen del coste de las actividades y de las empresas que han llevado a cabo estos servicios:

PRINCIPALES ACTIVIDADES	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mantenim. y explot. red telecontrol y CUSV	557	126	114	117	115	125
Mantenimiento recogida neumática basuras		393	386	394	-	-
Depuración La Cartuja	N/A	8.767	8.746	8.182	9.717	10.598
Depuración la Almozara	N/A	1.063	1.237	1.138	1.312	1.372
Depuradora fangos Casablanca	N/A	475				
Lectura y mantenimiento contadores	N/A	2.413	1.571	1.885	2.070	1.697
Conservación viario público municipal	N/A	428	847	798	524	112
Limpieza y conservación alcantarillado	N/A	2.859	2.344	2.718	2.115	1.933
Asistencia técnica Ayuntamiento Zaragoza	N/A	500	500	500	500	500
Emisión factura saneamiento	N/A	127	86	150	136	139
Otros menos relevantes		(*) 463	137	35	33	49
TOTAL GASTOS APROVISIONAMIENTOS	557	17.614	15.968	15.917	16.522	16.525

(*) En 2013 el canon de vertido CHE se contabiliza parcialmente en "aprovisionamientos" (363 miles de euros) y en "otros gastos de explotación" (384 miles de euros). El resto de ejercicios se contabiliza íntegramente en "otros gastos de explotación".

PRINCIPALES CONTRATISTAS	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mantenim. y explot. red telecontrol y CUSV	Ingeniería instrument control SA	Ingeniería instrument control SA	Ingeniería instrument control SA	Ingeniería instrument control SA	Ingeniería instrument control SA	Ingeniería instrument control SA
Mantenimiento recogida neumática basuras	UTE Raru Valdespart	UTE Raru Valdespart.	UTE Raru Valdespart.	UTE Raru Valdespart	-	-
Depuración La Cartuja	-	UTEDEZA	UTEDEZA	UTEDEZA	UTEDEZA	UTEDEZA
Depuración la Almozara	-	DRACE	DRACE	DRACE	DRACE	DRACE UTE XXII
Depuradora fangos Casablanca	-	AQUAGEST				
Lectura y mantenimiento contadores	-	AQUAGEST AQUARA	AQUARA	AQUARA	AQUARA	AQUARA
Conservación viario público municipal	-	Varios (*)	Varios (*)	Varios (*)	Varios (*)	Varios (*)
Limpieza y conservación alcantarillado	-	FCC	FCC UTE Alcant	UTE Alcant	FCC	FCC
Emisión factura saneamiento	-	Enfasis, Billing &Marketing	Enfasis, Billing &Marketi	Enfasis, Billing &Marketin	Servinform	Servinform
Estudio evaluación técnica La Cartuja	-	-	-	SERS consultor	-	-

(*) Infraestructuras viales, S.A., Construcciones Iberco, S.A., Construcciones MLN, S.A., SERS Consultores, URBYMA...

ANEXO 3.- Detalle valoración activos cedidos

	Valor de reposición a Enero 2013 (miles €)	Valor actual a Enero 2013 (miles €)	CD global	Vida útil (años)
VALORACION INSTALACIONES				
Red de alcantarillado	497.512,62	261.916,47	0,53	
Conducciones	439.445,40	233.072,47	0,53	60
Pozos de registro de saneamiento	50.174,42	24.767,58	0,49	60
Sumideros	7.892,80	4.076,42	0,52	60
Estaciones de depuración de aguas residuales (EDAR)	184.654,11	107.843,76	0,58	
EDAR La Almozara	12.022,54	5.973,22	0,50	
obra civil	5.404,73	3.497,18	0,65	68
equipos electromecánicos	6.617,81	2.476,05	0,37	25
EDAR de Alfocea	122,52	63,94	0,52	
obra civil	49,01	25,48	0,52	68
equipos electromecánicos	73,51	38,23	0,52	25
EDAR La Cartuja	172.509,06	101.806,60	0,59	
obra civil	55.656,12	32.695,68	0,59	68
equipos electromecánicos	94.238,93	55.361,49	0,59	40
colectores	20.844,27	12.245,15	0,59	60
depuración de humos	1.769,75	1.504,28	0,85	30
Estaciones de bombeo de aguas residuales (EBAR)	4.117,58	3.070,08	0,75	
EBAR "Parque San Pablo" (también denominado de la Margen Derecha del río Ebro)	611,70	338,38	0,55	
obra civil	367,02	203,03	0,55	68
equipos electromecánicos	244,68	135,35	0,55	25
EBAR "Monzalbarba" (incluye un tanque de tormentas)	708,55	498,49	0,70	
obra civil	566,84	398,79	0,70	68
equipos electromecánicos	141,71	99,70	0,70	25
EBAR "Almozara-Plaza Europa" (próximo a la dep. La Almozara)	661,00	489,70	0,74	
obra civil	429,65	318,31	0,74	68
equipos electromecánicos	231,35	171,40	0,74	25
EBAR "Malpica"	462,70	336,36	0,73	
obra civil	277,62	201,81	0,73	68
equipos electromecánicos	185,08	134,54	0,73	25
EBAR "Margen izquierda del río Ebro" (incluida su valoración en la EDAR de La Cartuja)	-	-	-	
EBAR "Movera"	300,29	255,57	0,85	
obra civil	180,18	153,34	0,85	68
equipos electromecánicos	120,12	102,23	0,85	25
EBAR "Garrapinillos"	146,84	92,16	0,63	
obra civil	88,10	55,30	0,63	68
equipos electromecánicos	58,73	36,86	0,63	25
EBAR "Valdespartera - Unif./Pza. Cinema Paradiso" (incluye bombeo de fecales y de pluviales)	461,71	399,95	0,87	
obra civil	323,20	279,97	0,87	68
equipos electromecánicos	138,51	119,99	0,87	25
EBAR "Rotonda de la MAZ" (incluye un tanque de tormentas)	566,50	490,72	0,87	
obra civil	396,55	343,51	0,87	68
equipos electromecánicos	169,95	147,22	0,87	25
Otras EBAR menores (Expo (4) / Valdespartera (1))	198,28	168,74	0,85	
obra civil	118,97	101,25	0,85	68
equipos electromecánicos	79,31	67,50	0,85	25
Tanques de tormenta	4.558,49	4.161,68	0,91	
Tanque de Tormentas San Juan de la Peña	3.906,46	3.597,62	0,92	
obra civil	3.125,17	2.878,10	0,92	68
equipos electromecánicos	781,29	719,52	0,92	25
Tanque de Tormentas Valdespartera - C/ Quimera del Oro	142,50	122,78	0,86	
obra civil	114,00	98,23	0,86	68
equipos electromecánicos	28,50	24,56	0,86	25
Tanque de Tormentas Valdespartera - C/ Rotonda Carretera de Valencia	396,23	341,41	0,86	
obra civil	316,98	273,13	0,86	68
equipos electromecánicos	79,25	68,28	0,86	25
Otros tanques de tormenta (Valdespartera (1) / Paseo Ranillas-Expo Norte (1))	113,30	99,86	0,88	
obra civil	90,64	79,89	0,88	68
equipos electromecánicos	22,66	19,97	0,88	25
Planta de tratamiento de fangos de la potabilizadora de Casablanca	4.096,88	3.123,87	0,76	40
Suelos afectos a los activos del Ciclo del Agua	2.070,26	1.242,16	0,60	
Parque de contadores	8.577,57	5.443,49	0,63	
Contadores convencionales	7.865,73	4.874,03	0,62	15
Contadores especiales	711,84	569,47	0,80	15
TOTAL	705.587,50	386.801,51	0,55	

ANEXO 4.- Relación anual de Contratos. Ejercicios 2012-2016.

En el cuadro siguiente se resumen los contratos formalizados por Ecociudad Zaragoza, S.A.U. en el periodo revisado que han sido rendidos a la Cámara de Cuentas (excluidos menores).

Año	Número de Referencia del Contrato	Tipo de Contrato	Objeto del Contrato	Procedimiento de adjudicación	Presupuesto licitación (sin I.V.A.)	Precio de adjudicación (sin I.V.A.)	Contratistas
2012	2012201AE	Servicios	CONTRATO DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA REDACCIÓN DE MEMORIA ECONÓMICA SOBRE CREACION DE SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA	Otros		40.000,00	B79104469 - DELOITTE SL - ES
2012	2012201AJ	Servicios	ASISTENCIA JURIDICA PARA LA CREACION DE SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA	Otros		40.000,00	B80731839 - DELOITTE ABOGADOS SL - ES
2013	13/112	Servicios	Mantenimiento de la red de telemando y telegestión de las redes de servicios urbanísticos del sector	Negociado sin publicidad	56.550,00	56.550,00	A28765881 - Ingeniería de Instrumentación y Control, S.A - ES
2014	217/13	Servicios	CONTRATO DE ASISTENCIA MATERIAL EN LA GESTIÓN QUE OSTENTA LA SOCIEDAD ECOCIUDAD ZARAGOZA SAU RELATIVA A LA LIMPIEZA DE LA RED DE ALCANTARILLADO.	Abierto criterios múltiples	4.584.473,70	4.446.939,48	U66205832 - UTE ALCANTARILLADO ZARAGOZA - ES
2014	218/13	Servicios	CONTRATO DE ASISTENCIA MATERIAL PARA LA PRESTACIÓN DE TAREAS INCLUIDAS EN LA OPERATIVA DIARIA DE LA PLANTA DE RECUPERACIÓN DE AGUA Y LA ESTACIÓN DEPURADORA "LA ALMOZARA" DE ZARAGOZA	Abierto criterios múltiples	2.654.784,42	2.255.140,60	A84864941 - DRACE INFRAESTRUCTURAS SA - ES
2014	234/14	Servicios	CONTRATO DE SERVICIOS DE AUDITORÍA DE LA RED DE TELECONTROL DEL SECTOR 89/4 DEL PGOUZ (VALDESPARTERA) Y DEL CENTRO DE URBANISMO SOSTENIBLE.	Abierto criterios múltiples	348.000,00	231.561,60	A28765881 - INGENIERIA DE INSTRUMENTACIÓN Y CONTROL SA - ES
2014	224/14	Obras	CONTRATO DE OBRAS DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE COLECTOR DE SANEAMIENTO DE ZONA DEPORTIVA MUNICIPAL Y RESIDENCIA DE TERCERA EDAD DE MOVERA	Abierto criterios múltiples	158.712,49	108.337,15	A50316595 - CONSTRUCCIONES MARIANO LOPEZ NAVARRO SAU - ES
2014	241/14	Obras	CONTRATO DE OBRAS DEL PROYECTO "PROTECCIÓN DEL COLECTOR DE MARGEN IZQUIERDA DEL RÍO GÁLLEGO, A LA ALTURA DE LA MONTAÑANESA".	Abierto criterio precio	198.907,42	99.120,86	A50090992 - SUMELZO SA - ES
2014	230/14	Obras	CONTRATO DE OBRAS DE ADECUACIÓN DE EDIFICIO PARA LAS ENTIDADES VECINALES DEL BARRIO DE VALDESPARTERA	Abierto criterios múltiples	133.865,27	94.079,42	B50561778 - INGENIERÍA Y OBRAS ARAGONESAS DEL EBRO, S.L. - ES
2014	245/14	Servicios	CONTRATO DE SERVICIOS DE AUDITORÍA DE LAS CUENTAS ANUALES DE LA SOCIEDAD ECOCIUDAD ZARAGOZA S.A.U.	Abierto criterios múltiples	48.000,00	43.500,00	B50065895 - VILLALBA ENVID Y CIA AUDITORES SLP - ES
2014	231.1/14	Servicios	ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL ASESORAMIENTO LEGAL DE ECOCIUDAD ZARAGOZA EN OPERACIÓN FINANCIERA	Negociado sin publicidad	47.000,00	40.000,00	B8170908 - J&A GARRIGUES S.L.P - ES
2014	240/14	Servicios	ESTUDIO DE SOLUCIONES TÉCNICAS PARA LA MEJORA DEL EFLENTE EN LOS ALIVIOS DE LA RED DE SANEAMIENTO DEBIDOS A EPISODIOS DE LLUVIA	Negociado sin publicidad	30.000,00	29.723,00	A50028935 - SERS, CONSULTORES EN INGENIERIA Y ARQUITECTURA S.A. - ES
2014	238/14	Servicios	CONSULTORÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE SISTEMAS DE ECOCIUDAD ZARAGOZA SAU.	Negociado sin publicidad	30.000,00	27.000,00	B30469035 - SINERGIA TECNOLÓGICA SLU - ES
2014	231.2/14	Servicios	ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA EVALUACIÓN TÉCNICA ¿DUE DILIGENCE¿ PREVIA A OPERACIÓN FINANCIERA	Negociado sin publicidad	27.500,00	24.500,00	A50313014 - IDOM ZARAGOZA SA - ES
2014	216/13	Servicios	CONTRATO DE ASISTENCIA TÉCNICA EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN LOS TRABAJOS DE MANTENIMIENTO DE LA RED DE ALCANTARILLADO Y EXPLOTACIÓN DE INSTALACIONES DEPURADORA	Abierto criterios múltiples	32.470,00	22.729,00	B36911881 - SEGURINCO SL - ES
2015	248/14	Servicios	Realización de los servicios que proporcionen la puesta y disposición de la aplicación informática de gestión de recibos de Ecociudad	Abierto criterios múltiples	291.000,00	258.100,00	B50835669 - EVERIS ARAGON SLU - ES
2015	256/15	Obras	Actuaciones para la mejora del efluente en los alivios de la red de saneamiento debido a episodios de lluvia.	Abierto criterios múltiples	113.233,35	96.200,00	B50069467 - HERMANOS CAUDEVILLA SL - ES
2015	255/15	Servicios	Asistencia técnica para la redacción del Proyecto "Desdoblamiento del colector de Malpica"	Abierto criterios múltiples	109.000,00	58.860,00	A50028935 - SERS CONSULTORES EN INGENIERIA Y ARQUITECTURA SA. - ES
2015	257/15	Servicios	Estudio de evaluación técnica de las instalaciones de la Estación depuradora de La Cartuja.	Abierto criterios múltiples	67.600,00	50.700,00	A50028935 - SERS CONSULTORES EN INGENIERIA Y ARQUITECTURA SA. - ES
2015	251/15	Servicios	Servicios postales relacionados con la correspondencia ordinaria y certificada de la Sociedad EZ	Abierto criterios múltiples	55.860,54	45.228,00	A62690953 - UNIPOST S.A. - ES
2015	264/15	Servicios	Redacción del Proyecto "Mejora del Saneamiento en el entorno de la Avenida de la Constitución del Barrio de Casetas.	Abierto criterio precio	25.250,00	11.738,00	A50142041 - CONSULTORA ARAGONESA DE INGENIERIA SA - ES
2016	26415	Servicios	Asistencia material en la gestión que ostenta la sociedad Ecociudad Zaragoza SAU relativa a la limpieza y mantenimiento de la red de alcantarillado	Abierto criterios múltiples	5.607.160,23	4.597.871,39	A28037224 - FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS S.A. - ES
2016	2016272	Servicios	Servicio para la realización de actuaciones de reparación, renovación y/o mejora de las conducciones y elementos que componen la red saneamiento de Zaragoza,	Abierto criterios múltiples	2.000.000,00	1.442.377,04	A50316595 - CONSTRUCCIONES MARIANO LÓPEZ NAVARRO SAU - ES
2016	25815	Servicios	Contrato de servicios "Implantación de la plataforma de información, gestión y control de la red de saneamiento de Zaragoza". (PISA).	Abierto criterios múltiples	295.000,00	199.350,59	B83028084 - DEIMOS SPACE S.L. - ES
2016	2016278BI	Servicios	Trabajos de vaciado del digestor secundario de la Estación Depuradora "La Almozara"	Negociado con publicidad	42.000,00	41.900,00	B50475607 - CASALÉ GESTIÓN DE RESIDUOS SL - ES
2016	2016267	Servicios	Servicios de asistencia integral a la Sociedad Municipal Ecociudad Zaragoza S.A.U. en materia de prevención de riesgos laborales	Abierto criterios múltiples	36.523,08	29.890,00	A64682149 - SOCIEDAD DE PREVENCIÓN AUTORIZADA SAU - ES
2016	24715	Servicios	Campaña de toma de muestras de aguas residuales y actualización de los registros de autorización de vertidos industriales de la ciudad de Zaragoza.	Abierto criterios múltiples	34.042,20	27.815,88	B12227492 - Investigación y Proyectos Medio Ambiente S.L. - ES
2016	2016268	Servicios	Contrato de servicios jurídicos profesionales de la Sociedad Ecociudad Zaragoza SAU	Abierto criterio precio	14.400,00	14.000,00	17715606V - José Antonio Sanz Cerra - ES
2016	2016281	Servicios	Contratación de los servicios de asesoría fiscal integral a la sociedad municipal Ecociudad Zaragoza S.A.U.	Abierto criterio precio	7.200,00	7.200,00	B99428526 - LUÑO Y GRACIA EXPERTOS CONTABLES Y ASESORES FISCALES S.L. - ES
2017	2016273	Servicios	Asistencia material para la prestación de tareas incluidas en la operativa diaria de la planta de recuperación de agua y la estación depuradora La Almozara de Zaragoza	Abierto criterios múltiples	3.197.842,96	2.813.156,10	U99492860 - SAV-DAM-IDESER UTE (XXII) ALMOZARA - ES
2017	2017284	Obras	Modificación de la red de saneamiento entre el paseo Infantes de España y la Ronda de la Hispanidad, tanto en su trazado como en su capacidad, según proyecto aprobado por acuerdo de Gobierno de Zaragoza de 15 de dic 2016.	Abierto criterios múltiples	1.363.858,82	925.923,75	U99505729 - CONSTRUCCIONES MLN SAU - URBANIZACIONES Y MEDIOAMBIENTE SLU UTE - ES
2017	2017295	Obras	Ejecución de la FASE 1 del proyecto que tiene por objeto solventar los problemas de inundaciones sufridos en la confluencia de la Avenida Constitución del barrio de Casetas con la Calle Baleares	Abierto criterios múltiples	792.251,30	515.201,02	U99508301 - UTE SANEAMIENTO CASETAS CONSTRUCCIONES MLN SAU: URBANIZACIONES Y MEDIOAMBIENTE
2017	2017285	Servicios	Asistencia técnica para la supervisión y control de obras gestionadas por Ecociudad Zaragoza SAU	Abierto criterio precio	240.160,00	92.849,00	B50067255 - PROYECTOS DE INGENIERIA MUNICIPAL Y URBANISMO SL - ES
2017	2017288	Servicios	Dirección técnica y supervisión de la ejecución del proyecto "Renovación del sistema de supervisión, control y mantenimiento de la estación depuradora de aguas residuales "La Almozara" e instalaciones adscritas	Abierto criterio precio	54.000,00	48.000,00	B50981638 - ESCUDERO INGENIERIA DE AUTOMATIZACIÓN SL - ES
2017	2017283	Suministro	Contratación de los servicios de suministro y montaje de barandillas perimetrales para los decantadores secundarios de la estación depuradora de aguas residuales "La Almozara"	Abierto criterio precio	25.000,00	19.728,00	B50047091 - ÁRIDOS Y EXCAVACIONES CARMELO LOBERA, S.L. - ES
Nº total de contratos periodo 2012 - 2017: 35					22.721.645,78	18.855.269,88	

ANEXO 5.- TASA AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA. Estudio de costes de la tasa por servicios vinculados al ciclo integral del agua (O.F. Nº 24-25)

En el cuadro siguiente se recogen los principales componentes de los costes imputados al servicio de abastecimiento, saneamiento y depuración, obtenidos a partir de los estudios de costes elaborados por el Servicio de Análisis y Estudios del Ayuntamiento de Zaragoza relativos a la Ordenanza Fiscal nº 24.25, tasa por la prestación de servicios vinculado al ciclo integral del agua (ejercicios 2011, 2016 y 2017).

Como se aprecia en la tabla, en los ejercicios 2016 y 2017 la tasa del Ayuntamiento solo se refiere al servicio de abastecimiento, puesto que la actividad de saneamiento y depuración se transfiere a EZ en diciembre de 2012. Para facilitar la comparación de los costes, se presentan en rojo las cifras relativas al abastecimiento (2011, 2016 y 2017) y en negro las relativas al saneamiento y depuración (solo 2011).

ESTUDIO COSTES AYUNTAMIENTO ZARAGOZA TASA 24.25	2011			2016	2017
	Abastecimiento	Saneamiento	Depuración	Abastecimiento	Abastecimiento
Salarios	7.960	1.193	624	6.198	6.048
Seguridad social	2.237	335	175	1.771	1.652
Otros costes de personal	641	89	44	831	1.001
Total costes de personal	10.838	1.617	843	8.800	8.701
Servicios externos	3.450	3.014	2.307	2.412	2.430
EDAR La Cartuja (C1 + C2)	-	-	18.067	-	-
Agua importada	4.500	-	-	6.500	6.000
Energía	1.094	10	15	1.110	1.113
Suministros exteriores	1.452	12	29	1.214	1.494
Tasas y cánones	-	-	767	-	-
Otros costes operativos	67	51	12	204	138
Total costes operativos	10.563	3.087	21.197	11.440	11.175
Costes indirectos	4.443	976	825	3.196	2.876
Total costes presupuestarios	25.844	5.680	22.865	23.436	22.752
Amortización inmovilizado	5.753	2.577	940	5.927	5.950
Total costes extra presupuestarios	5.753	2.577	940	5.927	5.950
Total costes estimados	31.597	8.257	23.805	29.363	28.702
Ingresos estimados	55.418			28.116	28.150

Fuente: Datos obtenidos de la fiscalización del Ayuntamiento de Zaragoza (ejercicios 2011, 2016 y 2017).

ANEXO 6.- TARIFA ECOCIUDAD ZARAGOZA. Estudio de costes de la tarifa por los servicios vinculados al saneamiento y depuración de aguas

A continuación se presenta un resumen de los principales componentes de los costes imputados al servicio de saneamiento y depuración, obtenidos de los estudios de costes elaborados por el Departamento de Administración de EZ para justificar la tarifa para la cobertura de los costes del servicio.

En el ejercicio 2013 se aplicó directamente ordenanza del Ayuntamiento del ejercicio anterior.

En el resto de ejercicios analizados (2014-2017), los costes estimados por EZ prácticamente coinciden con los ingresos estimados, lo que ha justificado un mantenimiento de la tarifa igual a la que venía aplicando el Ayuntamiento hasta la cesión (la estructura y cuantificación de la tarifa no se ha modificado desde 2012).

Estudio costes TARIFA ECOCIUDAD	2014	2015	2016	2017
Explotación La Cartuja	9.090	8.833	8.904	9.017
Plantas Almozara y Casablanca	1.128	1.322	1.252	1.599
Mantenimiento y explot. Alcantarillado	2.223	2.237	2.809	2.299
Asist. Técnica Seguridad y Salud	12	11	32	30
Obras reposición alcantarillado	1.200	1.000	1.000	1.000
Mant. Lectura y montaje contadores	2.116	2.109	1.813	1.813
Edición factura agua	109	115	137	135
Desarrollos informáticos facturación	397	340	411	-
Total costes por servicios externos	16.275	15.967	16.358	15.893
Pagos cesión infraestructuras	4.449	4.501	4.553	(**) 7.128
Provisión actuaciones saneamiento	-	-	-	1.200
Personal	691	690	712	716
Servicios municipales	-	-	500	500
Canon vertidos	771	962	975	975
Provisión insolvencias (impagos)	1.126	974	1.628	(*) -
Gastos financieros y generales	407	821	674	671
COSTES DE EXPLOTACIÓN	23.719	23.915	25.400	27.084
TOTAL INVERSIONES ESTIMADAS	4.000	3.884	3.185	2.350
TOTAL COSTE ESTIMADO	27.719	27.799	28.585	29.434
TOTAL INGRESOS ESTIMADOS TARIFA	27.364	27.817	29.163	29.435

Advertencia: En el ejercicio 2017 se modifica la forma de cálculo de los costes y se adaptan al formato de costes "presupuestarios" para homologarlos con los estudios de costes del Ayuntamiento.

(*) Se estima una provisión por insolvencias de 1.416 miles de euros que no se incorpora al estudio de costes.

(**) El coste de cesión de la infraestructura incluye el pago al Ayuntamiento de la anualidad 2017 (2.328 miles de euros, una vez deducido el pago anticipado) y la cuota de amortización del préstamo del Banco Santander (4.800 miles de euros).

ANEXO 7.- ALEGACIONES RECIBIDAS



D. Alfonso Peña Ochoa.

Presidente de la Cámara de Cuentas de Aragón

Calle de Jerusalén, 4,

50009 Zaragoza

El Anteproyecto de Informe de Fiscalización (o Informe Provisional) de la sociedad municipal Ecociudad Zaragoza S.A.U. -ejercicios 2012 a 2017- fue notificado a la entidad fiscalizada en fecha 18 de julio de 2019. Con fecha 24 de julio de 2019 se amplió el plazo para la presentación de alegaciones hasta el 18 de septiembre de 2019.

A través del presente oficio, se procede a presentar en plazo las alegaciones formuladas por la sociedad respecto al citado informe.

I.C. de Zaragoza a 18 de septiembre de 2019.

El Gerente de la sociedad

Firmado
digitalmente
por 17702875M
JOAQUIN
GARCIA (R:
A50907666)
Fecha:
2019.09.18
08:41:24 +02'00'

Fdo. Joaquín García Lucea.



ALEGACIONES DE ECOCIUDAD ZARAGOZA, S.A.U. AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN ECOCIUDAD ZARAGOZA, S.A.U., EJERCICIOS 2012-2017, DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE ARAGÓN

Constituye el objeto del presente informe, la presentación de alegaciones por parte de la sociedad municipal Ecociudad Zaragoza S.A.U. (en adelante, EZ) a las incidencias puestas de manifiesto por la Cámara de Cuentas de Aragón en el “Anteproyecto de informe de fiscalización Ecociudad Zaragoza, S.A.U., ejercicios 2012-2017”.

Con carácter previo, se hace constar que EZ acoge las sugerencias y recomendaciones de la Cámara de Cuentas de Aragón en el citado documento, y que las presentes alegaciones se realizan con el máximo respeto y con la exclusiva finalidad de asegurar la veracidad y consistencia de las afirmaciones en él contenidas.

Siguiendo la estructura del documento, EZ formula las siguientes alegaciones.

ALEGACIÓN 1

PUNTO 2.1.1 Gestión del servicio por la sociedad Ecociudad Zaragoza

El último párrafo de la página 5 afirma lo siguiente:

Sin embargo, en ninguno de los dos casos se acreditó que la sociedad municipal a la que se atribuía el servicio dispusiera de los medios suficientes para su prestación ni las razones de eficacia, eficiencia y economía que justificarían la gestión del servicio a través de un ente instrumental frente a la gestión por el Ayuntamiento, como se exige hoy por la legislación actualmente vigente.

En este párrafo se hace una referencia a una falta de acreditación que la normativa vigente en el momento de adoptar los diferentes acuerdos no exigía, tal y como queda constancia en el párrafo inmediatamente anterior, por lo que se considera fuera de lugar sugerir carencias en la justificación de esos actos cuando no estaban previstas en la normativa aplicable.

Se propone su eliminación.

ALEGACIÓN 2

Nota al pie nº 3 (pág. 4)

En la nota al pie nº 3 se afirma, sobre los 101,81 millones invertidos en la EDAR La Cartuja que “...nunca formó parte del inmovilizado del Ayuntamiento de Zaragoza, sino que se imputó a la tasa en función del pago del componente C1”.

A ese respecto hay que alegar que la afirmación es errónea, ya que las cantidades abonadas cada ejercicio entre 1993 y 2013 como componente C1 se tramitaron con la aplicación presupuestaria



“INF-161-60200 GASTOS INVERSIÓN DEURADORA LA CARTUJA (C1)” y esa aplicación se correspondía con asientos en la cuenta de inmovilizado 20100 de la contabilidad financiera según la anterior Instrucción de Contabilidad vigente hasta 2014.

ALEGACIÓN 3

PUNTO 2.1.2 Ingresos por la prestación del servicio de saneamiento y depuración

En el párrafo segundo (pág. 6) se asevera que, a partir del año 2013, se produce una reducción significativa del coste de depuración por la finalización del pago del componente C1 de la EDAR La Cartuja, que debería haberse trasladado directamente en la tasa municipal de saneamiento y depuración, reduciéndose los ingresos de la hacienda municipal en una cantidad próxima a los 10 millones de euros a partir de ese año. Más adelante (pág. 7) se afirma que la gestión a través de la sociedad ha permitido mantener los mismos niveles de precios, ***“...con la consiguiente generación de beneficios, al ser los costes reales soportados inferiores a los ingresos”***.

También se indica en el tercer párrafo (pág. 6) que, de haberse producido el ajuste de la tasa, podría haber afectado a la bonificación que se aplicó a los contribuyentes del ICA en Zaragoza, que se hubiera visto reducida en la misma proporción en que se reducían las tarifas de la tasa, ***“...para mantener la carga fiscal de los servicios de saneamiento y depuración en Zaragoza en condiciones de igualdad con el resto de los municipios aragoneses”***.

Es necesario matizar esas afirmaciones en el sentido siguiente:

- a) De una parte, el componente C1 se siguió pagando hasta mayo de 2013, (se previó un gasto de 4.500.000€ en el estudio de costes municipal) y hubo un incremento de gasto en el fondo de reposición en torno a los 200.000€. Esto supuso que los gastos previstos en la EDAR de La Cartuja en 2013 ascendieran a 14.050.000€, frente a 18.515.756€ de 2012. Es decir, 4.465.756€ de disminución de gasto, equivalente al 14,89% de los ingresos previstos para 2013 (30.000.000€)
- b) De otra parte, los ingresos por la tasa de saneamiento solo alcanzaron en 2012 el 87,81% de los costes, lo que supone un déficit del 12,19%. Por tanto, comparando los importes liquidados netos de 2013, 29.628.933€ y los costes del servicio, 29.004.844€, el diferencial que hubiera sido necesario reducir las tarifas de la tasa de saneamiento equivalía a un 2,15%. No obstante, hay que tener en cuenta lo indicado en el punto f) siguiente.
- c) Por tanto, sería a partir de 2014 cuando dejaría de incluirse dentro de los costes de saneamiento el componente C1, lo que supondría una disminución en torno a los 4.000.000€ respecto a los costes de 2013.
- d) El acuerdo adoptado entre el Ayuntamiento de Zaragoza (en adelante, AZ) y el Gobierno de Aragón en diciembre de 2012 que se materializó en el acta de la reunión mantenida entre ambas instituciones acerca de la aplicación del canon de saneamiento en el municipio de Zaragoza, incluía unos compromisos de aportaciones municipales para los años 2013 a 2015 de 2.000.000€ para 2013, y 4.000.000€ para cada uno de los dos años siguientes. Esas aportaciones son las que ambas partes consideraron adecuadas para resolver sus compromisos adquiridos previamente en el convenio suscrito en 2007 y cumplir con la legislación vigente (Disposición Adicional Cuarta de la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de



Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón). Por tanto, supone la aportación de Zaragoza al sostenimiento del sistema autonómico de depuración por solidaridad con el resto de Aragón.

- e) EZ ha ido haciendo las provisiones necesarias anualmente para estar en disposición de cumplir con esos compromisos, los cuales están supeditados, a su vez, a la ejecución por parte de la Comunidad Autónoma de determinadas obras.
- f) Con esa información, en el año 2013 se produjo en realidad un déficit del 4,44%, dado que hubieron de provisionarse 2.000.000€, además de soportar los costes del servicio. Para los dos años siguientes, la participación de la Comunidad Autónoma en términos de ICA, sin aumentar la presión fiscal sobre la ciudadanía de Zaragoza, no podría superar los 4.000.000€ que es, como hemos visto, prácticamente la misma cantidad que se liberaba con el componente C1, y es coincidente con la provisión que EZ ha venido haciendo por esos años.

Como conclusión, lo cierto es que el cambio de tasa a precio de derecho privado (actualmente prestación patrimonial de derecho público no tributaria y, por tanto, ingreso de derecho público a los efectos de lo previsto en el artículo 2.2 del TRLRHL) ha tenido un efecto neutro, tanto para la ciudadanía como para la Comunidad Autónoma, puesto que se ha mantenido la presión fiscal.

Por tanto, parece incuestionable que no se puede hablar de generación de beneficios en la sociedad, puesto que, aun habiendo reducciones de costes, las provisiones por compromisos adquiridos por el ayuntamiento son equivalentes a dichas reducciones.

ALEGACIÓN 4

Nota al pie nº 7

En la nota al pie nº 7 (pág. 7) se afirma que:

“Hasta 2016, los usuarios de Zaragoza no pagaron el ICA (canon de saneamiento hasta 2014) por haber sufragado los costes del servicio de saneamiento y depuración (incluidas las infraestructuras) a través de la tasa municipal”

Ante esa afirmación hay que matizar que, según la Disposición Adicional 4.^a redactada por el artículo 6 de la Ley 9/2007, 29 diciembre, por la que se modifica la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón (LOPGA) («B.O.A.» 31 diciembre), vigente desde el 1 de enero de 2008 hasta 19 de marzo de 2012, el municipio se incorporó al sistema general del canon de saneamiento el 1 de enero de 2008. El texto de la Disposición Adicional era el siguiente:

Cuarta Situación específica del municipio de Zaragoza

- 1. El municipio de Zaragoza se incorporará el 1 de enero de 2008 al sistema general del canon de saneamiento previsto en esta Ley.*
- 2. Se declara la compatibilidad en el municipio de Zaragoza del canon de saneamiento y la tasa municipal, sin perjuicio del límite del importe líquido de las tasas dispuesto en el artículo 9 de la Ley 5/2006, de 22 de junio, de Tasas y Precios Públicos de Aragón.*



3. En atención a la contribución realizada por el Ayuntamiento de Zaragoza en la aplicación del principio de prevención de la contaminación de las aguas mediante la construcción de las infraestructuras de saneamiento y depuración en su término municipal, se reconoce el esfuerzo inversor realizado, el cual será compensado por la diferencia entre el tipo general del canon aplicable y las tasas de saneamiento y depuración aplicables en el Municipio, hasta que finalice la total compensación.

4. La aplicación al municipio de Zaragoza de lo dispuesto en esta Ley se llevará a cabo conforme a lo dispuesto en el Convenio económico entre la Comunidad Autónoma de Aragón y el municipio de Zaragoza, que determinará la aportación de Zaragoza a las cargas generales de Aragón, en materia de prevención de la contaminación, saneamiento y depuración, señalando la cuantía y el procedimiento para su actualización, sin perjuicio de que la aportación definitiva de Zaragoza se fije en el año 2012 para el ejercicio 2013.

Por tanto, Zaragoza ha estado sujeta al sistema general del canon (actual ICA) desde la fecha indicada (01/01/2008), si bien de acuerdo con la Disposición Adicional Cuarta de la LOPGA en cuanto que de un lado, se reconoce el esfuerzo inversor que será compensado por diferencia de tipos y sobre todo porque la aplicación del canon/impuesto se llevaría a cabo de forma concertada a través del convenio económico que no llegó a aprobarse ni suscribirse, tal y como establecía el convenio marco suscrito.

Respecto de la compensación inversora las sucesivas leyes de presupuestos han ido estableciendo el tipo aplicable al municipio de Zaragoza frente al tipo general.

Dada la no aprobación del convenio económico previsto en el convenio marco de colaboración, es a partir de la entrada en vigor el 4 de febrero de 2016 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuando resulta de aplicación el ICA en el municipio de Zaragoza.

ALEGACIÓN 5

A continuación, la misma nota al pie indica lo siguiente:

“En 2016 los contribuyentes de Zaragoza se incorporan al sistema general de pago del ICA con una bonificación del 70% (solo en 2016) y del 60% a partir de 2017 con el objetivo de compatibilizar el pago del ICA y la tarifa de EZ y garantizar una carga fiscal equivalente en todos los municipios aragoneses como compensación del esfuerzo inversor de Zaragoza, tal como reconoce la exposición motivos de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón”

Hay que matizar esa afirmación puesto que, de una parte, el municipio de Zaragoza estaba incorporado al sistema general del tributo desde el 1 de enero de 2008, como ya se ha indicado. De otra parte, la compensación del esfuerzo inversor de Zaragoza se consideraba cumplida a 31/12/2012 según el punto 2º del acta de la reunión de 04/12/2012 entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza ya aludida, por lo que no es correcto afirmar que las bonificaciones aplicadas a los contribuyentes de Zaragoza, reguladas con carácter general en el artº 82 de la Ley 10/2014, de Aguas y Ríos de Aragón (LARA) para cualquier municipio que cumpla los requisitos exigidos, lo son “como compensación del esfuerzo inversor de Zaragoza”.

Por otra parte, EZ hizo las provisiones pactadas en la reunión ya indicada de 04/12/2012 a partir de sus ingresos, provenientes en su totalidad de la recaudación de las tarifas de saneamiento y depuración abonadas por la ciudadanía, asegurando que no se modificara la presión fiscal. Posteriormente, a partir de 2016 tras la modificación de la LARA por la Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, es el Instituto Aragonés del Agua quien factura directamente el impuesto a los contribuyentes.

Las bonificaciones del 70% y 60% sobre la tarifa general buscan evitar la doble imposición, puesto que la propia ley declara compatible la tarifa municipal con el impuesto (artº 91 LARA), por lo que, de no aplicarse esa bonificación, se estaría incurriendo en una duplicidad impositiva. Así pues, la bonificación es de aplicación *sine die*, al no estar supeditada a ninguna compensación de inversiones previas, es consecuencia de la compatibilidad de tarifas y viene regulada en la Ley 10/2014 para todas las poblaciones que cumplen los requisitos del artº 82.4 de la LARA. De manera que no tiene relación directa con la presión fiscal sobre la ciudadanía y una supuesta reducción de tarifas de EZ no tendría por qué tener una reducción equivalente en la bonificación aplicable sobre las tarifas del ICA, tal y como se afirma tanto en el último párrafo de la página 6 como en el apartado 3.4.2.C) (pag. 49).

La exposición de motivos de la LARA a la que se alude en la nota al pie nº 7 dice:

IV

(...)

“Asimismo, en atención a la contribución realizada por el Ayuntamiento de Zaragoza en la aplicación del principio de prevención de la contaminación de las aguas mediante la construcción de las infraestructuras de saneamiento y depuración en su término municipal, la parte dispositiva reconoce el esfuerzo inversor realizado, que ha venido siendo compensado por la diferencia entre el tipo general del impuesto sobre la contaminación de las aguas aplicable y las tasas de saneamiento y depuración aplicables en el municipio, hasta que finalice la total compensación.”

Puede comprobarse que el texto es prácticamente idéntico al del apartado 3 de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, que entró en vigor el 1 de enero de 2008 y que siguió vigente con la misma redacción hasta el 10 de junio de 2015.

ALEGACIÓN 6

PUNTO 2.2.3 Estudio de los costes del saneamiento y depuración antes y después de la cesión

Han de darse aquí por reproducidos los argumentos que hemos expuesto al hablar del punto 2.1.2, sobre todo en lo referente al déficit presupuestario que se arrastraba (el 12,19%) y a las provisiones para atender las aportaciones municipales para la financiación del Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración.

A mayor abundamiento, no parece correcto considerar que las tarifas de la tasa se hubieran tenido de reducir en 10.000.000€ a partir de 2013 cuando el propio informe ya justifica en este punto (pág. 7) el mantenimiento del nivel de ingresos por incorporar dentro de los costes las provisiones y



amortizaciones que se han ido presupuestando. Además, a los costes que se relacionan en el informe hay que añadir los costes de personal y estructura de EZ, las asistencias técnicas que se han tenido que contratar para suplir algunos servicios generales prestados hasta entonces por servicios municipales (asesoría jurídica, laboral y fiscal, mantenimiento equipos informáticos, auditorías, etc.) y los sobrecostes provocados por el aumento de la carga contaminante que el propio informe de la Cámara estima en 5,5 millones de euros, para los años 2016 y 2017 (pág. 14).

También es importante resaltar que los niveles de inversión en infraestructuras de saneamiento que se venían manteniendo eran muy bajos, y las cantidades liberadas por la finalización del pago del componente C1 de la EDAR La Cartuja permitieron aumentar las cantidades destinadas a tal fin, hasta alcanzar los niveles de ingresos previstos por aplicación de las tarifas vigentes.

Respecto al supuesto beneficio obtenido por EZ, aunque contablemente tenga esa denominación, no es tal. En términos de gestión, el remanente positivo acumulado de 2,5 millones de euros corresponde a flujos monetarios con destino a inversiones que EZ no ha podido ejecutar dentro del ejercicio por sobrepasar su capacidad de gestión, pero que corresponden a necesidades conocidas y presupuestadas, cuya cuantía total es mucho mayor que ese importe. En ese sentido, es objetivo de EZ elaborar un Plan Estratégico 2020-2030 que recoja las necesidades de inversión del saneamiento en ese periodo.

ALEGACIÓN 7

PUNTO 2.2.4 Análisis de los costes de construcción y de explotación de las EDAR en Aragón

En la parte descriptiva, se indica que:

- ***“En Aragón, los servicios de saneamiento y depuración se prestan por el IAA en la totalidad de municipios...”*** Debe aclararse que el servicio prestado por el IAA con carácter general en los municipios aragoneses es la depuración de aguas residuales. Sin embargo, el saneamiento, entendido como el servicio de alcantarillado, sigue siendo gestionado en la mayoría de los casos por los propios municipios, con la salvedad de grandes colectores vinculados directamente a la incorporación de los vertidos a las estaciones de depuración.
- ***“El AZ, a través de la sociedad EZ, gestiona 3 EDAR que dan servicio a una población de 653 miles de habitantes”*** (pág. 8). Según datos del IAEST, la población de Zaragoza en 2015, año al que corresponden los datos del IAA, era de 664,9 miles. Para 2017, la población era la misma. No obstante, el hecho de contar con universidad y ser centro logístico, hace que la población real servida sea sensiblemente mayor, aunque difícil de cuantificar.

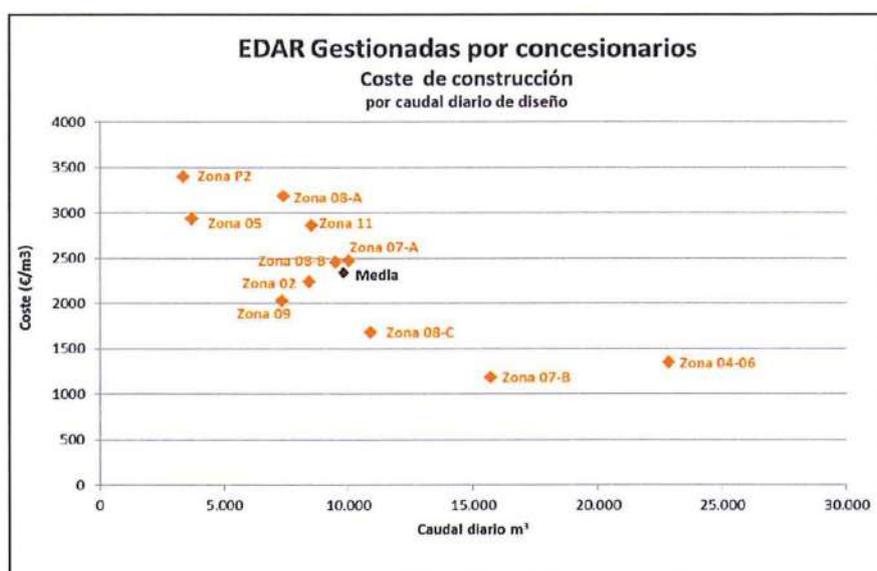
Costes de construcción

Cuando se hace referencia a la necesidad de matizar que ***“...la concentración de carga contaminante ha aumentado por el aumento de la población y de la actividad industrial”***, se considera relevante aportar los datos concretos sobre la capacidad real alcanzada en las depuradoras de Zaragoza en términos de carga contaminante:

- La EDAR La Cartuja, según el “Informe anual técnico del año 2017” elaborado por la ccesionaria UTEDEZA, alcanzó el 90,6% de su capacidad de diseño en términos de DBO5 (demanda biológica de oxígeno), fundamentalmente por los vertidos industriales soportados.
- En el caso de la EDAR de La Almozara, en 2017 los caudales tratados contenían una carga contaminante equivalente, en términos de DBO5, al 118% de los parámetros de diseño, debido al crecimiento de la ciudad dentro de las cuencas que vierten a esa instalación.
- Respecto a la EDAR de Alfocea, dada su escasa entidad (su capacidad máxima de tratamiento es de 14.600 m³/año), el control del nivel de uso se realiza, exclusivamente, por los volúmenes tratados. En el año 2017 representaron el 47,92% (4.908m³).

Respecto a la comparación del coste de construcción por caudal de diseño diario entre la EDAR La Cartuja y las EDAR gestionadas por el IAA en esa misma modalidad de concesión de obra pública, hay que resaltar que la ratio obtenida se considera poco representativa, ya que el coste para las depuradoras del IAA utiliza datos acumulados de muchas instalaciones y, además, tal y como previene el propio informe de la Cámara en el último párrafo de la página 8, el coste depende en gran medida de la tecnología de depuración utilizada, de la antigüedad de las obras y de la carga contaminante que deban soportar, entre otros muchos factores.

Por ejemplo, tomando como referencia la zona 04-06, que disfruta del menor coste unitario (1.347€/m³), y teniendo en cuenta que la mayor depuradora de esa zona tiene un caudal de diseño de 12.500m³/día (Zuera-San Mateo de Gállego), la siguiente 4.000m³/día (Villanueva de Gállego), las siguientes 2.200 m³/día (Ayerbe), 900m³/día (Sádaba), 640m³/día (Ontinar del Salz), 600 m³/día (Gurrea de Gállego-El Temple), y el resto son de 500 m³/día (Biota, Sos del Rey Católico, Bolea y Uncastillo), la proporción de la mayor de ellas es 20,7 veces menor que el caudal de diseño de la EDAR La Cartuja y 518,4 veces menores las más pequeñas, mientras que el coste unitario viene a ser el doble del obtenido para La Cartuja, por lo que no parece que las economías de escala puedan explicar por sí solas las diferencias de costes unitarios, que requerirían de un análisis más profundo que incluyera otras muchas variables.





Viendo la gráfica del informe de la Cámara de Cuentas de Aragón sobre el Instituto Aragonés del Agua (IAA) de 2015 (pág. 55 de dicho informe) donde se sitúan las diferentes zonas de depuración en función del coste por metro cúbico medio diario de diseño y el caudal medio diario acumulado, se pueden observar zonas como la 8-A, la 11 o la 7-A con valores unitarios superiores a zonas con menor caudal acumulado (zona 5, 9 y 2 por ejemplo).

Si el análisis de coste de construcción se hace exclusivamente por el caudal de diseño, lo único que podremos saber es si una infraestructura es más cara o más barata que otras infraestructuras, sin poder incluir criterios de eficiencia o de economías de escala. En teoría, para una misma tecnología y modelo de gestión, los costes deberían coincidir y las diferencias podrían deberse a la antigüedad de la planta.

ALEGACIÓN 8

Costes de explotación

La ratio de 0,17 €/m³ depurado que se utiliza en la comparación con las otras EDAR de Zaragoza y con las EDAR del IAA, corresponde al valor de 2015 y representa el valor más bajo obtenido desde que EZ gestiona el saneamiento y la depuración. A partir de ese año, el coste unitario por metro cúbico depurado ha seguido una línea alcista como puede observarse en el gráfico siguiente, pasando de 0,2140 €/m³ en 2016 a 0,2592 €/m³ en 2017 y 0,2504 €/m³ en 2018, prácticamente coincidente con el valor promedio obtenido para las EDAR gestionadas por el IAA mediante contratos de concesión de obra pública (un 4% de diferencia). La causa principal del aumento del coste unitario es el incremento de la carga contaminante que debe soportar la EDAR de La Cartuja, agravada por la disminución de los caudales depurados, que aumenta su concentración y eleva el coeficiente corrector Kc del Índice de Contaminación Real (ICR).



Por tanto, una conclusión evidente para Zaragoza es que, tanto la tecnología utilizada en la EDAR de La Cartuja, como la carga contaminante que ha de tratar la planta han compensado los posibles beneficios de las economías de escala y soporta costes de explotación prácticamente idénticos a los que corresponden a las EDAR gestionadas por el IAA siguiendo ese mismo modelo de gestión, pero con otras tecnologías más avanzadas.

ALEGACIÓN 9

Por otra parte, se sugiere complementar el análisis comparativo utilizando los metros cúbicos facturados. Como se expone más adelante, suele haber una gran diferencia entre los metros

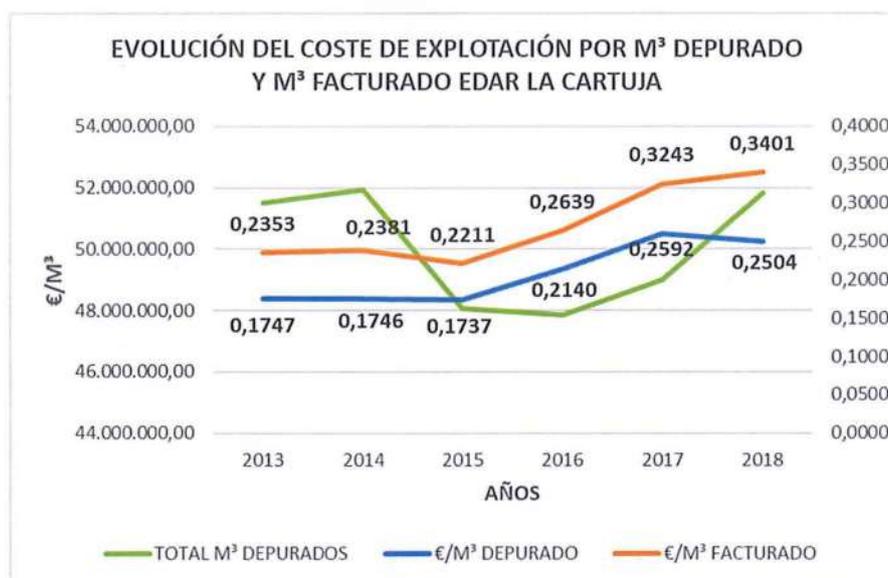
cúbicos que se depuran y los que se facturan. Los que se depuran sirven para analizar el correcto dimensionamiento de la instalación, la evolución de los costes de explotación y retribuir al concesionario, mientras que los que se facturan son claves para recuperar los costes del servicio y permiten analizar la presión fiscal necesaria para la sostenibilidad económica del servicio.

Cuanto mayor es la diferencia entre metros cúbicos depurados y facturados, más ineficiencias subyacen en el sistema, bien porque hay muchas aguas parásitas o bien porque no se están controlando adecuadamente los caudales vertidos a colector, resultando un mayor coste a repercutir a los contribuyentes por metro cúbico facturado.

En ese sentido, el análisis en función de los metros cúbicos a facturar es muy adecuado, puesto que se va a ver afectado, más allá de las economías de escala, tanto por el sobredimensionamiento, como por la existencia de aguas parásitas, como por la falta de control de consumos.

En el gráfico siguiente se comparan los costes unitarios por metro cúbico depurado y por metro cúbico facturado. El importe tiende a aumentar cuando disminuyen los caudales depurados y los costes fijos han de repartirse entre menos metros cúbicos. En el caso de Zaragoza, hay ejercicios en que el aumento de la carga contaminante provoca que, aunque aumenten los consumos, la tendencia del coste unitario sea al alza, pero manteniendo la correlación entre ambos costes, lo que indicaría que los niveles de eficiencia se mantienen a lo largo del tiempo. Se pueden observar diferencias entre ambos costes unitarios que van entre el 23% y el 36%.

Sin embargo, en 2018 un aumento de caudales tratados hace que el valor unitario por metro cúbico depurado disminuya, pero al no haber un incremento similar en los caudales facturados, el coste unitario por metro cúbico facturado aumenta, lo que indica un descenso de la eficiencia vinculado al aumento de aguas parásitas y pluviales en la depuradora.



Por otra parte, si se conocen los metros cúbicos a facturar, se puede saber la capacidad recaudatoria en el ámbito de influencia de la instalación para cubrir los costes inherentes a esa infraestructura y, por tanto, su sostenibilidad económica y financiera.

ALEGACIÓN 10

PUNTO 2.2.5 Análisis comparativo de la carga fiscal por el consumo de agua en los principales núcleos de Aragón. Año 2017

En el primer párrafo del apartado se indica lo siguiente (pág. 10):

La Cámara de Cuentas ha realizado un análisis comparativo de lo que se paga por el consumo de agua en los municipios aragoneses de más de 10.000 habitantes. En el siguiente esquema se muestran las fases del ciclo del agua y las figuras tributarias y de derecho privado que gravan cada una de las fases (...)

Con las modificaciones introducidas en la Ley General Tributaria a través de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, no cabría hablar de “figuras tributarias y de derecho privado”, sino de “figuras tributarias y no tributarias”, ya que las tarifas que no tengan la naturaleza jurídica de “tasa” pasan a denominarse “prestaciones patrimoniales de derecho público no tributarias”.

Por otra parte, el esquema que pretende mostrar las fases del ciclo del agua y la carga fiscal soportada debería incluir una diferenciación entre la parte de lo recaudado que cubre los costes de prestación de los servicios de saneamiento y depuración en el municipio y lo que se destina a sufragar parte de los costes de depuración del resto de municipios de Aragón. En ese sentido, se propone sustituir el esquema por el siguiente:

CARGA FISCAL POR SERVICIOS DEL CICLO DEL AGUA EN EL MUNICIPIO DE ZARAGOZA

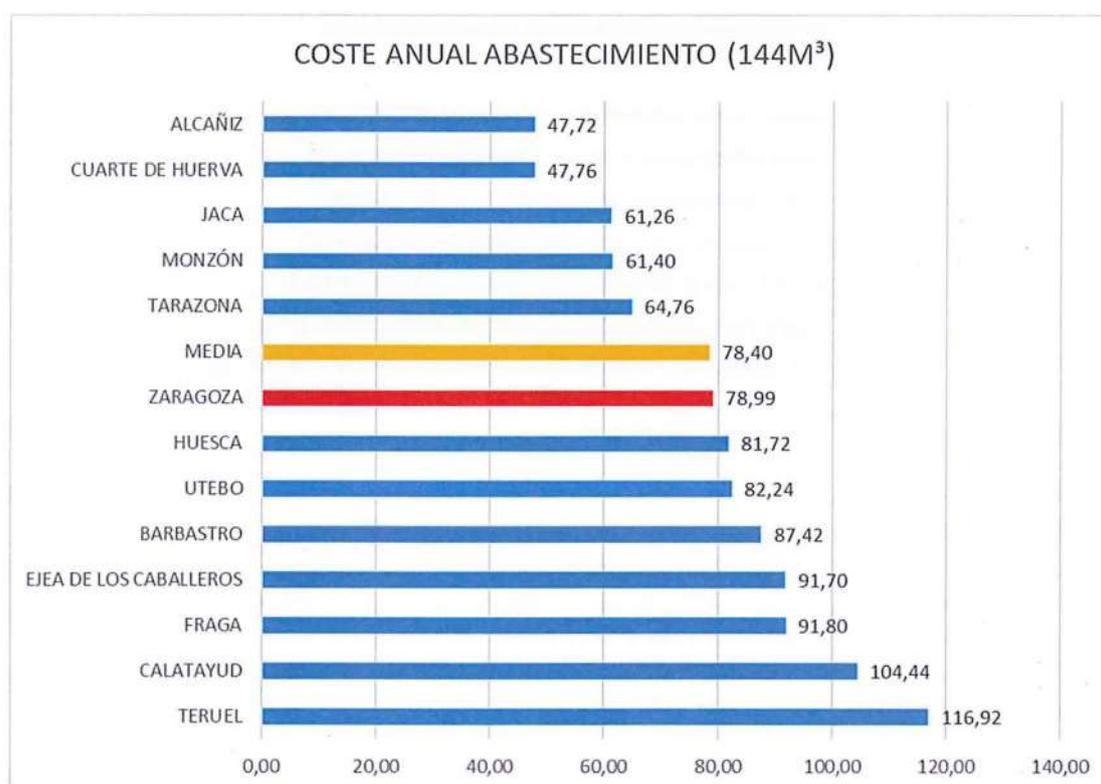


ALEGACIÓN 11

Respecto al coste de la factura del agua, se considera necesario hacer un análisis diferenciado de las tarifas de abastecimiento y de las de saneamiento y depuración, ya que el análisis conjunto puede alterar el sentido de algunas conclusiones.

Análisis del coste del abastecimiento

Si analizamos las tarifas de abastecimiento, Zaragoza se sitúa justo en la media de las poblaciones analizadas, tal y como se observa en el gráfico siguiente:



Por lo tanto, la ubicación de Zaragoza como tercer valor más bajo de los trece núcleos de población analizados, solo puede deberse al coste soportado por los servicios de saneamiento y depuración que se analizan en detalle en el apartado 2.2.6 del informe de la Cámara de Cuentas de Aragón.

ALEGACIÓN 12

PUNTO 2.2.6 Análisis específico de la carga fiscal de los servicios de saneamiento y depuración en los principales núcleos de Aragón

Ejercicio 2017

Al analizar el coste anual soportado por las tarifas de saneamiento y depuración, se observa que el coste anual en Zaragoza es el menor de las poblaciones analizadas, incluyendo los costes de alcantarillado y depuración, para que la comparación sea homogénea.



A la hora de buscar una explicación a este fenómeno, no se encuentra tanto en el argumento de que hay economías de escala que benefician a Zaragoza, puesto que ya se ha demostrado que el coste unitario por metro cúbico depurado es coincidente con los valores medios obtenidos por la propia Cámara de Cuentas en su informe de auditoría sobre el IAA, sino que la razón más probable se deba al alto nivel de precios que el ICA conlleva, lo que hace que la presión fiscal sobre los ciudadanos de las poblaciones analizadas se sitúe muy por encima del coste real del servicio que reciben.

Por otra parte, todas las depuradoras de las poblaciones que se incluyen en la comparativa tuvieron acceso a fondos europeos, estatales, autonómicos o provinciales para financiar, en todo o en parte, la construcción de sus depuradoras, mientras que Zaragoza ha tenido que financiar con cargo a sus tarifas y a sus presupuestos generales todos los costes de construcción y financiación de sus depuradoras.

Por tanto, lo cierto es que no hay correspondencia entre lo que se paga por saneamiento y depuración y los costes reales asociados a esos servicios en las poblaciones analizadas.

A partir de este análisis, lo que habría que comparar para determinar si realmente Zaragoza está beneficiada por economías de escala son los costes reales asociados a los servicios recibidos, tanto desde el propio municipio, como desde el IAA. Por lo ya expuesto y a causa de las peculiaridades de la EDAR de La Cartuja, es más que probable que el resultado no coincida con esa hipótesis.

ALEGACIÓN 13

Periodo 1993-2017

El último párrafo de la página 11 afirma lo siguiente:



Actualizados estos datos a precios constantes de 2017, el total pagado en promedio durante el periodo 1993-2017 (excluida Zaragoza) ascendería a 1.849 euros y el valor que se obtendría para el municipio de Zaragoza se situaría en 1.686 euros, un 8,8% por debajo del promedio (163 euros menos) y un 14,4% inferior a los municipios que más pagan (283 euros menos).

Como ya se apuntaba en el apartado anterior, hay una peculiaridad en la financiación de las infraestructuras de depuración de Zaragoza que no se producen en el resto de las poblaciones mayores de 10.000 habitantes objeto de comparación. Mientras que esas poblaciones han recibido subvenciones para la construcción de esas infraestructuras, el AZ ha tenido que sufragar al 100% el coste de la construcción y financiación de las plantas con recursos propios.

Por ese motivo, es necesario incluir en el análisis del esfuerzo tributario y económico realizado por la ciudadanía de Zaragoza el porcentaje de cobertura de los costes de saneamiento y depuración de cada año analizado, de manera que se pueda completar el análisis de la carga fiscal incluyendo la parte del coste que debió ser soportada por los ingresos propios del AZ en detrimento de otros servicios públicos municipales.

En la tabla que se incluye a continuación se calculan las cantidades que habría abonado una familia zaragozana por los servicios de saneamiento y depuración, con un consumo mensual constante de 12 m³ en el periodo 1993-2017. Se ha calculado el importe anual en euros corrientes y en euros constantes de 2017. Ha de tenerse en cuenta que el informe de la Cámara de Cuentas de Aragón estima un pago constante para el periodo 1993-2002 (34 €/año), que en la tabla se sustituye por las cantidades reales que corresponderían a las tarifas vigentes en cada ejercicio.

Según los datos del informe de la Cámara de Cuentas de Aragón, el total pagado en promedio en euros constantes en Aragón (excluida Zaragoza) en el periodo 1993-2017, asciende a 1.849 €.

**ANÁLISIS DEL REPARTO DE COSTES IMPUTABLES AL SERVICIO DE SANEAMIENTO Y
DEPURACIÓN EN ZARAGOZA PARA UNA FAMILIA DE 4 PERSONAS CON UN CONSUMO DE
12M³/MES**

AÑO	COSTE REPERCUTIDO A TRAVÉS DE LAS TARIFAS DE SANEAMIENTO					COSTE SOPORTADO CON PRESUPUESTO MUNICIPAL		COSTE TOTAL SOPORTADO
	CUOTA FIJA	CUOTA VARIABLE	TOTAL TARIFA	TARIFA EUROS CONSTANTES	% COBERTURA COSTES TARIFA	% COBERTURA COSTES APORT. MPAL.	IMPORTE APORT. MPAL.	
1993	7,64	16,01	23,65	36,80	24,88%	75,12%	111,11	147,91
1994	11,25	16,88	28,13	42,35	37,74%	62,26%	69,85	112,2
1995	11,25	16,88	28,13	41,24	52,39%	47,61%	37,47	78,71
1996	11,25	16,72	27,97	40,02	51,12%	48,88%	38,26	78,28
1997	11,25	16,72	27,97	39,35	48,38%	51,62%	41,99	81,34
1998	11,54	17,06	28,60	39,60	56,43%	43,57%	30,58	70,18
1999	11,68	17,45	29,13	40,03	61,16%	38,84%	25,42	65,45
2000	11,97	17,68	29,65	40,01	66,46%	33,54%	20,19	60,2
2001	12,26	18,00	30,26	39,80	57,50%	42,50%	29,42	69,22
2002	12,72	18,66	31,38	40,42	57,44%	42,56%	29,95	70,37
2003	12,96	19,53	32,49	40,91	64,79%	35,21%	22,23	63,14
2004	14,16	21,34	35,50	43,83	63,67%	36,33%	25,01	68,84
2005	18,02	37,51	55,53	66,95	88,71%	11,29%	8,52	75,47
2006	18,25	39,45	57,70	67,99	88,31%	11,69%	9,00	76,99
2007	18,25	41,59	59,84	69,2	80,56%	19,44%	16,70	85,9
2008	18,30	41,59	59,89	67,18	78,01%	21,99%	18,93	86,11
2009	18,25	45,53	63,78	70,42	76,04%	23,96%	22,19	92,61
2010	18,25	52,26	70,51	77,16	80,26%	19,74%	18,98	96,14
2011	18,25	55,41	73,66	78,87	81,90%	18,10%	17,43	96,3
2012	19,25	62,5	81,75	85,14	89,77%	10,23%	9,70	94,84
2013	19,72	64,22	83,94	85,54	102,23%	-2,23%	-1,86	83,67
2014	19,72	64,22	83,94	84,86			0,00	84,86
2015	19,72	64,22	83,94	85,03			0,00	85,03
2016	19,77	64,22	83,99	84,91			0,00	84,91
2017	19,72	64,22	83,94	83,94			0,00	83,94
TOTALES	385,40	909,87	1.295,27	1.491,55			601,07	2.092,61

Como puede observarse en la tabla, el coste total soportado en Zaragoza por una familia de cuatro personas con un consumo mensual de 12 m³ supondría 2.092,61€, de los cuales 1.491,55 € habrían sido aportados directamente a través de las tarifas facturadas por el AZ y EZ y el resto, 601,07 €, habrían sido aportados por el AZ a través de sus presupuestos generales. Esto situaría el esfuerzo económico total en Zaragoza un 13,18% por encima de la media de las poblaciones de más de 10.000 habitantes (1.849 €) y un 6,28% por encima de los municipios que más pagan (1.969 €).

Si, además, añadimos el ICA abonado en Zaragoza por los ejercicios 2016 y 2017, el coste total soportado asciende a 2.212,37 €, lo que representa un **19,65%** por encima de la media y un **12,36%** respecto a los municipios que más pagan, en términos de euros constantes.

AÑO	CUOTA FIJA ICA	CUOTA VARIABLE ICA	TOTAL TARIFA ICA	TOTAL EUROS CONSTANTES	COSTE TOTAL SOPORTADO
2016	24,46	35,42	59,88	59,88	59,88
2017	24,46	35,42	59,88	59,88	59,88
1993-2017	385,40	909,87	1.295,27	1.491,55	2.092,61
TOTALES	434,32	980,71	1.415,03	1.611,31	2.212,37

Reiteramos que el aparente alto importe abonado por la ciudadanía en las poblaciones de más de 10.000 habitantes tiene más que ver con los niveles de precios del ICA que con los costes de prestación de servicios en que incurren sus instalaciones de saneamiento y depuración.

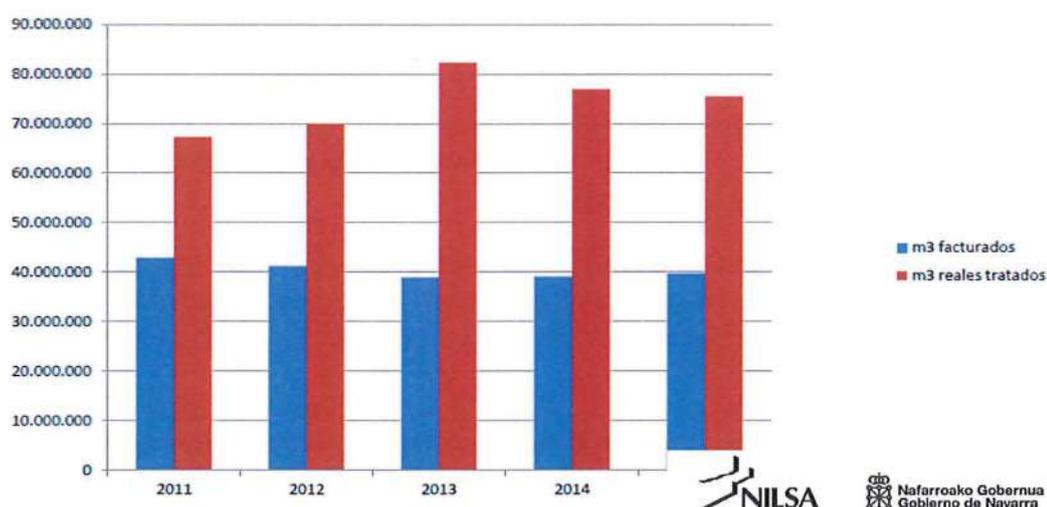
ALEGACIÓN 14

PUNTO 2.2.7 Vertidos sin facturación

Respecto a la diferencia existente entre agua facturada y depurada hay que resaltar que es algo habitual en todos los sistemas de depuración que exista una diferencia significativa entre los caudales realmente depurados y los caudales facturados, que son aquellos a través de los cuales se han de recuperar los costes de los servicios de saneamiento y depuración.

En la gráfica siguiente se puede observar cómo ha evolucionado esa relación en el caso de la Comunidad Foral de Navarra, cuyas depuradoras se gestionan a través de la empresa pública NILSA. Los valores fluctúan entre el 48% y el 53%, dependiendo del año.

Volúmenes facturados y tratados en depuradoras biológicas



En el caso de Zaragoza, la situación es similar, aunque relativamente mejor. En la gráfica siguiente se analiza esa relación para los últimos años. Los valores obtenidos indican que los volúmenes facturados se sitúan entre el 60% y el 65% de los volúmenes depurados. Aun siendo valores aceptables, es una prioridad de EZ eliminar las aguas parásitas de la red de colectores y reponer aquellos tramos cuya falta de estanqueidad favorezca la infiltración de caudales, tanto para mejorar la eficiencia del sistema como para evitar alivios a cauce natural en tiempo seco.



En el caso de las depuradoras gestionadas desde el IAA, la situación será también similar y estará influenciada por el estado de conservación de las instalaciones de alcantarillado municipales, la mayor o menor proximidad de las aguas freáticas, las escorrentías de aguas de riego que se incorporen a los colectores y, finalmente, el régimen de lluvias de cada zona.

ALEGACIÓN 15

Finalmente, en el apartado se estima que, por cada hectómetro cúbico de aguas parásitas, se produce un perjuicio económico para EZ de **“0,5 miles de euros anuales por cada hm³ de vertidos sin facturación.”**

En principio, contrastando ese dato con el que se incluye en el último párrafo de la página 50, parece que el perjuicio económico se estima en **“0,5 millones de euros”** y no miles, siendo una errata la cantidad indicada en la página 12.

Para llegar a esa estimación, se toma como referencia el precio variable promedio de agua depurada que se facturó a las comunidades de riego en 2017 (0,54 €/m³). Para que ese dato fuera correcto, deberíamos considerar que todas las aguas depuradas y no facturadas corresponden a usuarios individualizables.

Sin embargo, los niveles de fraude en Zaragoza pueden considerarse despreciables, por lo que las diferencias entre aguas depuradas y facturadas corresponden a aguas parásitas y pluviales. Concretamente, las que proceden de escorrentías de riego se incorporan a los colectores municipales como consecuencia de convenios suscritos con las distintas comunidades de regantes conforme la ciudad iba incorporando al entramado urbano zonas agrícolas, de forma que son



responsabilidad municipal, al haber eliminado escurideros históricos, sustituidos por colectores. Cuando no existían las depuradoras, esos caudales tenían una función de limpieza del alcantarillado.

Por tanto, el perjuicio económico para EZ hay que analizarlo en términos de costes no individualizables y no de ingresos. Si nos atenemos al precio medio de costes de explotación estimado para la EDAR de La Cartuja en 2015 según el informe (0,17 €/m³) y suponiendo que todas las aguas parásitas se trataran en esa planta, el sobre coste supondría 170.000 €. Si tomamos como referencia el coste unitario de la EDAR La Cartuja para 2018 (0,2504 €/m³) el perjuicio supondría, como máximo, 250.400 €.

También habría que matizar la afirmación de la página 50 cuando se dice que: *“(...) se calcula una pérdida de ingresos para EZ de aproximadamente 0,5 millones de euros al año por cada hm³ de aguas parasitarias vertidas indebidamente a la red (...)”*. Tal y como se ha indicado, no se trata tanto de una “pérdida de ingresos” como de “incremento de costes de explotación” a consecuencia de las aguas parásitas. El objetivo ha de ser reducir los caudales, no aumentar la recaudación, para mejorar la eficiencia del sistema.

ALEGACIÓN 16

PUNTO 2.3.8 Fiscalización de los ingresos. Naturaleza de los ingresos

El primer párrafo del apartado indica lo siguiente (pág. 12):

Los ingresos obtenidos por EZ por la prestación de los servicios de saneamiento y depuración tienen la naturaleza de precios privados, debido, principalmente, a que son recaudados por una sociedad mercantil (EZ) y aprobados como tarifas en una ordenanza no fiscal. Dado que constituyen ingresos de derecho privado, en caso de impago por parte del usuario, no cabe recurrir a la vía de apremio sino al procedimiento monitorio de la jurisdicción civil

Dado que en la actualidad la naturaleza jurídica de las tarifas de saneamiento y depuración en Zaragoza es de “prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias”, se propone poner el párrafo en pasado, puesto que ahora las tarifas tienen la consideración de ingreso de derecho público a los efectos de lo previsto en el artículo 2.2 del TRLRHL.

ALEGACIÓN 17

En la página 13 se indica: *“La STS 5037/2015, de 23 de noviembre, y la nueva figura jurídica “prestaciones públicas patrimoniales no tributarias” creada por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, vuelven a presentar posiciones contrarias.”*

Se propone sustituir “prestaciones públicas patrimoniales no tributarias” por su denominación correcta: “prestaciones patrimoniales de derecho público no tributarias”.

El último párrafo del punto 2.3.8 (página 13) hace referencia a la conclusión nº 4 que, aparentemente, debería hacerse a la conclusión nº 3 “Estudio de los costes de saneamiento y depuración antes y después de la concesión”.



PUNTO 2.3.9 Contrato de concesión EDAR La Cartuja. Modificación del plazo de concesión

Las alegaciones referidas a este punto se incluyen dentro de las alegaciones a la sección 3.2.1 "Análisis específico del contrato de UTEDEZA" (páginas 24 a 33), donde se detallan los análisis y cálculos que han dado lugar a estas conclusiones.

ALEGACIÓN 18

PUNTO 2.3.10 Contratos del Ayuntamiento de Zaragoza en los que se ha subrogado a EZ

Se indica expresamente que *"no consta ningún acto formal por el que EZ se haya subrogado en los contratos municipales afectos al servicio en el momento de su atribución a la sociedad ..."*. Se hace referencia a la firma de un acuerdo con UTEDEZA con 11 meses de retraso desde la fecha de inicio de la encomienda.

La última frase del primer párrafo indica que: *"En el contrato de suministro y mantenimiento de contadores ni siquiera hay constancia de dicha comunicación."* A ese respecto ha de aclararse que, con fecha 23 de diciembre de 2014, se suscribió un acuerdo con AQUARA, empresa adjudicataria del contrato de suministro y mantenimiento de contadores, para incorporar a EZ en algunas obligaciones de pago del servicio de gestión de contadores, ratificado por Gobierno de Zaragoza en sesión celebrada en la misma fecha.

ALEGACIÓN 19

El último párrafo del apartado, en referencia al contrato de suministro y mantenimiento de contadores, finaliza haciendo referencia a los gastos soportados por EZ en los ejercicios 2016 y 2017, indicando que han sido por importes de *"...883 miles de euros y 1,7 millones de euros, respectivamente"*, lo que supondría que el coste se duplicaba de un ejercicio al siguiente. Si acudimos al Anexo 6 del informe de la Cámara, en el que se incluye una tabla con los costes imputables a la tarifa de saneamiento y depuración de Zaragoza, los importes correspondientes al concepto "Mantenimiento, lectura y montaje de contadores" para los ejercicios 2016 y 2017 fueron de 1,813 millones de euros en ambos casos, por lo que parece una errata las cantidades indicadas en la página 15.

Véase también las alegaciones recogidas a la Sección 3.2.2 -página 25-

PUNTO 2.3.11 Contratos licitados por EZ

Las alegaciones referidas a este punto se incluyen con detalle dentro de las alegaciones a la sección 3.2.3 "Contratos licitados por la sociedad. Muestra analizada".

ALEGACIÓN 20

PUNTO 3.1.3 Análisis de la gestión directa mediante sociedad municipal

Dentro del apartado 1) "Disposición de medios técnicos idóneos por EZ", se afirma que *"EZ no ha dispuesto de medios propios para llevar a cabo las actividades encomendadas, ya que la práctica totalidad de estos servicios de saneamiento y depuración (entre el 93% y el 96% de los*



aprovisionamientos y otros gastos de explotación) se prestan por operadores privados al efecto, tal y cómo venía haciendo el propio Ayuntamiento hasta el ejercicio 2013.”

A este respecto conviene matizar que en el informe de la Cámara se ha calculado el porcentaje del presupuesto de aprovisionamientos y otros gastos de explotación gestionado a través de terceros incluyendo la concesión de la EDAR La Cartuja. Sin embargo, esa concesión se mantiene vigente hasta 2024, por lo que, independientemente de la disponibilidad o no de medios técnicos idóneos por parte de EZ, las actividades vinculadas a esa concesión no podían ser desarrolladas por la sociedad. Así, debería excluirse el coste de explotación de la EDAR La Cartuja del cálculo del porcentaje de los aprovisionamientos gestionados a través de terceros.

En el último párrafo de este apartado (página 23) se hace una referencia a que la propia administración encomendante pone a disposición de EZ sus servicios municipales. Esta afirmación parece abundar en la idea de la falta de disposición de medios técnicos por parte de EZ. Pero lo cierto es que los servicios que actualmente presta el Ayuntamiento de Zaragoza a EZ se vinculan a servicios compartidos que no pueden dividirse (gestión padronal conjunta, gestión recaudatoria en periodo voluntario o mantenimiento y explotación de aplicaciones corporativas compartidas), o bien a servicios vinculados con el saneamiento y la depuración pero que responden a competencias que siguen residiendo en servicios municipales (control de vertidos y afecciones al medio ambiente).

Por tanto, no debería hacerse referencia a esos servicios en este apartado, ya que el hecho de que los preste el Ayuntamiento no está vinculado a la disposición de medios técnicos idóneos por parte de EZ.

ALEGACIÓN 21

SECCIÓN 3.2.1 Análisis específico del contrato de UTEDEZA (Págs 24 y ss.)

En el punto 1) del apartado relativo a “Consideraciones de carácter general sobre el contrato de concesión” se asevera lo siguiente (pág. 26):

1) Las cuentas anuales de la sociedad concesionaria UTEDEZA no se han sometido a auditoría externa, tal y como exigía el apartado 5.1.o del PPT.

A este respecto, según información proporcionada por el concesionario, se ha de indicar que las cuentas anuales de UTEDEZA han sido sometidas anualmente a “revisiones limitadas independientes de estados financieros de propósito especial”, que comprenden el balance de situación a 31 de diciembre, la cuenta de pérdidas y ganancias, el estado de cambios en el patrimonio neto, el estado de flujos de efectivo y las notas explicativas correspondientes a cada ejercicio anual terminado en dicha fecha. Hasta 2016, inclusive, la empresa auditoria ha sido MAZARS y, a partir de 2017, KPMG Auditores, S.L.

En el punto 2) del apartado relativo a “Consideraciones de carácter general sobre el contrato de concesión” se asevera lo siguiente (pág. 26):

ALEGACIÓN 22

2) El punto octavo del acuerdo de 25 de enero de 1990 del Ayuntamiento de Zaragoza, por el que se adjudicó la concesión a UTEDEZA, indicaba que la fórmula económica que regiría el contrato



sería la recogida en el PPT, "no admitiéndose ninguna modificación a la misma". Sin embargo, el propio Ayuntamiento acordó cambios en el sistema de retribución al concesionario, como se desprende de las modificaciones contractuales introducidas en 1997 y 2002, en uso de las potestades de modificación del contrato que le corresponden como poder adjudicador ("ius variandi").

El apartado primero del precitado acuerdo estipula que la adjudicación se realiza "con sujeción a lo dispuesto en los Pliegos de Condiciones y oferta presentada". En consecuencia, resultaría de aplicación, de forma indubitada y preponderante, lo dispuesto en el artículo tercero del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rigió la licitación, donde se señalaba que resultarían de aplicación la Ley de Contratos del Estado, el Reglamento General de Contratación del Estado, el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales y las demás disposiciones concordantes.

A tenor de lo anterior, y conforme lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley de Bases de Contratos del Estado aprobada por Decreto 923/1965, de 8 de abril, el Ayuntamiento ostenta la prerrogativa de interpretar el contrato concesional y resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento. Igualmente puede, con sujeción a los requisitos y efectos señalados en dicha ley modificar la concesión por razón de interés público.

Junto a ello, el art. 9.1 del Pliego de Prescripciones Técnicas estipulaba que (pág. 213), "en cualquier caso, a la vista de los resultados obtenidos durante los dos primeros años de explotación de la depuradora y de común acuerdo, se podrán modificar estas fórmulas para lograr el mejor ajuste posible entre contaminación y costes"

En base al precitado artículo de los Pliegos de Condiciones¹ el acuerdo del año 1997 se adopta, tras la tramitación del expediente municipal 082124/97, bajo la siguiente justificación:

[...] SEXTO.- Que tanto la Dirección Municipal como el Concesionario convienen en constatar, a la vista de la experiencia adquirida en la explotación de la EDAR, que se viene apreciando la diferencia a la que se refiere el Pliego de Condiciones Técnicas. A pesar que tal diferencia ha venido corrigiéndose con el transcurso del tiempo, procede sin embargo arbitrar un mecanismo que permita reducir los ajustes o correcciones a situaciones extraordinarias, dando así cumplimiento a la previsión del Pliego y a las demás razones de conveniencia e interés general que concurren al caso -mayor estabilidad y previsibilidad en los pagos, incentivación a la gestión eficiente del Concesionario en virtud del principio de riesgo y ventura, dentro del respeto al principio de equilibrio económico financiero de la Concesión, etc. [...]

Atendiendo al tenor literal del acuerdo, la modificación llevada a cabo por el Excmo. Ayuntamiento-Pleno en sesión celebrada el 30/10/2002 se produjo (sic) "En aplicación de lo establecido en la

¹ Recuérdese la cualidad "lex contractus" que la doctrina jurisprudencial otorga a los pliegos, por la cual el pliego de condiciones constituye la Ley del Concurso, debiendo de someterse a sus reglas tanto el organismo convocante como los que soliciten tomar parte en el mismo una vez éstos adquieren firmeza -Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2001-.

Cláusula Decimosexta del Anexo del punto 2º del acuerdo del Excmo. Ayuntamiento Pleno de fecha 29 de julio de 1997, relativo a la modificación del sistema de cálculo de costes de explotación, mantenimiento y conservación denominado componente C2 del régimen Financiero de la Concesión Administrativa de la Estación Depuradora de Aguas Residuales de la Cartuja (...)

En el punto 4) del apartado “Consideraciones de carácter general sobre el contrato de concesión”, se hace referencia al incremento de la carga contaminante y se incluyen una serie de factores que explican el incremento de inversiones necesario en la EDAR La Cartuja.

Dentro de esos factores principales se hace referencia, entre otros, a la obligación de depurar aguas industriales procedentes del Polígono de Malpica con alto contenido en sulfatos. Siendo esto cierto, existen dentro del término municipal otras instalaciones industriales y polígonos cuyos vertidos aumentan de forma significativa la carga contaminante que llega a la EDAR. De hecho, cuando se habla en el punto 5 siguiente de la carga contaminante se referencia a una serie de parámetros que no incluyen la concentración en sulfatos (DBO, DQO, SSt y Pt).

Por lo tanto, el problema quizá se podría expresar indicando que el polígono de Malpica es un ejemplo más de los vertidos no domésticos que se han ido incorporando a la depuradora de La Cartuja, pero no el único.

ALEGACIÓN 23

En el punto 5) del apartado “Consideraciones de carácter general sobre el contrato de concesión”, se hace referencia al índice de contaminación real (ICR), pero hay una errata en las condiciones de aplicación de la fórmula (pág. 28):

Cuando dice: “ $1,1 > ICR > 1,3$ ”, debe decir: “ $1,1 < ICR < 1,3$ ”, ya que la condición corresponde a valores del ICR mayores de 1,1, pero menores de 1,3. Es decir, se aplica cuando la carga contaminante aumenta por encima del 10% respecto a los valores considerados en la fórmula para calcular el ICR, pero no sobrepasa el incremento del 30%. Es una forma de asegurar el equilibrio económico de la concesión ante decrementos o, en este caso incrementos, desproporcionados de la carga contaminante.

ALEGACIÓN 24

En ese sentido hay que aclarar que, cuando se indica al comienzo de la página 29: “*No se especifica cómo calcular el coeficiente corrector K_c para valores de ICR comprendidos entre 0,9 y 1,1, que fue el obtenido en los ejercicios 2013 y 2014.*”, ha de dejarse constancia de que el Pliego de Prescripciones Técnicas, en la cláusula 9.1, establecía lo siguiente (pág. 211 del PPT):

Valores del Índice de Contaminación Real (ICR) comprendidos entre 0,9 y 1,1 no dan lugar a revisión del valor de G_v .

Donde “ G_v ” hace referencia a los “Costos de tipo variable que sea posible considerar como proporcionales al caudal de agua residual tratado en la planta. Se expresarán en términos de pesetas por metro cúbico depurado.” Esto se debe a que variaciones $\pm 10\%$ se consideraban dentro del riesgo y ventura del concesionario y, por tanto, en esos casos no procede el cálculo del coeficiente K_c . Al mantenerse inmutable ese criterio, no se hace referencia a él en la cláusula decimotercera del contrato modificado nº 2.

ALEGACIÓN 25

Respecto a la afirmación siguiente de la página 29: “*Habiendo excedido ICR el valor máximo de referencia (1,3) en los ejercicios 2015, 2016 y 2017, no consta que se haya procedido a negociar*



un nuevo sistema de ponderación, tal y como se había acordado. En su lugar, se ha seguido aplicando la misma fórmula del tramo superior ($1,1 < ICR < 1,3$) para la liquidación de los ejercicios 2015 y 2016, expresando ambas partes su conformidad al respecto.”, ha de aclararse que, en virtud de la cláusula decimotercera del acuerdo adoptado por el Excmo. Ayuntamiento Pleno de fecha 29 de julio de 1997, es cierto que con valores de ICR por encima de 1,3 la fórmula establecida en dicho acuerdo y modificada en el de 2002 no resultaría de aplicación inmediata, debiendo buscarse un sistema de cálculo para el coeficiente.

En cumplimiento de dicha cláusula, se procedió a solicitar diversos informes que permitieran determinar la mejor alternativa posible en función del marco contractual y legal vigente.

Como consecuencia de ello, con fecha 11 de julio de 2016 el concesionario UTEDEZA emitió un informe en el que se analizaban los consumos de los diferentes reactivos, combustibles y eliminación de residuos vinculados a la carga contaminante de las aguas residuales tratadas, concluyendo que existía una evolución lineal en todos ellos, con un alto grado de correlación con la evolución de la demanda química de oxígeno (DQO), de manera que, analizando ésta, se podía llegar a deducir la evolución del resto de consumos y residuos, concluyendo que el valor 1,3 del ICR se alcanzaba cuando la DQO llegaba a los 800 mg/l y que la fórmula para su cálculo era perfectamente válida para valores superiores a 1,3.

Desde el Departamento de Conservación de Infraestructuras se emitió un informe de fecha 27 de septiembre de 2016, en el que se sugerían tres posibles alternativas en relación a cómo llevar a cabo la negociación entre Ayuntamiento y concesionaria:

- Mantener la validez de la fórmula fuera del intervalo 0,7 a 1,3.
- Mantener la validez de la fórmula en el intervalo 0,7 a 1,3 y para lo que excede de dicho intervalo hacer una valoración de la variación de costes que origina.
- Plantear una revisión en profundidad de los costes reales de explotación y mantenimiento.

Finalmente, desde la Asesoría Jurídica Municipal, con fecha 14 de febrero de 2017 se emitió un dictamen en el que se señalaba, sustancialmente, que:

- Se ratifica que, en virtud del acuerdo de julio de 1997 que seguiría siendo de aplicación, con valores de ICR por encima de 1,3 la fórmula establecida en dicho acuerdo (modificada en 2002) no es válida y debe buscarse otro sistema de cálculo del coeficiente.
- Aclara que nada impediría que el nuevo sistema consistiera en la aplicación de la misma fórmula, solo que en tal caso ésta se aplicaría no en virtud del acuerdo de origen, sino de su utilidad o adecuación como sistema de ajuste de la retribución a la real y efectiva incidencia que la carga de contaminación tiene en los costes de explotación y mantenimiento.
- Resalta que se trata de una cuestión esencialmente técnica a determinar por los servicios municipales competentes en la materia.

- Afirma que, dado el marco diseñado por los sucesivos acuerdos municipales, las dos primeras alternativas sugeridas en el informe del Departamento de Conservación de Infraestructuras serían las que mantendrían mayor coherencia, siendo la primera de ellas coincidente con la propuesta por la concesionaria.

Tras dichos informes, el Gobierno de Zaragoza, en sesión de fecha 26 de mayo de 2017, acordó “aprobar la propuesta general presentada por UTEDEZA respecto al mantenimiento de la fórmula para el abono del índice de contaminación real en el supuesto “ $ICR > 1,3$ ”- fórmula $Kc=1 + 0,6 (ICR - 1,1)$ - recogido en el acuerdo del Excmo. Ayuntamiento Pleno de fecha 29 de julio de 1997.”

Por tanto, la coincidencia del método adoptado para calcular los costes asociados al aumento del ICR por encima del valor 1,3 con la fórmula preexistente no ha de entenderse, erróneamente, como una falta de negociación o un incumplimiento de la cláusula decimotercera del acuerdo adoptado por el Excmo. Ayuntamiento Pleno de fecha 29 de julio de 1997, si no que se consideró la mejor de las opciones que, tanto técnica como jurídicamente, se habían propuesto como más coherentes con el marco contractual y legal existente, y en ese sentido debería modificarse la afirmación de la Cámara de Cuentas objeto de esta alegación.

Respecto al año 2017, donde se ha vuelto a reproducir la situación de que el valor obtenido para el ICR ha superado el valor máximo 1,3, la cantidad por este concepto no ha sido objeto de liquidación por existir discrepancias respecto a resultados de analíticas que sirven de base para su cálculo, estando pendiente del análisis de diferentes campañas de caracterización de vertidos, con carácter previo a, de confirmarse los valores por encima de 1,3, acometer la necesaria negociación en términos similares al año 2016.

ALEGACIÓN 26

En el punto 8.c) del apartado, cuando se hace referencia a “*Mantenimiento del equilibrio económico de la concesión*” se indica lo siguiente (pág. 30):

c) Mantenimiento del equilibrio económico de la concesión. La Cámara de Cuentas ha comprobado que varias de las hipótesis recogidas en este informe no se han cumplido, y el acuerdo de ampliación no incluye ninguna cláusula que permita al Ayuntamiento ajustar la ampliación de la explotación al cumplimiento de dichas previsiones. Por ejemplo, UTEDEZA no ha ejecutado las inversiones de mejora de eficiencia energética en el plazo acordado (2013), sino con más de tres años de retraso (2016-17); la evolución de los precios energéticos (aspecto clave en dicho informe) ha sido significativamente inferior a la prevista y los beneficios obtenidos por el concesionario distintos a los esperados (al menos hasta el ejercicio 2017).

Algunos aspectos concretos de esas afirmaciones se desarrollan con más detalle en los apartados 9 y 10 siguientes (páginas 30 a 33 del informe de la Cámara).

Los estudios realizados para el cálculo del equilibrio económico del contrato partían de hipótesis que no se cumplieron por circunstancias que se situaban fuera de la órbita de la certeza, entre otras cosas por responder, precisamente, a hipótesis y no a hechos ciertos. No obstante, en la gráfica aportada por la Cámara de Cuentas (pág. 31) puede observarse una estrecha correlación hasta 2013, inclusive, entre la evolución real de los precios de la electricidad para consumidores no domésticos y la previsión utilizada en el estudio económico-financiero municipal.



Cualquier hipótesis que se realice para proyectar los hechos impredecibles del futuro a lo largo de un periodo de tiempo -por ejemplo, el coste de la energía para calcular el equilibrio del contrato durante el periodo de ampliación- siempre puede ser objeto de controversia, máxime si se enjuicia en la actualidad, y disponiendo de los datos reales de los periodos afectados. Prueba de ello es que la propia Cámara se ve obligada a realizar proyecciones respecto al beneficio que estima que la concesionaria va a obtener a lo largo de los próximos años, lo cual no deja de ser una hipótesis con un grado de incertidumbre que no se despejará hasta que transcurra el tiempo y se conozcan los datos reales. En todo caso, el menor coste de la energía tiene implicaciones de diferente signo: para el concesionario supone un menor coste a la hora de explotar la EDAR, pero, al mismo tiempo, también alarga el periodo de retorno de la inversión, consecuencia de ese menor ahorro.

Con los datos reales de los que se dispone hasta el año 2019, y sin perjuicio de continuar analizando los mismos a lo largo de los próximos años hasta el fin de la concesión, no puede constatarse de manera fehaciente que, hasta la fecha, se haya producido un grave quebranto del equilibrio económico del contrato en contra de los intereses municipales.

En todo caso, si las proyecciones de la Cámara de Cuentas se confirmasen en un futuro y quedase acreditado que se ha producido una ruptura del equilibrio económico -por no acreditarse de forma global las previsiones y el marco sobre los que se acordó la modificación- se procederá a un restablecimiento del reequilibrio, tanto si se ha roto en perjuicio como a favor del concesionario.

Considerando que el acuerdo del año 2011 modifica el plazo únicamente *“al objeto de garantizar el equilibrio económico de la concesión”*, su apartado tercero mantiene, en todo caso, *“invariables las disposiciones que rigen la concesión administrativa aprobada por acuerdo plenario de 25 de enero de 1990, modificada por acuerdos plenarios de 29 de julio de 1997, 30 de junio de 2000 y 30 de octubre de 2002 [...]”*.

Las previsiones recogidas en el acuerdo del año 2011 se realizaron únicamente a efectos de calcular el reequilibrio económico del contrato por la realización de las mejoras. De este modo, habría de acudirse a la bilateralidad del principio del mantenimiento del equilibrio económico de la concesión, cuestión formulada en el artículo 127.2.2.b del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales -RSCL- que resulta de aplicación a tenor de lo dispuesto en la cláusula tercera del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato que rige la concesión-. Este artículo señala expresamente que el restablecimiento del equilibrio económico concesional debe garantizarse cuando circunstancias sobrevenidas determinen, en cualquier sentido, la ruptura de la economía de la concesión. Se trata de un principio que deriva directamente de los principios generales de la contratación de «buena fe», «equivalencia sinalagmática de las prestaciones», «rebus sic stantibus» y «enriquecimiento injusto» y que puede ser apreciado por la administración en el marco de la facultad de interpretación unilateral del contrato que permite al Ayuntamiento adaptarse a las necesidades del interés general.

De darse el escenario que augura la Cámara de Cuentas en su informe y se produjese una «subversión» en la economía de la concesión que supusiese un cambio sustancial en los datos económicos considerados al aprobarse la modificación, resultaría de aplicación lo dispuesto en los artículos 126.2.b, 127.1.2ª, 128.1.1ª y 3.2ª, y 129.3 del RSCL ya que la concesión no sólo debió nacer



equilibrada económica y financieramente, sino que el equilibrio debe mantenerse durante todo el plazo concesional en los términos establecidos en el Pliego y los acuerdos como un deber/derecho bidireccional entre el Ayuntamiento y el concesionario privado.

De acuerdo con lo que establece el RSCL en sus arts. 126.2.b, y 129.3, la retribución del concesionario debe permitirle, *“mediante una buena y ordenada administración, amortizar durante el plazo de la concesión el costo de establecimiento del servicio y cubrir los gastos de explotación y un margen normal de beneficio industrial”*. Ante la falta de previsión expresa en el pliego, y en base a los cálculos realizados por la Cámara de Cuentas, se instará al Ayuntamiento para que, atendiendo a los costes de compra de energía que advierte el informe, inicie el oportuno expediente contradictorio, reclamando al contratista la documentación económica de la concesión, al amparo del derecho conferido a favor de la administración a través del artículo 127.1.2ª del RSCL.

A partir de los datos finales que el informe de fiscalización arroje, la sociedad instará la tramitación de un expediente que estudie la posible ruptura del equilibrio económico y financiero del contrato.

ALEGACIÓN 27

SECCIÓN 3.2.2 Contratos del Ayuntamiento de Zaragoza cedidos a EZ. (Págs 33 y ss.)

Cuando se hace referencia a las principales incidencias observadas respecto a los contratos suscritos por el Ayuntamiento de Zaragoza cedidos a EZ, se afirma lo siguiente (pág. 34):

1. A excepción del contrato 1 (UTEDEZA), no consta ningún acto formal por el que el Ayuntamiento de Zaragoza haya cedido a EZ los contratos 2 a 6 que se mantenían en vigor a partir de la encomienda de gestión. Tampoco consta que se hubiera comunicado formalmente a los contratistas la novación subjetiva de los contratos, a los que únicamente se comunicó que las obligaciones derivadas de sus contratos serían asumidas a partir de ese momento por EZ, a quien deberían facturar desde ese momento. En el contrato 5, además, ni siquiera hay constancia de dicha comunicación.

[...]

Por otro lado, los contratos nº 1, 2, 3 y 4 se ceden íntegramente a EZ. Sin embargo, los contratos 5 y 6 contienen prestaciones comunes para el Ayuntamiento y EZ, sin que se haya dejado constancia expresa de las condiciones de reparto de la facturación a cada entidad. De acuerdo con las explicaciones de la entidad, el contrato de contadores se reparte al 50 % entre Ayto. y EZ, mientras que los contratos de conservación de viario público municipal se facturan a EZ cuando afectan a redes de saneamiento.

Respecto de los contratos 5 y 6 en los expedientes administrativos figuran los correspondientes protocolos entre ambas entidades, tanto respecto del contrato de contadores como de los contratos de conservación del viario público donde figuran las condiciones de reparto de gastos para cada entidad con carácter previo a su licitación.



En los términos señalados por la Cámara de Cuentas –“a la luz del normal desenvolvimiento posterior de los contratos cedidos”–, en base al principio de libertad de pactos del art. 25 del RDL 3/2011 -TRLCS-/, lo que se produjo es un pago por tercero en los términos del artículo 1.158 del Código Civil sin que se formulase oposición por parte de los contratistas, quienes pudieron, en todo caso hacer valer sus derechos y mecanismos previstos en el texto refundido, en caso de demora o incumplimiento de la obligación de pago por la Administración (artículos 216.4, 5 y 6 y 217 del RDL 3/2011).

Como complemento de la información aportada, se ha obtenido copia del acuerdo municipal de 23 de diciembre de 2014 por el que se acuerda incorporar a Ecociudad Zaragoza S.A.U., en cuanto prestadora del servicio de saneamiento y depuración de aguas, en las obligaciones de pago, a fin de asegurar la debida prestación del servicio de gestión de contadores. Se adjuntó copia a esa Cámara de Cuentas de Aragón en fecha 14 de junio de 2018.

ALEGACIÓN 28

SECCIÓN 3.2.3 Contratos licitados por la sociedad (Págs. 36 y ss.)

Cuando se hace referencia a los incumplimientos más significativos que se han observado respecto a los contratos analizados, se afirma lo siguiente:

1) En ninguno de los expedientes 7 a 20 licitados en el perfil del contratante se publicó la composición de la mesa de contratación, tal y como exige el art 21 del RGLCSP. (pág. 37)

Conforme a lo dispuesto en el artículo octavo de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, *las mesas de contratación son órganos de asistencia de los órganos de contratación de las entidades que, a efectos de contratación, tengan la consideración de Administraciones Públicas.* En el mismo sentido se pronuncia el art. 21 del Real Decreto 817/2009: nada dice sobre la mesa de contratación en los contratos de las entidades del sector público que no sean Administraciones Públicas. Por lo tanto, la configuración de la mesa en los procedimientos de los poderes adjudicadores que no tengan la condición de Administración Pública habría de entenderse como recomendación y no como imperativo legal.

Prueba de ello es que la Abogacía General del Estado, en su Instrucción 1/2008, de 5 de febrero sobre contratación de las fundaciones del sector público estatal sociedades mercantiles estatales y entidades públicas empresariales dependientes de la Administración General del Estado, puso de manifiesto que la exigencia de mesa de contratación en los procedimientos abiertos, restringidos y negociados con publicidad sólo resultaban aplicable respecto de las Administraciones Públicas. Continuaba la instrucción señalando que *"ello no obstante una adecuada garantía de los principios de objetividad y transparencia en la selección de la oferta económicamente más ventajosa, que el artículo 1 de la LCSP exige salvaguardar en toda la contratación del sector público, **aconseja el establecimiento, en los contratos sujetos a regulación armonizada que celebren las fundaciones del sector público estatal, las sociedades mercantiles del Estado y las entidades públicas empresariales dependientes de la Administración General del Estado, de un órgano de valoración que, con una composición preestablecida, se encargue de calificar la documentación presentada"***



El principio recogido en la instrucción de la abogacía general del estado se ha cumplido sobradamente atendiendo al tenor literal de la cláusula decimoquinta de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares Tipo para la contratación de obras suministros y servicios por procedimiento abierto, aprobados por el Consejo de Administración de la sociedad en su sesión de 27 de febrero de 2014, donde se estipulaba que la Mesa de contratación de la sociedad estaba integrada por las siguientes personas:

1.- *Presidente: Vicepresidente de la sociedad o persona en quien delegue.*

2.- *Vocales:*

- *El Interventor Municipal o persona en quien delegue.*
- *Un Consejero de EZ de entre los Grupos Municipales del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, elegido de forma rotatoria.*
- *El Secretario del Consejo de Administración o persona en quien delegue.*
- *El Director Gerente de la sociedad.*

A mayor abundamiento, la publicación de las actas de las mesas en el perfil del contratante de la sociedad -con indicación expresa y nominativa de sus miembros- abría la vía de una posible impugnación a posteriori, a tenor de lo dispuesto en el artículo 24.1 de la Ley 40/2015.

En todo caso, la concreta nominación de los miembros de la Mesa ya se contempla en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares tipo aprobados por acuerdo del Consejo de Administración de la sociedad municipal Ecociudad Zaragoza S.A.U. de fecha 24/01/19.

ALEGACIÓN 29

2) En los contratos 9, 10, 11 y 14 (licitados en el periodo 2014-15) las fórmulas empleadas para la valoración de las ofertas económicas distorsionaron la ponderación teórica del criterio precio frente al resto de criterios de adjudicación. Esta incidencia no solo incumplió los principios de eficiencia y economía, sino también las previsiones del art. 150.2 TRLCSP, que exigen dar preponderancia a los criterios valorables mediante la mera aplicación de fórmulas establecidas en los PCAP.

[...]

No obstante, la utilización de estas fórmulas no resultó determinante de cara a la selección del contratista, dado que en todos los expedientes la oferta más económica coincide con la que había sido designada previamente como la mejor en el apartado técnico. (pág. 37)

Son muy abundantes las resoluciones y acuerdos dictados por los tribunales sobre las fórmulas para la valoración de las ofertas económicas por resultar estas contrarias a los principios de igualdad y de trato no discriminatorio, siendo calificadas como nulas de pleno derecho. Aunque hay coincidencia en varios criterios y expresiones que no se deben utilizar en dicha valoración, sin embargo, existe una amplia controversia respecto a cuáles sí se pueden emplear, lo que configura un escenario de cierta confusión e incertidumbre. Asimismo, tampoco el hecho de utilizar una fórmula que se corresponda con una función lineal garantiza el cumplimiento de los principios de contratación pública ya que, aunque se han empleado multitud de expresiones dentro de este



grupo, los modelos concretos presentan inconvenientes en una u otra medida o según determinadas circunstancias.

Los contratos 9, 10 y 11 fueron licitados antes de que se emitiese el informe 6/2014 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón donde se estableció el criterio interpretativo respecto a la utilización de fórmulas matemáticas que pudieran desvirtuar la citada ponderación. Asimismo, los contratos 9 y 14 fueron objeto de fiscalización por el Tribunal de Contratos de Aragón, sin que el tribunal apreciase de oficio defectos sobre las fórmulas que se consignaban en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares. A mayor abundamiento, tal y como reconoce el tribunal, la utilización de estas fórmulas no resultó determinante de cara a la selección del contratista, dado que en todos los expedientes la oferta más económica coincide con la que había sido designada previamente como la mejor en el apartado técnico.

Conviene señalar también, aunque haga referencia a la normativa actualmente vigente, que el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha revisado su anterior posición contraria en todo caso al establecimiento de umbrales de saciedad en los criterios de valoración de las ofertas económicas. Tal y como recoge en su Resolución nº 853/2019, de fecha 18 de julio, dictada en el recurso 614/2019, el Tribunal corrige su postura y admite la conformidad de establecer este tipo de clausulado por los motivos señalados en su anterior Resolución nº 484/2019, de 9 de mayo.

El tribunal reconoce así que “la la Directiva 2014/24/UE, que traspone la Ley de Contratos del Sector Público, establece expresamente la posibilidad de establecer este tipo de umbrales y admite que no se valore la minoración del criterio coste o precio, en cuanto admite que se opere sobre un coste o precio fijo, cuando determina en su artículo 67.2, que: *“El factor coste también podrá adoptar la forma de un precio o coste fijo sobre la base del cual los operadores económicos compitan únicamente en función de criterios de calidad”*.”

Por todo ello, el TACRC concluye que “no pueda ya, actualmente, afirmarse en modo alguno que no es admisible legalmente establecer en el PCAP índices de saciedad que limiten en la aplicación de la valoración de la oferta económica mediante el criterio precio la atribución del máximo de puntos posibles a las ofertas que alcancen un máximo de baja, de forma que a partir de ese límite no puedan obtenerse más puntos, aunque minoren el precio más allá del citado límite.

En consecuencia, se solicita que se elimine o module la afirmación de que se incumplieron los principios de eficiencia y economía.

ALEGACIÓN 30

3) La prórroga y modificación del contrato nº 15 en el ejercicio 2018 quedó supeditada a la limpieza preventiva de 50 colectores de diámetro superior a 1.200 mm; esta exigencia fue impuesta por el contratista y se financiaría con el excedente no ejecutado del importe del contrato. Sin embargo, los PPT (art. II.3) no incluyen estas prestaciones dentro del grupo de trabajos ordinarios o preventivos, sino como limpiezas de carácter extraordinario en caso de urgente necesidad. Por ello, su invocación para modificar y prorrogar el contrato no está justificada.

Adicionalmente, la cláusula segunda del contrato modificado fija un rendimiento teórico para la limpieza de estos colectores en 4 metros lineales/hora "con las consideraciones incluidas en el informe del área técnica." Sin embargo, los PPT (art. II.7) fijaban un rendimiento teórico muy superior (30 metros lineales/hora). (pág. 37)

La limpieza de colectores de diámetro superior a 1.200 mm a la que hace referencia la Cámara de Cuentas fue informada por los servicios técnicos de la sociedad y suponía una optimización de las necesidades reales del contrato, en consonancia con el principio de buena administración y eficiencia en el gasto. El informe técnico de 22 de marzo de 2018 sobre el que se fundó la propuesta advertía que, en el primer año de ejercicio, no se habían llevado a cabo todas las partidas valoradas debido a que, por la propia naturaleza del servicio o no resultaron necesarias o no se pudieron ejecutar. Al mismo tiempo, señalaba que la limpieza de los colectores de diámetro mayor a 1.200 mm planteada por el contratista se consideraba adecuada y conveniente para la red de saneamiento.

Compartiendo el planteamiento de la Cámara de Cuentas de que no se trata de "trabajos ordinarios", y admitiendo que la terminología de "limpiezas extraordinarias" puede conducir a equívoco, el segundo párrafo de la página 12 del Pliego de Prescripciones Técnicas contempla que estos trabajos se realizarán cuantas veces sean necesarias, en *aquellos elementos de la red municipal que presenten problemas habituales de correcto funcionamiento, olores y obstrucciones*. Conforme al informe presentado por el contratista y validado por el área técnica, los colectores propuestos presentaban "acumulación de sedimentos y restos de gran tamaño", por lo que quedaría acreditado el supuesto identitario.

En consecuencia, no habría de ser calificada como una modificación contractual sustancial sino más bien como una transformación de unidades que no se van a ejecutar por unos trabajos que, con el conforme de los servicios técnicos de la sociedad, resultan adecuados para el buen funcionamiento de la red.

Conforme a lo dispuesto en el Pliego Técnico los trabajos podían ser abonados, si el servicio técnico lo estimaba oportuno, por horas reales empleadas. Con las consideraciones recogidas en el citado informe de 22 de marzo de 2018 y tras el oportuno análisis, el servicio técnico confirmó un rendimiento medio de 4 ml² a fin de evitar un sobrecoste en el contrato por horas reales, asumiendo la contrata el riesgo en la realización de dicho cálculo.

Acreditado que, con la propuesta de limpieza de 28.001,40 m de colectores de más de 1.200 mm de diámetro, no se supera el presupuesto máximo referenciado al importe de adjudicación -puesto que determinadas unidades del cuadro de precios no han sido ejecutadas y no se prevé la necesidad

² El informe técnico señalaba que el rendimiento expuesto y justificado con carácter general de 4 ml/h era admisible en los colectores planteados, habida cuenta de la amplia casuística que puede darse en los trabajos. Asimismo, advertía que la ampliación de limpieza de colectores en el próximo ejercicio no habría de condicionar la *limpieza ordinaria programada en colectores menores o iguales a diámetros de 1.200 mm*, ni el resto de las tareas indicadas en el Pliego. Las nuevas limpiezas admitidas por los motivos expuestos -en el marco del contrato y por razones de eficiencia-, sólo se abonarían, atendiendo a la cláusula vigesimotercera del PCAP, respecto de aquellos trabajos efectivamente realizados.

de su ejecución-, la ampliación de limpiezas de nuevos colectores no supondría una modificación sustancial en la prórroga, de conformidad con la disposición adicional trigésima cuarta del TRLCSP.

En consecuencia, se solicita que se elimine o module la afirmación respecto a la falta de justificación de la prórroga.

ALEGACIÓN 31

4) El adjudicatario del contrato 10 ofertó 213 miles de euros en mejoras, siendo uno de los apartados valorados en la fase técnica que resultaron determinantes de cara a la selección del contratista (debiendo ser aceptadas y consideradas de interés por parte de EZ). Sin embargo, dichas mejoras fueron sustituidas por otras en una fase avanzada de la ejecución del contrato, previo acuerdo con el adjudicatario.

Tal y como ha señalado el informe JCCA de Aragón 4/2015, de 17 de marzo, una mejora ofertada y admitida no puede ser objeto de modificación, salvo que la naturaleza de la misma lo permita, esté previsto en el Pliego y ambas partes estén de acuerdo.

En el presente contrato se incumple el segundo de estos requisitos, ya que la cláusula 11.2 PCAP exige circunstancias sobrevenidas para justificar estos cambios, requisito que no queda acreditado suficientemente en el expediente. [...] (pág. 37)

En la documentación facilitada a la Cámara de Cuentas en fecha 29/03/19 se incluyó el informe del área técnica de la sociedad de fecha 13 de octubre de 2015 elevado al órgano de contratación en el que se acreditaban las principales circunstancias sobrevenidas:

En los primeros meses de arranque del contrato se mantuvieron reuniones por parte del personal técnico de EZ con los responsables del contrato y de las plantas de la empresa DRACE. En estas reuniones entre otros temas se estudiaron las implantaciones de las mejoras ofertadas, centrándose en dos que por su importancia económica y técnica requerían la atención inicial.

1- Implantación de silos de almacenamiento de fangos en ambas instalaciones. –EZ solicitó a DRACE estudio detallado de implantación de estas estructuras. De la información aportada por el contratista se analizaron dos condicionantes básicos (ubicación de los mismos y afecciones a otros servicios). En el caso de la P.R.A.³ la ubicación del silo estaba condicionada a una única zona a consecuencia de la disposición de las cintas transportadoras de fangos y de la zona habilitada para contenedores. Esa ubicación forzada presentaba dos problemas, por un lado, había que cimentar la estructura sobre una tubería de impulsión general de la ciudad, con el riesgo que eso supone, y por otro lado se reducía el radio de maniobra de los vehículos que han de funcionar en la ETAP y en la propia P.R.A.

Idéntico problema se presentó con la tolva de fangos de la EDAR Almozara, por motivos similares de ubicación forzada e instalaciones afectadas.

³ P.R.A. = Planta de Recuperación de Agua

2.- Implantación de sistemas anti-atascos en los bombeos de la EDAR y EBAR'S de Plaza Europa, margen derecha y Monzalbarba. Esta mejora inicialmente consistía en el cambio de los rodets de los equipos de bombeo instalados, para disponer en ellas de rodets trituradores. Analizada las características de las bombas existentes, se comprobó la dificultad de esta actuación debido a la antigüedad de las bombas, y los problemas de consumos y desgastes que podrían asociarse.

Paralelamente, las asistencias técnicas de la sociedad EZ en materia de seguridad y salud, que habían comenzado el inicio de sus trabajos el 1 de abril de 2014, se encontraban realizando el análisis de las instalaciones y su adecuación a la normativa vigente, concluyéndose que buena parte de las instalaciones que formaban parte del inventario de la EDAR La Almozara y la P.R.A. no se encontraban adaptadas a los preceptos contenidos en el RD 1215/97. En consecuencia, no resultaba posible la concreción de las mejoras ofertadas, en tanto que, antes de efectuar cualquier actuación de mejora en un equipo adscrito al contrato, éste tenía inevitablemente que cumplir las disposiciones mínimas del RD 1215/97 para que pudiese ser manejado por los trabajadores.

Sin restar importancia al principio "*pacta sunt servanda*", cuando se trata de relaciones jurídicas con cumplimiento diferido para un momento futuro, el reconocimiento de ciertos efectos jurídicos a la alteración sobrevenida y no prevista de las circunstancias concurrentes en el momento de la celebración del contrato puede y debe aparecer como una exigencia o traslación del principio de eficiencia en la utilización de los fondos públicos.

En el contrato fiscalizado, y partiendo de que la concreción y detalle de las mejoras sólo podía ser constatado en fase de ejecución contractual, la imposibilidad de su ejecución sólo pudo ser acreditada de forma sobrevenida.

No se comparte -dicho sea en términos de estricta defensa- la opinión que expone la Cámara de Cuentas cuando afirma que, en relación con el cambio de las mejoras ofertadas por la entidad adjudicataria, no se dan los supuestos que requería el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón en su informe 4/2015, pues el caso se circunscribía, precisamente, a un supuesto similar. En este sentido, la cuestión enjuiciada por la Junta Consultiva partía de un contrato de obras en el que el arquitecto redactor de la obra informaba al Ayuntamiento de Calanda que, para la correcta ejecución de las obras, no era necesario implantar las medidas de seguridad y salud ni ejercer los controles de calidad en el importe ofertado por el contratista en su escrito de mejoras, por lo que el Ayuntamiento consultaba si se podía destinar el ahorro derivado de su no ejecución.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón concluía que este procedimiento era posible, señalando que no podía ser aplicado de forma unilateral por parte de la administración y habría de ser articulado a través de un procedimiento contradictorio -tal y como aquí ha sucedido-

En consecuencia, se solicita que se elimine o module la afirmación respecto a la falta de acreditación de los requisitos necesarios para adoptar el cambio de mejoras.

ALEGACIÓN 32

5) *En los pliegos de los contratos 11, 14 y 16 no se justificó adecuadamente la ponderación atribuida a cada uno de los criterios de adjudicación seleccionados, faltando en determinados criterios un correcto desglose en subcriterios que permita una valoración más objetiva y transparente de los mismos, incumpliendo, de esta forma, el artículo 150 del TRLCSP. (pág. 38)*

En el caso del contrato 11, los criterios de valoración se circunscribían únicamente a la oferta económica (80 puntos) y a la memoria técnica (20 puntos). En relación a la oferta económica, ésta se valoraba conforme a fórmula matemática. En relación con la memoria técnica, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares detallaba que se valoraría *“el buen conocimiento de la obra objeto del contrato, mediante una planificación adecuada de los medios puestos a disposición de la obra, para obtener los mayores rendimientos primando en todo momento la seguridad”*, con lo que la valoración objetiva de las ofertas resultaba garantizada. El informe técnico valoró con mejor puntuación las ofertas que incluían plannings con desglose de actividades y relaciones de sucesión entre ellas, ya que con éstos se aportaba más información de cómo se pensaba organizar la obra y, por ende, podía valorarse su adecuación.

En el caso del contrato 14, la cláusula 12 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares estipulaba de forma expresa que, respecto a los criterios sometidos a juicio de valor, se valorarían la claridad, conocimiento de las tareas a realizar y la coherencia de la propuesta en los contenidos de los siguientes apartados en los que se desglosaba la memoria técnica a presentar por los licitadores:

1. *Análisis funcional y diagrama entidad/relación de lo que se va a desarrollar: 15 puntos.*
2. *Planificación del proyecto. Incluyendo una planificación detallada de las actividades a realizar (cronograma) y de puesta en marcha. Se valorará especialmente la adecuación de horas a las tareas a desarrollar: 8 puntos.*
3. *Medios humanos y materiales: 7 puntos.*
4. *Metodología y herramientas para el aseguramiento de la calidad del software: 5 puntos.*
5. *Metodología del Proyecto: 3 puntos.*
6. *Herramientas para la generación de informes, estadísticas, indicadores de gestión y cuadro de mandos, basado en la tecnología BI o inteligencia de negocio que dé apoyo a la toma de decisiones: 2 puntos.*

En el caso del contrato 16, la documentación técnica requerida a los licitadores para la presentación de sus ofertas se desglosaba en los siguientes apartados:

Memoria Técnica: Contendrá, de conformidad con los trabajos contemplados en el Pliego de Prescripciones Técnicas, una descripción pormenorizada del esquema operativo propuesto, de forma que se cumpla con todas las prescripciones y servicios. En este documento se describirán los procedimientos para la ejecución de los trabajos recogidos en el pliego, indicando:

- *Organización general del contrato, teniendo en cuenta los medios dispuestos para su ejecución, equipos planteados.*

- *Distribución de equipos y composición de éstos en función de las zonas o barrios de la ciudad, analizando parámetros como accesibilidad, afecciones, técnicas de ejecución, planteamiento de los trabajos...*
- *Procedimientos constructivos o nuevas técnicas orientadas a la minimización de afecciones, cortes de tráfico, desvíos...*
- *Organización de la oficina técnica del contratista, planificación de las obras, gestión de información (servicios afectados, afecciones al tráfico...)*
- *Organización del personal, incluyendo la distribución en cada equipo, justificación de equipos...*
- *Organización de la maquinaria, analizando las necesidades, conveniencia de la maquinaria seleccionada, rendimientos estimados...*
- *Sistema de acopio o suministro de materiales básicos para las actuaciones a realizar, cumplimiento de especificaciones, homologaciones de material.*
- *Planificación de las posibles emergencias, analizando las necesidades de personal, maquinaria, materiales, tramitación de autorizaciones.*

2.- Medios humanos: Contendrá los medios humanos directos e indirectos adscritos al servicio, con definición de las correspondientes funciones, experiencia, dependencias funcionales, dedicación y porcentaje de exclusividad al desarrollo del servicio, según los casos. [...]

3.- Medios materiales. Se expondrá en este apartado los siguientes aspectos.

- Maquinaria a emplear- para las unidades de obra previstas en este contrato se indicará la maquinaria necesaria, características, condicionantes técnicos de las unidades. Formación de equipos, número de unidades a disponer en el contrato.
- Materiales- se describirá los materiales que se prevén de forma genérica para la realización del contrato. Se desglosarán los medios materiales propios frente a los subcontratados. Para los subcontratados se definirá los planes de suministro en situación normal y en situaciones de imprevistos.
- Instrumentación y software- el licitador ha de indicar los medios de los que dispone asignados al contrato.

4.- Compromisos en cuanto a procedimientos constructivos que contribuyan a disminuir a disminuir las afecciones y molestias a la ciudadanía en general (conductores, residentes, comerciantes, etc.). [...]

5.- Plan de Prevención de Riesgos Laborales.

El grado de concreción que se recogía en los pliegos permitía a los licitadores efectuar sus ofertas conociendo de antemano cuáles iban a ser los criterios que el órgano de contratación utilizaría para determinar la oferta económicamente más ventajosa. La discrecionalidad técnica limitada, reconocida por los diversos tribunales contractuales, se basaba en estos juicios explicados en los pliegos, permitiendo que los licitadores efectuasen sus ofertas de forma cabal y garantizando el principio de transparencia e igualdad de trato.



En cuanto a la forma de lograr tal nivel de detalle, sin embargo, no es necesario en todo caso que sea a través de la asignación de bandas de puntos, sino que basta con que la descripción del criterio sea lo suficientemente exhaustiva, estableciendo las pautas que van a seguirse a la hora de valorar cada oferta. Debe tenerse en cuenta que cuando se trata de criterios sujetos a juicios de valor la descripción será siempre y necesariamente subjetiva, pues en otro caso estaríamos ante criterios evaluables mediante fórmulas.

Exigir que se ponderen todos y cada uno de los aspectos que se contienen en la descripción de cada criterio nos llevaría a un círculo vicioso pues cada subcriterio a su vez habría de contener también su descripción, la cual contendría su vez una relación de distintos aspectos que serán tenidos en cuenta y que deberían entonces ser objeto a su vez de ponderación. No cabe, por ello, establecer una regla general que exija siempre y en todo caso establecer la ponderación de todos y cada uno de los aspectos contenidos en cada criterio y subcriterio, sino que lo que ha de exigirse es que lo que va a ser objeto de valoración esté suficientemente concretado. Indudablemente, el órgano de contratación cuando efectúe la correspondiente valoración habrá de motivar adecuadamente la otorgada a cada licitador y es en ese momento cuando puede revisarse si se han cumplido los requisitos que requieren los tribunales contractuales.

En el caso del contrato 14, los criterios de valoración consignados en los pliegos pudieron ser objeto de fiscalización por parte del tribunal de contratos, en tanto que un licitador presentó recurso ante dicho órgano contra su exclusión. En el caso del contrato 16, la concreción de los criterios sujetos a juicio de valor y contenidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares pudo haber sido recurrida al amparo de lo dispuesto en el art. 40.2 del TRLCSP.

En consecuencia, se solicita que se elimine o module la afirmación respecto a la adecuada justificación de la ponderación de los criterios.

ALEGACIÓN 33

6) En los contratos 16, 19 y 20 los licitadores han presentado ofertas económicas con una baja media que supera el 20%, llegando a superar el 30% la oferta finalmente seleccionada. Según el artículo 87.1 del TRLCSP el órgano de contratación cuidará de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado. (pág. 38)

El Tribunal Administrativo Central de recursos contractuales tiene declarado que la determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico y, como tal, está dotado de discrecionalidad técnica. Así, en la Resolución 358/2015 se anticipa respecto de los criterios tenidos en cuenta para la determinación del presupuesto de licitación por el órgano de contratación que: “... al tratarse de criterios netamente técnicos gozarían de una discrecionalidad, propia de las valoraciones técnicas de los órganos de contratación, en tanto no quede completamente acreditado que se ha incurrido en un error en la apreciación” La exigencia de que el cálculo del valor de las prestaciones se ajuste a los precios de mercado tiene por objeto garantizar que en la contratación exista un equilibrio entre las partes y que ninguna de ellas obtenga un enriquecimiento injusto, así como garantizar la viabilidad de las prestaciones objeto del mismo, que se establecen en función del interés general que persigue la actuación administrativa.

La fijación del precio es una competencia del órgano de contratación, donde sólo la constatación manifiesta de la incorrección del precio fijado que haga presumir una absoluta falta de concurrencia habría de ser reprochable⁴. El artículo 87 del TRLCSP al que hace referencia la Cámara de cuentas en su informe establece las pautas para determinar el precio del contrato, pero no contiene una norma expresa en la que se establezcan los conceptos y el cálculo que deba contener el presupuesto base de licitación de estos contratos. En tal sentido, el cálculo del presupuesto de licitación no estaba definido en el TRLCSP, por lo que, para los contratos 19 y 20, se acudió al contenido del artículo 131 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre referido al presupuesto de los proyectos que sirvieron de base para la licitación.

En relación con el contrato 16, el cuadro de precios se elaboró en base al cuadro de precios municipal del contrato que históricamente venía siendo gestionado por los servicios municipales para los trabajos de reposición del viario. El concepto «precio general de mercado» utilizado en este precepto es un concepto jurídico indeterminado, determinable en base a la actividad licitadora de los poderes adjudicadores. Toda estimación, por definición, incluye elementos de intuición que no responden a realidades ciertas y veraces de las magnitudes sobre las que se proyectan, y menos cuando se trata de conocer el comportamiento de esas magnitudes en el futuro. En tal sentido, y siendo la primera licitación de este contrato que llevaba a cabo la sociedad EZ, aventurar un significativo descuento sobre el elemento de referencia hubiese estado fuera de toda lógica racional.

ALEGACIÓN 34

7) En los contratos 14, 19 y 20 el valor estimado del contrato no incluye las modificaciones previstas en los pliegos, como exige el art. 88.1 del TRLCSP. (pág. 38)

Conforme a lo dispuesto en el Acuerdo 92/2015, de 5 de octubre de 2015, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, la finalidad que persigue la concreción del valor estimado de los contratos —en los términos establecidos en el artículo 88 TRLCSP—, se centra en determinar qué contratos se encuentran sujetos a regulación armonizada (artículo 13 TRLCSP) y cuándo procede la publicidad en el DOUE (artículo 144 TRLCSP).

En el caso del contrato 14, el contrato estaba, en todo caso, sujeto a regulación armonizada -y así se constató en la cláusula 5.1 del PCAP- En el caso de los contratos números 19 y 20, en ningún caso hubiesen estado sujetos a regulación armonizada. Los tres contratos fueron objeto de publicación en el DOUE.

ALEGACIÓN 35

8) En los contratos de servicios. 14 y 16 se exige a la empresa licitadora una determinada clasificación, sin que se especifique en el PCAP la posibilidad de acreditación por otros medios. En su defecto, la remisión supletoria a lo establecido en los pliegos tipo tampoco resulta válida, ya que éste no detalla los criterios de solvencia que deberían aplicarse en estos casos. Además, conforme al art. 65.1. b) TRLCSP en los contratos de servicios ya no es exigible la clasificación de las empresas. (pág. 38)

⁴ Resolución nº 30/2018 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, de 19 de abril de 2018.

No se comparte la valoración realizada por la Cámara de Cuentas, pues, a nuestro entender, sí que ha de admitirse la remisión a la cláusula 9.2.8 del Pliego de Cláusulas Administrativas Tipo para los contratos de servicio aprobados por el Consejo de Administración en sesión de 27 de febrero de 2014 y que formaba parte del corpus normativo del contrato número 14.

En el contrato número 14, la cláusula décima del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares Específicas señalaba que los licitadores debían acreditar su solvencia económica y financiera y la capacidad técnica y profesional, así como las de sus empleados o colaboradores, mediante la documentación que a continuación se describirá, *en los términos establecidos en la cláusula 9 del Pliego Cláusulas Administrativas Particulares Tipo*”.

La interpretación armónica de la citada cláusula novena con el tenor literal de los apartados 1) y 5) del artículo 65 -en su redacción dada por la Ley 25/2013, de 27 de diciembre- implica que una hipotética ausencia de clasificación del contratista no supondría una causa de exclusión, puesto que el licitador, atendiendo a dicha cláusula, podía optar por una acreditación de la solvencia a través de los medios señalados en el artículo 75 y 78 de la TRLCSP -entendiéndose sin exclusión alguna-⁵.

Ciertamente, se entendió que la presentación de una determinada clasificación por parte de los licitadores suponía una eficiencia y simplificación de trámites a la hora de acreditar la solvencia, lo cual suponía un beneficio para los licitadores y para el órgano de contratación.

La misma argumentación ha de ser reproducida en relación al contrato 16: La cláusula décima del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares Específicas señalaba que en el sobre de la documentación administrativa tenía que incluirse *“los documentos a los que se refiere el artículo 146⁶ del TRLCSP”*. Atendiendo al contenido de dicho artículo, en ningún caso podría haberse interpretado la primacía a la que hace referencia la cláusula novena del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares Tipo como una exclusividad invalidante⁷, pues nada obstaba a que no se pudiese recurrir a la acreditación de dicha solvencia a través de los medios recogidos en el artículo 78 del TRLCSP, quedando acreditado, para los expedientes en cuestión, que no se produjo ni consulta ni alegación alguna por parte de las empresas licitadoras. El expediente de licitación del contrato número 14 fue objeto de análisis por parte del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón sin que ni los licitadores ni el organismo enjuiciador mostrasen reparo alguno.

ALEGACIÓN 36

9) Los contratos 7 y 8, así como los contratos 12 y 13 corresponden a un mismo objeto y no deberían haberse tramitado por separado.

⁵ El artículo 60.3 de la Directiva 2014/24/UE -que debe orientar la interpretación de las cláusulas del Pliego- estipula que, cuando el operador económico no esté en condiciones de presentar las referencias solicitadas por el poder adjudicador, *“se le autorizará a acreditar su solvencia económica y financiera por medio de cualquier otro documento que el poder adjudicador considere apropiado.”*

⁶ El artículo 146.1 b) establece que las proposiciones deberán de ir acompañadas de los documentos que acrediten la clasificación de la empresa, en su caso, o justifiquen los requisitos de su solvencia económica, financiera y técnica o profesional.

⁷ Esta argumentación se constató, de forma expresa ante consulta similar en la siguiente publicación del perfil del contratante para el contrato de servicios número 18:

https://www.zaragoza.es/ciudad/gestionmunicipal/contratos/ecociudad/perfil_Avisos?id=28932

En los contratos 12 y 13 la asistencia técnica solicitada por el banco para la formalización del préstamo se podía haber licitado por lotes; además, el contrato nº 12 se adjudicó de forma directa, dado que se solicitó una única oferta. (pág. 38)

Se admite el reparo de la Cámara de Cuentas respecto a los contratos adjudicados en los años 2012 y 2014, si bien ha de señalarse que la tramitación de los contratos 12 y 13 fue requerida y pilotada por entidad financiera, que previa a la formalización de una operación de crédito a largo plazo, exigía la conclusión -en el plazo de dos meses-, de un proceso de "due diligence" que permitiese contrastar la validez de los supuestos de partida del Proyecto con expertos independientes.

ALEGACIÓN 37

10) El contrato 14 tenía un plazo de ejecución de 18 meses y no contemplaba la posibilidad de prórrogas. Sin embargo, se aprobó una modificación del 11% sobre el importe adjudicado y la ejecución se prolongó durante un total de 32 meses, duplicando la duración prevista inicialmente. (pág. 38)

Respecto al plazo hay que señalar que dicho contrato tiene naturaleza privada y, por tanto, su contenido, efectos y extinción se rigen por el derecho privado y su preparación y adjudicación por el derecho administrativo en los términos establecidos en el artículo 20 del TRLCSP.

En todo caso, en la documentación facilitada a la Cámara de Cuentas obra la propuesta elevada al órgano de contratación con fecha 19 de diciembre de 2016 a cuenta de la solicitud de ampliación de plazo requerida por el contratista mediante escrito de 13 de octubre de 2016. La solicitud se amparaba, fundamentalmente "debido a la dilación en la aprobación de los entregables del proyecto -Catálogo de Requisitos- por parte de los servicios municipales del Ayuntamiento de Zaragoza involucrados en el proyecto"

Por ello, las condiciones para la operatividad de esta prórroga reglada se concretarían en el artículo 100 del RGLCAP, estableciendo entre otras cosas que *«la petición de prórroga por parte del contratista deberá tener lugar en un plazo máximo de quince días desde aquel en que se produzca la causa originaria del retraso, alegando las razones por las que estime no le es imputable y señalando el tiempo probable de su duración, a los efectos de que la Administración pueda oportunamente, y siempre antes de la terminación del plazo de ejecución del contrato, resolver sobre la prórroga del mismo, sin perjuicio de que una vez desaparecida la causa se reajuste el plazo prorrogado al tiempo realmente perdido»* En consecuencia, del citado artículo se deduciría que, existiendo los dos requisitos de forma acumulada, el órgano de contratación vendría obligado a conceder la prórroga solicitada, por ser ésta reglada.

Resulta habitual que las aplicaciones informáticas construidas sobre bases de datos en continua actualización -recibos- originen múltiples fallos durante sus fases iniciales de despliegue, por lo que los servicios técnicos responsables del contrato no procedieron a la aprobación de los entregables hasta que no se realizaron sobre ellas las pruebas y correcciones necesarias y oportunas.

En relación a la modificación, la cláusula 26 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rigió la licitación del precitado contrato, estipulaba, a los efectos de lo dispuesto en el art 105 y siguientes del TRLCSP, que el contrato podía sufrir modificaciones *"de hasta un 15% de su presupuesto, motivado por cambios en los requisitos técnicos o de arquitectura, así como*



modificaciones de hasta un 5% por nuevos requisitos funcionales justificados por el Ayuntamiento de Zaragoza”.

La nueva aplicación informática para la gestión de recibos de Ecociudad desarrollada en el marco de dicho contrato ha de integrarse dentro de la aplicación con la que el Ayuntamiento gestiona la mayoría de los tributos municipales. A lo largo del proceso de desarrollo, y tal y como consta en el informe de 8 de noviembre de 2016 firmado por el contratista y el jefe de proyecto, se solicitaron nuevos requisitos no contemplados inicialmente en el contrato asociado (p.ej. módulo de generación automática de reclamaciones judiciales, procesos batch para la limpieza de datos asociados a la gestión de recaudación, actualización offline de datos de expedientes, módulo de transferencia negativa, procedimientos de anulación automática...)

La cláusula 26 del PCAP ampara todas las incorporaciones recogidas en el citado informe y el órgano de contratación adoptó el oportuno acuerdo, por lo que no se entiende el reproche realizado por la Cámara de Cuentas respecto a la modificación contractual.

ALEGACIÓN 38

11) En el contrato 16 se han observado las siguientes deficiencias:

[...]

- *El órgano de contratación calificó estas actuaciones como un contrato de servicios, tal y como venía haciendo el Ayuntamiento en anteriores licitaciones (en concreto, dentro de la categoría 16 “Servicios de: alcantarillado y eliminación de desperdicios, servicios de saneamiento, y servicios similares”). La Cámara de Cuentas considera que lo correcto sería calificarlo como un contrato de obras, atendiendo a su naturaleza (realizar pequeños proyectos de obra de sustitución, reparación de colectores de la red de saneamiento), dentro de la categoría 45.21 “instalaciones urbanas de tuberías, redes de energía y de comunicaciones”. (pág. 39)*

Siendo una cuestión de difícil interpretación -atendiendo a la normativa que resultaba de aplicación para el contrato en cuestión- para establecer diferencias entre los contratos de obras y los contratos de servicios en infraestructuras de utilización continua puede acudir al informe 28/13 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Dicho informe estipulaba un criterio finalista: el contrato de obras es un contrato de resultado, a diferencia del contrato de servicios en el que se persigue el cumplimiento de una actividad continua o de una serie de actividades concatenadas, durante un determinado período de tiempo, lo que hace que su duración sea un elemento fundamental del contrato, hasta el punto de que aparece entrelazado con la actividad o actividades de que se trate, lo que se manifiesta en la necesidad de que el contrato de servicios presente una duración tasada por la ley, algo que no se da en el contrato de obras, en el que su duración depende de la ejecución, entendida como terminación, de la obra⁸.

⁸ El informe de la junta prestaba especial relevancia al elemento tracto: el contrato de obras un contrato de tracto único, puesto que la prestación que tiene por objeto se agota con su ejecución, mientras que el de servicio es de tracto sucesivo.

Un elemento sustancial y determinante que se analizó a la hora de redactar el Pliego fue si la prestación era susceptible de ser definida con un proyecto de obras: en tal sentido, está claro que, en los contratos de conservación, mantenimiento y reposición que se desarrollan por ejecución de unidades -según se van deteriorando los pavimentos, carreteras, fachadas, redes, etc.-, es evidente que no puede redactarse un proyecto de obras, y por tanto habría de calificarse como un contrato de servicios⁹. Al mismo tiempo, como ocurría en esta ocasión, no siempre resulta sencillo determinar correctamente el CPV de un contrato pues, en este caso, no existía uno que se ajustase con exactitud a la prestación del contrato.

Buena prueba de ello es que conforme al anexo I del TRLCSP, el CPV más genérico de la categoría sugerida por la Cámara de Cuentas -45.21 "Construcción general de edificios y obras singulares de ingeniería civil (puentes, túneles, etc.)" se correspondería con "Trabajos de construcción de inmuebles" algo que, a todas luces, no encajaría con el objeto de las tareas a desarrollar¹⁰.

Conforme al artículo 1 del pliego de bases que rigió la licitación, el objeto del contrato contempla *los trabajos de reparación, renovación y mantenimiento de la red de Colectores de Saneamiento y el entramado de acequias de riego dentro del término municipal de Zaragoza. Se incluyen en este pliego todos los trabajos necesarios para poder efectuar las tareas antes descritas, incluyendo reposiciones de otros servicios (abastecimiento, alumbrado, red de riego de zonas verdes y arbolado, servicios de compañías particulares.), apertura y reposición de cualquier tipo de pavimento, etc.* El artículo 8 del citado pliego de bases incluye el listado de tareas a desarrollar por el adjudicatario a lo largo del contrato -mediante actuaciones no programadas-, concluyéndose que, en dicho contrato, están concurriendo los elementos recogidos por la doctrina: actividad continua durante un periodo de tiempo con pequeñas reparaciones que no precisan de proyecto de obras.

A mayor abundamiento, resultaba también muy relevante, en el momento de redacción del pliego de condiciones que el artículo 37 estipulase, dentro de los grupos y Grupos y subgrupos de clasificación en los contratos de servicios, el grupo O, Subgrupo 3. "Conservación, mantenimiento y explotación de redes de agua y alcantarillado".

En todo caso, atendiendo al presupuesto de licitación y en virtud de lo dispuesto en los artículos 16 y 40 del TRLCSP, la incorrecta calificación no sería un óbice para la aplicación del régimen de procedimiento contemplado en los artículos 13 y concordantes del citado cuerpo normativo -contratos sujetos a regulación armonizada-, con idéntico régimen de publicidad y recursos.

En todo caso, y a tenor del contenido del acuerdo 62/2017, de 11 de mayo de 2017, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón -de fecha posterior a la publicación del pliego de condiciones- esta cuestión se adaptará cuando se proceda a licitar nuevamente el contrato citado.

⁹ La Empresa Municipal de Abastecimiento y Saneamiento de Granada, S.A. calificó en el mes de diciembre de 2015 un contrato de similares características como un contrato de servicios, véase para ello el anuncio publicado en <https://www.boe.es/boe/dias/2015/12/30/pdfs/BOE-B-2015-39055.pdf>

¹⁰ La resolución 145/2018, de 9 de mayo, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, aconseja que, si no se encuentra ningún código específico que resulte adecuado, "deberá considerarse el título" y será, por tanto, algo más general (con más ceros al final).

ALEGACIÓN 39

12) En el contrato 17 se han observado las siguientes deficiencias:

- *La declaración de la tramitación de urgencia no está suficientemente justificada ya que los plazos de tramitación del expediente se alargaron en exceso, lo que representa una contradicción.* (pág. 39)

El informe técnico que inició el expediente y que fue elevado al Consejo de Administración de fecha 29 de junio de 2016 estipulaba de forma clara que desde el mes de marzo de dicho año se venían produciendo atascos en los circuitos de digestión y deshidratación de la EDAR "La Almozara", provocados por fibras procedentes en su gran mayoría de la descomposición de las toallitas limpiantes. El informe señalaba que los residuos habían ido creando una situación de precariedad en la planta, pues los atascos impedían el uso de ciertos equipos y circuitos de la planta en modo normal, *umentándose el riesgo de nuevos atascos y averías.*

Sin perjuicio de lo anterior, la dilación en el tiempo se produjo debido a que la primera licitación tramitada -exp 278, iniciado mediante resolución de la vicepresidenta de fecha 02/08/16- hubo de ser declarada desierta por falta de licitadores. Habiéndose elevado una propuesta para tramitar nuevo procedimiento, el órgano de contratación, atendiendo a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia, ordenó publicar nuevo anuncio -278 bis- con un plazo de presentación de ofertas de diez días -art. 17 de las instrucciones de contratación vigentes en dicha fecha-.

En consecuencia, se solicita que se elimine o module la afirmación respecto a la falta de justificación en la declaración de urgencia.

ALEGACIÓN 40

- *El contrato se tramitó mediante procedimiento negociado con publicidad, pero no consta que se haya efectuado ninguna negociación con los licitadores invitados a presentar ofertas.* (pág. 39)

La cláusula duodécima del Pliego de Cláusulas Administrativas que sirvió de base para la licitación estipulaba que la negociación que deba celebrarse a efectos de lo dispuesto en el artículo 178 del TRLCSP versaría sobre el aspecto precio, pues, atendiendo a la naturaleza de los trabajos a ejecutar, resultaba de muy difícil encaje la presentación de variantes o alternativas respecto al resto de características objeto de la prestación (plazo, formas de ejecución, etc.). Tras la apertura pública de ofertas, ningún licitador presentó escrito de alegaciones mejorando su inicial proposición.

ALEGACIÓN 41

- *La primera factura emitida por el adjudicatario tiene fecha anterior a la fecha de formalización del contrato.* (pág. 39)

En relación con esta cuestión hay que señalar que la fecha reflejada en el documento contable es un error material del propio contratista, pues consta en el expediente que la factura fue presentada y reconocida con fecha 22 de noviembre de 2016. Consta también que el contrato se formalizó con fecha 16 de noviembre de 2016 y que el abono de dicha factura, conforme al hito recogido en la cláusula decimoquinta del Pliego de Condiciones -

pago de un porcentaje del 30% tras la firma del contrato-, se produjo con fecha 29 de noviembre de 2016.

ALEGACIÓN 4.2

- *La adscripción de medios personales y materiales es desproporcionada para este contrato.* (pág. 39)

El informe técnico precitado desarrollaba de forma profusa las opciones para ejecutar los trabajos objeto del contrato y justificaba la opción técnicamente más adecuada¹¹, advirtiendo que, en todo caso, los trabajos debían adaptarse a la operativa diaria de la planta y que la existencia de eras de secado obligarían a una serie de actuaciones complementarias.

Conviene recordar que el compromiso de adscripción de medios personales y/o materiales, se configura en el artículo 64 TRLCSP como un «plus de solvencia», una obligación adicional —de posible exigencia por el órgano de contratación— de proporcionar unos medios concretos, de entre aquéllos que sirven para declarar a un licitador idóneo para contratar con la Administración. A estos medios les son de aplicación los criterios generales que rigen el establecimiento de los medios para acreditar la solvencia. Esto es, que estén previstos expresamente en los pliegos, que guarden relación con el objeto del contrato, que, en ningún caso, dichos criterios puedan producir efectos discriminatorios, y que se respete el principio de proporcionalidad con la complejidad técnica del contrato. A lo largo del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, se hacen constantes referencias a la precitada complejidad técnica¹² de los trabajos que llevó a los técnicos de la sociedad a requerir los citados medios. En este sentido, es preciso señalar que la determinación de los requisitos de solvencia es una decisión que compete al órgano de contratación, el cual, además, ejerce sus facultades con sujeción, en este punto, a la doctrina de la discrecionalidad técnica, es decir, los órganos fiscalizadores no pueden revisar la misma, salvo cuando concurra un error patente o exista cualquier tipo de arbitrariedad. En el presente supuesto, el tipo de residuo y el modo de gestionarlo condicionan, desde un punto de vista técnico, la adscripción de medios solicitados.

La adscripción de medios es, en suma, un complemento de cara a la efectiva disponibilidad de la solvencia requerida por el órgano de contratación al diseñar el objeto del contrato. A

¹¹ El informe técnico de 24 de junio de 2016 señalaba que la solución 3 -vaciado con camión de alta potencia tipo MTS y eras de secado para residuos- era la más idónea ya que implicaba un menor plazo de ejecución de la operación, un menor coste de ejecución por la menor producción de residuos al no hacerse necesario añadir agua para la extracción del fango contaminado con fibras y un menor coste de ejecución por ser la opción que ofrecía mayores porcentajes de sequedad en el residuo a transportar a vertedero.

¹² La cláusula primera del PCAP establece en tal sentido, las siguientes aclaraciones *“Debido a que el digestor puede presentar gases inflamables, la apertura y visionado será considerada trabajo en espacio ATEX, por lo que se realizará con los medios humanos y materiales adecuados a tal espacio” [...] El residuo está acumulado a modo de costra nivelada, la cual oscila en altura en función de la altura de llenado del digestor. [...] El residuo está fundamentalmente compuesto por una mezcla de fibras, agua y fango arenoso. La sequedad que presenta es variable, pudiendo considerarse una media entorno al 15% aproximadamente según analíticas realizadas sobre muestras extraídas. [...] La cantidad de residuo existente en el digestor secundario que hay que extraer puede estimarse entre 150 y 250 m3.*



la luz de lo anterior, no puede concluirse que el compromiso de adscripción de medios personales y materiales requeridos para la ejecución del contrato 17, produzca, por sí mismo, el efecto de restricción de la competencia, puesto que no existía causa que impidiese a los licitadores ofertar la adscripción de dichos medios a través de los procedimientos que la legislación de contratos del sector público habilita para ello.

En consecuencia, se solicita que se elimine o module la afirmación respecto a la desproporción en la adscripción de medios materiales y humanos solicitada.

ALEGACIÓN 43

13) En el contrato 20 se habían previsto modificaciones en el PCAP de hasta un 5 % como máximo. Sin embargo, se aprobaron dos modificaciones sucesivas que suman un 18,9% sobre el precio de adjudicación. Por lo tanto, se incumple el art. 107.3 TRLCSP que un límite conjunto del 10 % para las modificaciones no previstas, en el caso de modificaciones sucesivas porque alteran las condiciones esenciales del contrato. (pág. 39)

En los trabajos de replanteo que se hicieron previa a la firma del acta de inicio del contrato 20, se detectaron una serie de discrepancias en el proyecto, relativas a afecciones a servicios existentes, localizándose dos líneas de servicios que no tenían fiel reflejo en el proyecto. Asimismo, durante la ejecución de las zanjas para alojamiento de los colectores se encontraron terrenos totalmente antropizados bajo viales existentes y zonas consolidadas, circunstancias que, unidas a otra serie de cuestiones técnicas, hicieron necesaria la modificación contractual.

Conforme al régimen de modificación de los contratos previstos en el TRSLCP sólo podían modificarse "cuando así se haya previsto en los pliegos o en el anuncio de licitación" o "en los casos y con los límites establecidos en el art. 107", sin perjuicio de los supuestos de sucesión en la persona del contratista, cesión del contrato, revisión de precios y prórroga del plazo de ejecución. Esta conjunción disyuntiva supone una alternancia abierta entre opciones de equivalencia denominativa.

Buena prueba de ello es que el artículo 217 del TRLCSP estipula que, cuando las modificaciones supongan la introducción de unidades de obra no previstas en el proyecto o cuyas características difieran de las fijadas en éste, los precios aplicables a las mismas serán fijados previa audiencia del contratista señalando asimismo que, podrán introducirse variaciones sin necesidad de previa aprobación cuando éstas consistan en la alteración en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, siempre que no representen un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio primitivo del contrato.

En este sentido, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, en su Informe 23/2011, de 12 de septiembre, señaló que el límite del 10% del precio de adjudicación del contrato recogido en el artículo 92 quarter LCSP no comprende los eventuales excesos de medición de un contrato administrativo de obras, siendo posible una modificación no prevista de hasta el 10% del importe de adjudicación, cuando se produzca una o varias de las circunstancias legales, y además hasta un 10% de incremento de gasto por exceso de medición de unidades previstas, por lo que habría de entenderse que el criterio sumatorio se aplica también a las modificaciones previstas y a las no previstas, pues las primeras han de entenderse inherentes a la licitación.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 32 del TRLCSP, la modificación contractual por encima de los importes recogidos en los pliegos y en la norma sólo afectaría, como una cuestión de anulabilidad, a éstos y a sus consecuencias. Las modificaciones se publicaron en el perfil del contratante de la sociedad sin que ningún licitador solicitase el acceso al expediente ni interpusiera recurso alguno por la adopción del citado acuerdo.

En todo caso, siendo una prestación ejecutada, la tramitación de un hipotético expediente de anulabilidad habría de reconducirse a través de la institución del enriquecimiento sin causa para, a pesar de la declaración de anulabilidad de la modificación, conservar la prestación realizada por el contratista y exigirle al mismo tiempo a EZ el cumplimiento de su obligación, no ya debido al contrato, sino como un medio para evitar el enriquecimiento sin causa que de otro modo se produciría.

Admitiéndose el criterio de la cámara, la resolución contractual hubiese implicado la indemnización al contratista en los términos recogidos en el artículo 225.5 del TRLCSP -3% del importe de la prestación dejada de realizar- y, a la vista de los habituales plazos en la tramitación de los expedientes de resolución contractual, licitación y adjudicación- existía un elevado riesgo de que se incumpliese el plazo preclusivo recogido en el Convenio de Colaboración entre el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza y la Excma. Diputación Provincial de Zaragoza, para el Plan de Obras e Instalaciones de Infraestructuras y de Equipamientos en los Barrios Rurales de Zaragoza 2017-2019, poniendo en riesgo la financiación conferida a favor del Ayuntamiento.

ALEGACIÓN 44

SECCIÓN 3.4.1 Naturaleza jurídica de los ingresos por saneamiento y depuración

En el tercer párrafo de la página 43 se hace una referencia a la naturaleza jurídica de la tarifa como "*precio privado (tarifa)*". Se propone, en coherencia con la denominación dada en el párrafo anterior, sustituirla por "*precio de derecho privado (tarifa)*".

Es preciso reiterar, como se ha señalado anteriormente, que, en la actualidad, la naturaleza jurídica de las tarifas de saneamiento y depuración en Zaragoza es de "prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias" y, por tanto, las tarifas tienen la consideración de ingreso de derecho público a los efectos de lo previsto en el artículo 2.2 del TRLRHL.

ALEGACIÓN 45

PUNTO 3.4.2 Estudio de los costes de la prestación de los servicios del ciclo integral del agua. TASA versus TARIFA

En el **APARTADO A)** "*Ayuntamiento de Zaragoza. Análisis de los costes de la tasa (Anexo 5)*" se confirma en primer lugar el carácter deficitario de los ingresos estimados como consecuencia de la aplicación de la tasa de saneamiento, que permitían su incremento hasta un 14,87% para el año 2011.

Más adelante se afirma lo siguiente: "*Una crítica que debe hacerse al estudio de costes para el cálculo de la tasa es haber imputado el componente C1 en función del calendario de pago (20*



años) y no en función de la vida útil de la instalación. Esto supone que el coste de la instalación se ha repercutido solo a los usuarios entre 1993-2013 (plazo de pago de la infraestructura), beneficiando a los futuros usuarios que se incorporan al sistema que no tienen que atender el pago de la infraestructura ya pagada y solo soportan el pago del mantenimiento y explotación.”

1. Sobre esa afirmación hay que resaltar, en primer lugar, que en materia de saneamiento y depuración ha existido un déficit histórico en cuanto a las inversiones necesarias. Ello ha provocado que los costes integrados en las tarifas a través de las cuotas de amortización no reflejaran el “coste real” del servicio, que se podría considerar infradotado.

En segundo lugar, hablando en términos de equidad intergeneracional, cabría argumentar que la falta de inversión de etapas anteriores deberá ser sufragada, antes o después, por los usuarios futuros de los servicios de saneamiento y depuración, lo mismo que deberán soportar los costes inherentes a la reparación de las afecciones al medio ambiente que se pudieran derivar de esas carencias inversoras.

Por tanto, el hecho de que las cantidades abonadas por el componente C1 se hayan imputado en los estudios de costes durante un periodo de tiempo menor al de la vida útil del equipamiento, no ha supuesto necesariamente una carga mayor para los usuarios que han soportado las tarifas de esos años, ni una inequidad entre generaciones puesto que, de haber mantenido los niveles de inversión óptimos para asegurar la sostenibilidad estructural y medioambiental de los servicios de saneamiento y depuración, las cantidades imputables como costes en concepto de amortización deberían haber sido sensiblemente superiores a las soportadas.

A ese respecto, se aporta la tabla siguiente, en la que se hace una estimación, con precios actuales y cantidades aproximadas, de las necesidades óptimas de inversión en materia de saneamiento y depuración para cumplir con los objetivos prioritarios del servicio: tratar todas las aguas residuales producidas en el término municipal de Zaragoza; mantener en perfecto estado de funcionamiento las redes de colectores y las instalaciones de depuración y asegurar su correcta explotación; evitar los alivios a cauce público en tiempo seco; y controlar adecuadamente la calidad y cantidad de vertidos a los colectores municipales:

ÁREAS DE INTERVENCIÓN	INVERSIÓN MEDIA ANUAL (M€)	% S/ TOTAL
RENOVACIÓN DE REDES	7,50	50,17%
RENOVACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS	3,00	20,07%
DEPURACIÓN TOTAL AGUAS RESIDUALES	2,70	18,06%
TECNIFICACIÓN Y SECTORIZACIÓN DE REDES	1,00	6,69%
MANTENIMIENTO CONTADORES	0,75	5,02%
TOTAL	14,95	100,00%

Como puede observarse, las necesidades de inversión anuales superan sobradamente las cantidades imputadas anualmente por cualquiera de los procedimientos utilizados, tanto a través de las cuotas de amortización, como por la imputación directa de inversiones presupuestadas. De hecho, tomando como referencia los niveles de ingresos actuales a través de las tarifas de saneamiento y depuración, sería necesario incrementarlas entre un 20% y un 30% para alcanzar esos niveles de inversión.

ALEGACIÓN 46

2. Continuando en el apartado A), el primer párrafo de la página 47 afirma que **“...el Ayuntamiento nunca contabilizó esta instalación (la EDAR La Cartuja) en su inmovilizado material.”** Como ya se ha expuesto en la alegación correspondiente a la nota al pie nº 3, esa afirmación no es cierta, ya que el Ayuntamiento sí contabilizó los gastos tramitados con la aplicación presupuestaria “INF-161-60200 GASTOS INVERSIÓN DEURADORA LA CARTUJA (C1)” en la cuenta de inmovilizado 20100, pero sin discriminar qué infraestructuras concretas componían su saldo.

En el siguiente párrafo del apartado A), se afirma que **“...el Ayuntamiento de Zaragoza no ha contabilizado ninguna baja de inmovilizado por la cesión de activos a EZ ni, en consecuencia, los beneficios obtenidos de la revalorización de los activos. Estos elementos siguen amortizándose en el Ayuntamiento”.**

Se considera que esta contabilización municipal es correcta, ya que el Ayuntamiento continúa ostentando la titularidad demanial de los bienes y, por tanto, es necesario que éstos continúen en su balance contable. Así lo dispone la encomienda acordada por el Gobierno de Zaragoza el 14 de diciembre de 2012, cuando especifica que los bienes cedidos **“conservarán la calificación, titularidad y afección originarias”.**

Es por ello también necesario que los bienes del saneamiento, que en la contabilidad municipal figuraban registrados al coste histórico, continúen amortizándose hasta el final de su vida útil. Esta amortización no obsta la amortización contabilizada por EZ del derecho de uso, tal como han refrendado los informes de auditoría emitidos desde 2014 en adelante.

En cuanto a la supuesta revalorización de activos, el informe de IDOM de 2013 viene a calcular el valor razonable del inmovilizado vinculado al saneamiento y depuración, a los efectos de cuantificar el inmovilizado inmaterial que recibe EZ, en base al cual se calculan las cuotas por cesión de infraestructuras, habida cuenta de la dificultad, constatada por la propia Cámara de Cuentas de Aragón, de conocer con exactitud ese valor a partir de la información disponible en la contabilidad municipal.

ALEGACIÓN 47

En el APARTADO B), la Cámara de Cuentas de Aragón afirma: **“En el estudio de costes (de EZ para la tarifa de saneamiento) se incluye cada año el valor de las inversiones a realizar y/o el pago de la financiación de las inversiones, lo cual no es correcto. La Cámara de Cuentas considera que la incorporación del coste de las inversiones debería hacerse en función de la vida útil de las mismas, es decir, en función de la amortización anual, para que se repercuta adecuadamente a los usuarios actuales y futuros de las instalaciones. Por lo tanto, los costes de EZ están sobrevalorados en los estudios en torno a 8-9 millones de euros al año.”**

1. La encomienda de gestión del servicio de 14 de diciembre de 2012 prescribe: **“Las tarifas deberán garantizar en todo caso la viabilidad económica de Ecociudad Zaragoza SAU y su capacidad para el cumplimiento de los acuerdos y compromisos que adopte a los efectos de la debida ejecución.”** De donde se deduce que las tarifas deben dar cobertura a todos los costes y gastos de la sociedad, incluida la provisión por insolvencias.

Con la atribución directa del servicio por el Pleno municipal a EZ, dentro la potestad de autoorganización municipal, se está desarrollando la gestión directa de un servicio público local previsto en la Ley de Bases de Régimen Local, atribuyéndole la competencia para la gestión de un servicio público, en este caso el de saneamiento y depuración de aguas, que comporta el desarrollo de un conjunto de actividades y de actuaciones que son necesarias para prestarlo.



Sobre los servicios públicos coactivos y su financiación, cuando se preste mediante una personificación jurídico-privada, en nuestro caso mediante gestión directa, el Tribunal Constitucional, mediante sentencia de 5 de mayo de 2019 ha resuelto de forma indubitada que las tarifas son ingresos privados de los prestadores del servicio y que la financiación de dicho servicio puede hacerse de varias formas, porque el Tribunal Constitucional nunca ha dicho que tenía que ser tasa.

Por tanto, a similitud del contrato de concesión de servicios, el artículo 289 de la Ley 9/2017 establece que las contraprestaciones económicas pactadas, que se denominarán tarifas y tendrán la naturaleza de prestación patrimonial de carácter público no tributario, cabe entender que el prestador del servicio debe llevar una contabilidad diferenciada respecto de todos los ingresos y gastos concesionales, y deberán quedar debidamente reflejados todos los ingresos derivados de las contraprestaciones pactadas en la forma prevista en el artículo 267.6 de la misma.

Hay que destacar que EZ ha de hacer frente a sus costes anuales con los ingresos provenientes de la aplicación de sus tarifas de saneamiento y depuración. Por tanto, el estudio de costes pretende asegurar un nivel de ingresos suficiente para atender todas las necesidades de gasto e inversión. Como ya se ha expuesto en las alegaciones al apartado A) anterior, los niveles de inversión actuales siguen siendo sensiblemente inferiores a las necesidades óptimas que el sistema requiere, por lo que la imputación directa del presupuesto de inversiones del ejercicio no altera la equidad intergeneracional con los usuarios futuros porque la inversión actual no se distribuya proporcionalmente durante la vida útil del bien.

EZ considera que no le es de aplicación a la tarifa de saneamiento el artículo 24.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHLR), que determina los costes imputables a las tasas. Adicionalmente, el referido artículo, tomado como referencia a la hora de elaborar los estudios de costes, no determina expresamente cuáles deben incluirse, estableciendo un criterio general: “... los costes directos e indirectos (...) necesarios para el mantenimiento y el desarrollo razonable del servicio...”.

Respecto a la última cita, cabe señalar que con la palabra “coste” la ley también admite que pueden considerarse costes las inversiones anuales o la cuota por cesión de uso de infraestructuras.

Una vez aclarado que la ley confiere libertad a EZ para elaborar su estudio de costes de la tarifa, con todas aquellas partidas que considere necesarias para el sostenimiento del servicio y con arreglo a las directrices y normas municipales, parece evidente que debería eliminarse la afirmación que considera incorrecto, taxativamente, el estudio de costes de EZ.

ALEGACIÓN 48

2. Por otra parte, el anteproyecto de informe considera textualmente que: ***“La dotación a la amortización de EZ también resulta desproporcionada. Hasta 2012 el Ayuntamiento venía imputando una amortización de 3,5 millones de euros a la actividad saneamiento y depuración, que en EZ han pasado a ser 6,5 millones.”***

A este respecto cabe alegar que, con motivo de la cesión de los bienes del saneamiento, era absolutamente necesario que se llevara a cabo la determinación de un valor razonable de los mismos por un experto independiente, como fue la ingeniería IDOM, que estableció ese valor en 386,8 millones de euros, siendo más correcta esta valoración a la fecha actual, a los efectos de calcular el coste de amortización, que el coste histórico del Ayuntamiento, de lo que se deduce que

los 3,5 millones de amortización se encontrarían infradotados, siendo mucho más ajustado a la realidad la cantidad de 6,5 millones contabilizada por EZ.

Aclarados estos aspectos, conviene analizar a continuación si es cierto que los costes de la sociedad estimados en los estudios tarifarios desde 2013 a 2017, se encuentran sobrevalorados en 8-9 millones de euros al año por la inclusión o no de las partidas mencionadas por la Cámara de Cuentas.

Atendiendo al hilo argumental del anteproyecto de informe, en el cuadro siguiente se suman los costes que según el ente fiscalizador deberían haberse incluido (cuota de amortización) y se restan aquellos que no deberían haberse incluido (pago cesión infraestructuras, inversiones y financiación):

CONCEPTO	2014	2015	2016	2017	MEDIA
INVERSIONES ESTIMADAS	4.000	3.884	3.185	2.350	3.355
PAGOS CESIÓN INFRAESTRUCTURAS	4.449	4.501	4.553	4.800	4.576
FINANCIACIÓN BANCARIA	0	0	0	2.328	582
TOTAL GASTOS NO ADMITIDOS CCA	8.449	8.385	7.738	9.478	8.513
AMORTIZACIÓN DEL INMOVILIZADO	6.438	6.446	6.447	6.450	6.445
INCREMENTO NETO DE COSTES	2.011	1.939	1.291	3.028	2.067
INGRESOS TARIFA SANEAMIENTO	29.671	28.480	29.874	29.840	29.466
% S/ TOTAL INGRESOS ESTIMADOS	6,8%	6,8%	4,3%	10,1%	7,0%

Como puede observarse, si se sustituyen los conceptos de coste atendiendo a los criterios de la Cámara de Cuentas de Aragón, la supuesta sobrevaloración de costes supondría, hipotéticamente, una media de 2,1 millones de euros al año, muy alejados de los 8-9 que se afirma. Sin embargo, el remanente acumulado en el periodo 2013-2017 ha sido de 2,5 millones.

Por lo que solo cabe concluir que los estudios de costes recogen con fidelidad los gastos realmente soportados en cada ejercicio y, por tanto, caso de ajustar los ingresos al criterio propuesto por la Cámara estaríamos generando un déficit estructural.

ALEGACIÓN 49

3. Continuando en el apartado B), la Cámara de Cuentas de Aragón afirma que: *“También es discutible si el coste de la morosidad, que se incorpora a la tarifa como consecuencia de los impagos, debe ser soportarlo por los usuarios cumplidores.”*

Tal como se ha indicado en relación con el art. 24.2 del TRLHLL, a lo largo del periodo fiscalizado no existía regulación específica que impidiera u obligara a tomar en consideración la provisión por insolvencias a la hora de estimar anualmente las tarifas de saneamiento. A este respecto cabe señalar que la citada provisión por morosidad se dota de conformidad con lo dispuesto en el plan general contable al final de cada ejercicio, atendiendo al principio de prudencia valorativa.

ALEGACIÓN 50

En el APARTADO C), la Cámara de Cuentas de Aragón afirma: *“De haberse mantenido la gestión del servicio en el Ayuntamiento de Zaragoza, los costes se hubieran situado en torno a 22 millones de euros, como consecuencia de una importante reducción que se producía al desaparecer el*



componente C1 (del contrato de la EDAR La Cartuja) (...) La consecuencia de esta fuerte reducción habría sido una reducción de las tasas de saneamiento y depuración.”

1. A este respecto han de tenerse en cuenta las alegaciones realizadas a los puntos 2.1.2 y 2.2.3

A mayor abundamiento, respecto a la posibilidad real de reducir las tarifas de saneamiento en una cuantía equivalente al componente C1, el devenir de la prestación del servicio a lo largo de los últimos ejercicios ha demostrado la necesidad de acometer inversiones extraordinarias en las depuradoras de La Cartuja y La Almozara, bien para preservar la calidad del servicio, o bien para cumplir con la normativa en materia de prevención de riesgos laborales, dada la obsolescencia de algunas de sus instalaciones.

En particular, ha sido necesario acometer en la EDAR La Cartuja la sustitución de las tres líneas de decantación secundaria; así como otras actuaciones urgentes por un importe global de 8 millones de euros durante los últimos tres ejercicios.

Del mismo modo, en la EDAR La Almozara, el siniestro provocado por las toallitas higiénicas en el digester primario supuso un gasto en actuaciones de emergencia de 0,28 millones de euros y, además, va a suponer inversiones extraordinarias por valor de 1,6 millones de euros, a lo que hay que añadir un incremento importante del coste eléctrico de la EDAR. También se está procediendo a la sustitución íntegra de los sistemas de supervisión y control al objeto de cumplir con el Real Decreto 1215/1997, de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo, con un coste de 0,48 millones de euros.

Prueba evidente de que los costes del saneamiento y depuración han sido muy similares a los ingresos obtenidos es que, como ya se ha expuesto, el remanente positivo acumulado por EZ entre los años 2013-2017 asciende a solo 2,5 millones de euros, que representan un 1,78% frente a los 140 millones de euros, aproximadamente, que se han facturado en ese mismo periodo. Además, ese remanente se produce a consecuencia, fundamentalmente, del largo periodo de maduración de las inversiones que se deriva de la tramitación administrativa y contractual de las mismas, así como de la necesidad de llevar a cabo expropiaciones para disponer de los terrenos afectados.

ALEGACIÓN 51

2. Finalmente, el apartado C) concluye afirmando que: ***“Del análisis efectuado sobre los costes del servicio de saneamiento y depuración antes y después de atribuir a Ecociudad, se concluye que la gestión por la sociedad mercantil participada ha supuesto una recaudación media anual de 29,3 millones de euros, frente a unos costes anuales de prestación del servicio de saneamiento y depuración de 21,9 millones de euros (considerando una amortización anual de 3,5 millones de euros y excluida la provisión por responsabilidades con el IAA y la provisión de insolvencias).”***

De todo lo expuesto anteriormente se deduce que los costes anuales soportados por EZ para la gestión del saneamiento y depuración de Zaragoza y para dotar las provisiones por responsabilidades con el IAA, han sido prácticamente coincidentes con los ingresos obtenidos y en los estudios de costes respectivos se han considerado unos gastos e inversiones ajustados a los flujos monetarios reales soportados.



Asimismo, se ha contabilizado una cuota de amortización de 6,5 millones de euros, acorde con el valor razonable del inmovilizado inmaterial y se ha imputado un gasto por insolvencias de manera similar a lo prescrito en el artículo 193.bis del TRLRHHLL para la liquidación presupuestaria de las entidades locales.

En consecuencia, se considera necesario modificar esa conclusión del anteproyecto de informe considerando los costes utilizados por EZ, por estar ajustados a derecho.

ALEGACIÓN 52

PUNTO 3.5.1 Análisis de los costes de construcción y de explotación de las EDAR en Aragón

En la tabla de la página 55 donde se calculan diferentes datos para las depuradoras de Zaragoza, se aclara que en los costes de explotación de la EDAR La Cartuja no se incluyen los ajustes por carga contaminante (ICR). Se considera incorrecto, puesto que es un elemento más para retribuir al concesionario y su importe forma parte indivisible de los costes de operación y mantenimiento.

Lo que se pone en conocimiento de esa Cámara de Cuentas de Aragón a los efectos de que sea tenido en cuenta y, en consecuencia, se modifiquen los apartados alegados en el sentido de lo expuesto.

LA UNIDAD JURÍDICA Y DE CONTRATACIÓN DE
ECOCIUDAD ZARAGOZA, S.A.U.

Fdo.: Luis Vela Blasco

Zaragoza, a 18 de septiembre de 2019
LA DIRECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y
ECONÓMICOS DE ECOCIUDAD ZARAGOZA,
S.A.U.

Fdo.: Ricardo Lladosa Redondo

Vº Bº
LA PRESIDENCIA DE ECOCIUDAD ZARAGOZA,
S.A.U.

Fdo.: Jorge Azcón Navarro

LA GERENCIA DE ECOCIUDAD ZARAGOZA,
S.A.U.

Fdo.: Joaquín García Lucea





Atendiendo el ofrecimiento de la Cámara de Cuentas, para la formulación de alegaciones respecto del Anteproyecto de informe de fiscalización emitido sobre la sociedad municipal EZ S.A.U. DE LOS EJERCICIOS 2012-2017, procedo a realizarlas, en el plazo ofrecido, advirtiendo que este alegante no dispone de otra información que la retenida en su memoria, lo que puede conllevar alguna imprecisión, que sin duda sabrán disculpar.

ALEGACIONES

ALEGACIÓN 53

Primero - Reconocer y agradecer el trabajo realizado por la Cámara de Cuentas en la fiscalización realizada sobre EZ.

ALEGACIÓN 54

Segundo - Respecto de la Auditoría Financiera de la sociedad EZ, me atengo a lo expuesto en su propio informe por el que la Cámara de Cuentas, se releva del ejercicio de fiscalización habida cuenta los argumentos expuestos y en concreto destacando la opinión favorable emitida por una firma de auditoría privada en todos los años salvo uno, por cuanto no era obligatorio.

ALEGACIÓN 55

Tercero - Respecto de la Fiscalización operativa de la gestión del servicio de saneamiento y depuración, manifestar que la encomienda efectuada por el Ayuntamiento a la sociedad instrumental Ecociudad Zaragoza, se cumplió en sus propios términos, afrontando ésta las obligaciones inherentes a dicha encomienda, sin demérito alguno para el patrimonio cedido desde el momento de la transferencia en enero de 2013, como también se deduce del informe.

ALEGACIÓN 56

Es igualmente destacable el hecho que EZ, en el momento de la transferencia de la gestión por parte del Ayuntamiento, de la depuradora de la Cartuja, impulsó la contratación que consta en el Anexo 4.- relación anual de contratos y que se corresponde con el numeral 19:2015-257/15- Servicios, estudio de evaluación técnica de las instalaciones de la estación depuradora de la Cartuja.

El citado estudio de AUDITORIA TÉCNICA, posibilitó conocer el estado de la DEPURADORA y en consecuencia hacer un plan de previsiones de inversión y mantenimiento y costes acorde con la realidad fáctica de la misma, que se desconocía en ese momento. La citada auditoria permitió establecer un plan de inversiones por EZ para afrontar la situación de las instalaciones obsoletas que recibió.

ALEGACIÓN 57

Cuarto - Respecto de los contratos del Ayuntamiento en los que se subrogó a EZ, cabe indicar que la continuidad de los mismos lo fue pacíficamente con plena anuencia de los contratistas afectados hasta su finalización, sin que se efectuara por aquello reclamación de tipo alguno.

Tampoco hubo ninguna alegación, reclamación, ni recurso, desde organizaciones empresariales, sindicales o políticas.

ALEGACIÓN 58

Quinto - Respecto de la Fiscalización de la legalidad de las áreas de contratación y personal, 3.2.3. Contratos licitados por la sociedad. Muestra analizada.

En él, se enumeran los incumplimientos más significativos observados y respecto de los cuales, y con carácter general y aunque pueda parecer obvio, se emitían en todas las contrataciones informes de legalidad por la asesoría jurídica de la sociedad, así como de fiscalización previa por la Intervención General del Ayuntamiento y se era escrupuloso con la aplicación del procedimiento, incluido el periodo de información pública en el que pudiesen ser formuladas alegaciones, que en algún caso se produjeron, incluso recursos ante el Tribunal de Contratos, rectificando lo que procediese.

Asimismo, indicar que de modo permanente se aplicaron los criterios de ponderación y selección de los pliegos de condiciones administrativos generales que regían para el Ayuntamiento.

Respecto de los citados contratos, se efectúan las siguientes alegaciones:

ALEGACIÓN 59

1 - En el perfil del contratante se publicaban igualmente la referencia a los pliegos de condiciones de los contratos a licitar y en todos ellos se reflejaban, en la cláusula correspondiente de los mismos, los cargos orgánicos integrantes de las mesas de contratación.

ALEGACIÓN 60

2 - El precio fue siempre el elemento determinante como criterio rector para la selección del contratista y la fórmula empleada era la utilizada en los pliegos del Ayuntamiento, al considerarla como la idónea.

ALEGACIÓN 61

3 - En el ejercicio 2018, fui relevado del puesto de trabajo el 14 de febrero, por lo que nada puedo aportar respecto de la prórroga y modificación a que se alude en este apartado.

ALEGACIÓN 62

4 - Este expediente de contratación fue objeto de un procedimiento penal que concluyó con el sobreseimiento LIBRE y archivo definitivo (ver auto juzgado nº4) DILIGENCIAS PREVIAS 984/2016.

En todo caso, señalar que el informe técnico de sustitución de las mejoras por otras de carácter imperativo, tiene su causa al advertir los técnico redactores de la propuesta que fue confirmada por el gerente, de la total inadecuación de la ejecución de la mejora inicialmente prevista (ubicación de un silo de fangos de agua tratada, encima de una tubería principal de impulsión de agua potable a la ciudad), y que la hacían incompatible por razones de seguridad.

Esta circunstancia se apreció al ir a ejecutar la referida mejora inicial y se desestimó por la causa sobrevenida señalada.

Por otra parte, las mejoras que se propusieron y ejecutaron eran equivalentes en términos de valor económico de acuerdo con el informe técnico.

Por lo que se consideró apropiada la sustitución, por las correspondientes medidas de seguridad de la planta depuradora que o no existían o eran muy precarias, como queda acreditado en el expediente y afectaban a las operativa diaria del proceso de depuración y a su personal. Las medidas de seguridad e higiene en el trabajo, debían haberse implantado años atrás en el 1997, año de entrada en vigor de la norma.

ALEGACIÓN 63

5 - Los criterios de adjudicación de los contratos, eran los que habitualmente aplicaba el Ayuntamiento sin modificaciones y no constaban reparos anteriores al respecto ni por el Tribunal de Cuentas ni por la Cámara de Cuentas, por lo que se continuaba con lo que se consideraba ajustado a la norma.

6 - -----

ALEGACIÓN 64

7 - El tipo licitatorio de dichos contratos respondía al estudio realizado por el servicio técnico de la sociedad, que siempre veló por la mayor eficiencia en los costes, sin demérito para la obra licitada, como queda acreditado en los expedientes al haberse adjudicado a la más económica y con capacidad técnica suficiente. No debe olvidarse que eran los años de la mayor crisis económica del siglo, la competencia en el mercado era brutal y muchas veces suicida, afectaba a todos los ámbitos de la contratación pública cualquiera que fuese el ente licitador observándose bajas temerarias que debían ser justificadas o eran rechazadas.

8 - -----

9 - -----

ALEGACIÓN 65

10 - Los contratos tenían objetos distintos, aunque se dirigieran a un mismo fin, disponer de la *due diligence*.

Ello hizo que se impulsara la contratación separada para disponer del servicio profesional más competente en el ramo tanto jurídico como económico.

ALEGACIÓN 66

11 - La complejidad de integración en el "padrón único de contribuyentes" residenciado en el servicio municipal del Ayuntamiento requirió la prolongación de los plazos hasta alcanzar los objetivos fijados por el mismo. Lo que produjo la necesaria ampliación de los plazos del contrato.

El Ayuntamiento de Zaragoza podrá explicar (y seguro lo hará en sus alegaciones) las innumerables reuniones y documentación cruzada que generó este asunto. Desde el Ayuntamiento, se asumió con resistencia y cautela, dadas las características particulares del sistema informático municipal y las crecientes exigencias en materia de protección de datos. En ningún caso sería justo imputar responsabilidad a EZ en un asunto completamente ajeno a la misma y que su razón de ser, no era otra que la mejora en el procedimiento de percepción de los ingresos de la sociedad.

12 - -----

ALEGACIÓN 67

13 - La incidencia era grave y hubo que actuar de inmediato con las atribuciones y especialidades que esta circunstancia otorga.

ALEGACIÓN 68

14 - EZ, por mandato del Ayuntamiento impulsó la ejecución de la obra, en la confianza otorgada por el propio mandante de que se dispondría de los suelos necesarios para la finalización de la obra en plazo. El Ayuntamiento de Zaragoza podrá explicar (y seguro lo hará en sus alegaciones) la documentación cruzada que generó este asunto.

ALEGACIÓN 69

15 - El proyecto respondía a los datos de campo tomados en su momento y fue contratado por el Ayuntamiento y redactado por ingenierías externas a EZ.

En su ejecución, se produjeron alegaciones de orden ambiental, por las asociaciones del barrio de Casetas, (impidiendo la tala de algunos árboles que el proyecto externo aprobado por el Ayuntamiento recogía), lo que exigió la modificación del mismo.

ALEGACIÓN 70

Respecto de los puntos 6, 8, 9 y 12, indicar que la carencia de mi comentario es por la falta de documentación que me permita contrastar mis datos memorísticos, sin perjuicio de la mayor consideración a lo expuesto en el informe de la Cámara.

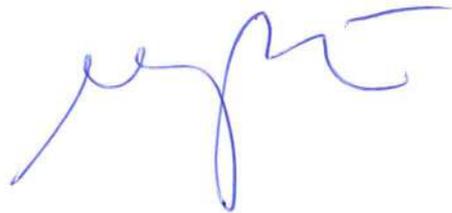
ALEGACIÓN 71

Sexto - Respecto de la gestión de personal, aprecia el informe la total legalidad observada en dicha gestión, tal y como se desprende de lo expuesto en las páginas 40 a 42, lo que podría añadirse como una nueva conclusión a las once anteriores que se reflejan en la página 15.

ALEGACIÓN 72

Séptimo - Les ruego tengan en consideración las alegaciones anteriores respecto de los puntos más sobresalientes de su informe, y entiendan que esto pueda interpretarse como mi total conformidad o disconformidad con el resto del informe, dado que son alegaciones basadas en el recuerdo y sin documentación alguna, ya que como he expresado, fui cesado de EZ el 14 de febrero de 2018 para pasar al Ayuntamiento de Zaragoza, en mi condición de funcionario público y posteriormente en mayo de 2018 a la situación de jubilación.

Zaragoza, a 14 de agosto de 2019



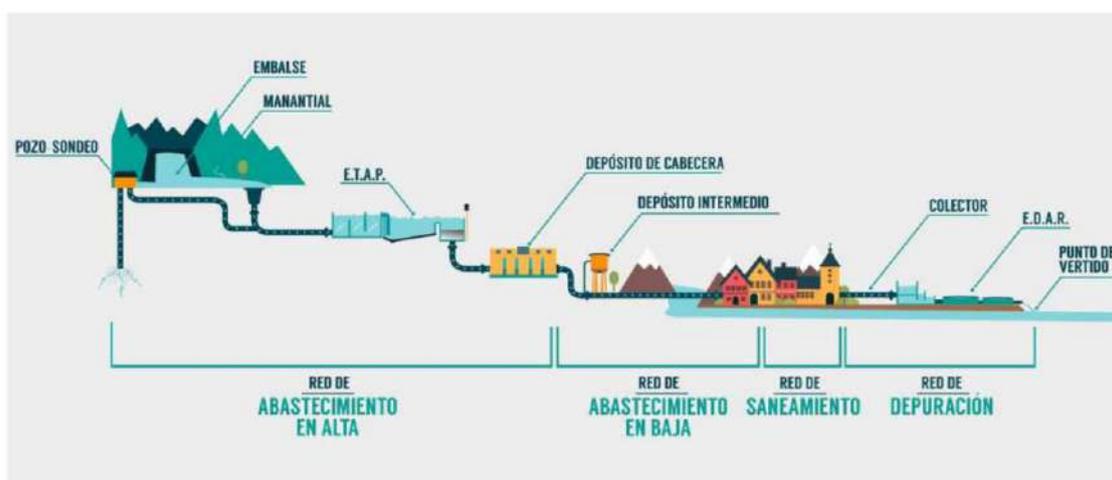
Ilmo. Sr Presidente de la Cámara de Cuentas de Aragón

ANEXO 8.- TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

ALEGACIONES PRESENTADAS POR LA SOCIEDAD ECOCIUDAD ZARAGOZA, S.A.U.

Previamente a la contestación de las alegaciones, la Cámara de Cuentas quiere manifestar que en el informe de fiscalización de la sociedad Ecociudad Zaragoza, S.A.U. en todo caso se ha tratado de simplificar y arrojar luz en una materia confusa y compleja en la que intervienen multiplicidad de actores:

- **Ayuntamientos**, que se encargan del servicio de abastecimiento de agua potable y del alcantarillado, por el que se cobra una tasa municipal.
- **Instituto Aragonés del Agua**, que se encarga del saneamiento y depuración en todo el territorio aragonés (excepto el municipio de Zaragoza) y que recauda el impuesto sobre la contaminación de las aguas (ICA).
- **Ayuntamiento de Zaragoza**, que gestiona el abastecimiento de agua potable, por el que se cobra la tasa de abastecimiento.
- **Ecociudad Zaragoza, S.A.U.**, que se encarga del servicio de alcantarillado, saneamiento y depuración en el municipio de Zaragoza, por el que se cobra una tarifa a partir de 2013.



Fuente: Diputación Provincial de Granada.

En todos los análisis del informe relativos a los costes del servicio de saneamiento y depuración y a la carga fiscal trasladada a los ciudadanos se ha procurado trabajar con datos comparables, siempre y cuando estuvieran disponibles.

En el informe se ha tratado de responder a estas preguntas:

- ¿Cuánto cuesta el servicio de saneamiento y depuración en Aragón?

Para calcular el coste del servicio hemos considerado solo el coste de construcción (vía amortización de acuerdo con la vida útil de las instalaciones) y el coste de explotación de las plantas.

a) El coste de construcción de las depuradoras acometidas mediante la modalidad de concesión de obra se ha obtenido de los saldos contables de inmovilizado que muestran la inversión efectuada por los concesionarios. Para comparar magnitudes homogéneas de costes de construcción, no se han considerado los costes financieros asociados a la construcción de depuradoras (que han sido deducidos de

las cuotas de los concesionarios), ni las subvenciones europeas que financiaron algunas de las plantas depuradoras.

b) Respecto de los costes de explotación solo se ha considerado el precio pagado a la empresa prestadora del servicio, sin incluir otros costes directos o indirectos de administración o de otro tipo.

- **¿Cuánto paga el ciudadano aragonés por el consumo de agua según el municipio donde vive?**

En el análisis comparativo de la carga fiscal de los usuarios se han tenido en cuenta todos los tributos que paga un ciudadano al consumir agua. No se considera carga fiscal el coste no trasladado al ciudadano porque se haya financiado con el presupuesto propio de cada entidad: ni el que haya podido soportar el Ayuntamiento por la falta de cobertura de todos los costes del servicio mediante la tasa o tarifa, ni el soportado por el Gobierno de Aragón o el Instituto Aragonés del Agua hasta la puesta en marcha del Impuesto de Contaminación de las Aguas en 2005 o posteriormente.

- **Alegación 1**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación propone la eliminación del párrafo que hace referencia a la falta de acreditación de medios y de las razones de eficacia, eficiencia y economía que justificarían la gestión del servicio de saneamiento y depuración a través de un ente instrumental frente a la gestión por el Ayuntamiento, porque en aquel momento no estaban previstas estas obligaciones en la normativa.

La Cámara de Cuentas considera que es un aspecto importante de subrayar, dado que actualmente la normativa exige justificar que la prestación de un servicio a través de un ente instrumental resulta más sostenible y eficiente de acuerdo con criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión (art. 85.2 TRLBRL). Además, en el informe ya se aclara que estas obligaciones no estaban vigentes en el momento de la asunción de la competencia por EZ.

En conclusión, no se estima la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 2**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación señala que es errónea la afirmación que consta en el informe sobre que la EDAR La Cartuja nunca formó parte del inmovilizado del Ayuntamiento de Zaragoza, ya que las cantidades abonadas por el componente C1 se imputaron a la aplicación presupuestaria correspondiente del capítulo 6 (INF-161-60200, Gastos inversión depuradora La Cartuja-C1), que se corresponden con asientos en la cuenta de inmovilizado 20100 (Infraestructuras y bienes destinados al uso general) de la contabilidad financiera, según la anterior instrucción de contabilidad vigente hasta 2014.

Efectivamente, se ha comprobado en los papeles de auditoría de la fiscalización del Ayuntamiento de Zaragoza de 2011 que las cantidades del componente C1 se contabilizaban de la forma que indican en las alegaciones. Sin embargo, los saldos de inmovilizado de la contabilidad financiera (balance) no estaban vinculados a activos concretos mediante un inventario fiable y el descuadre entre el valor de coste del inventario de activos y el saldo contable ascendía en 2011 a 1.334 millones de euros (de un saldo contable del inmovilizado material de 1.743 millones de euros). Esta falta de conciliación entre información contable y el inventario de activos ha sido una de las principales razones de la limitación al alcance de los informes de fiscalización de los ejercicios 2011, 2016 y 2017.

Además, en los anexos sobre inmovilizado que figuran en el estudio de costes del Ayuntamiento del ejercicio 2011, el valor de las instalaciones depuradoras ascendía a 7,94¹ millones de euros, por lo que parecía evidente que el saldo de inmovilizado no incluía la EDAR La Cartuja (cuyo coste de construcción fue de 125 millones de euros). Por otro lado, en el estudio de costes del Ayuntamiento para el cálculo de la tasa de 2011, los componentes C1 y C2 se incorporaban directamente como costes de depuración a partir de las siguientes partidas presupuestarias (datos en euros):

Partida presupuestaria	Concepto de gasto	Importe 2009 (liquid. Ppto)	Importe 2010 (Ppto. defin.)	Importe 2011 (Ppto. defin.)
INF-161-22799	Explotación depuradora La Cartuja (C2)	7.975.851	7.600.000	7.714.000
INF-161-22799	Gastos inversión depuradora La Cartuja (C1)	9.580.014	9.800.000	9.947.000
INF-161-22799	Fondo reposición depuradora La Cartuja	399.214	400.000	406.000
	TOTAL COSTE PRESUPUESTADO	17.955.079	17.800.000	18.067.000²

Fuente: Anexos presupuestarios del estudio de costes de la tasa (O.M. nº 24.25 Servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales).

No obstante, dado que no puede asegurarse si la EDAR La Cartuja formaba parte o no del saldo de inmovilizado del Ayuntamiento en el ejercicio 2011 fiscalizado, se modifica la nota al pie nº 3 según propone la alegación.

En conclusión, se acepta la alegación y se modifica el informe.

- **Alegación 3**

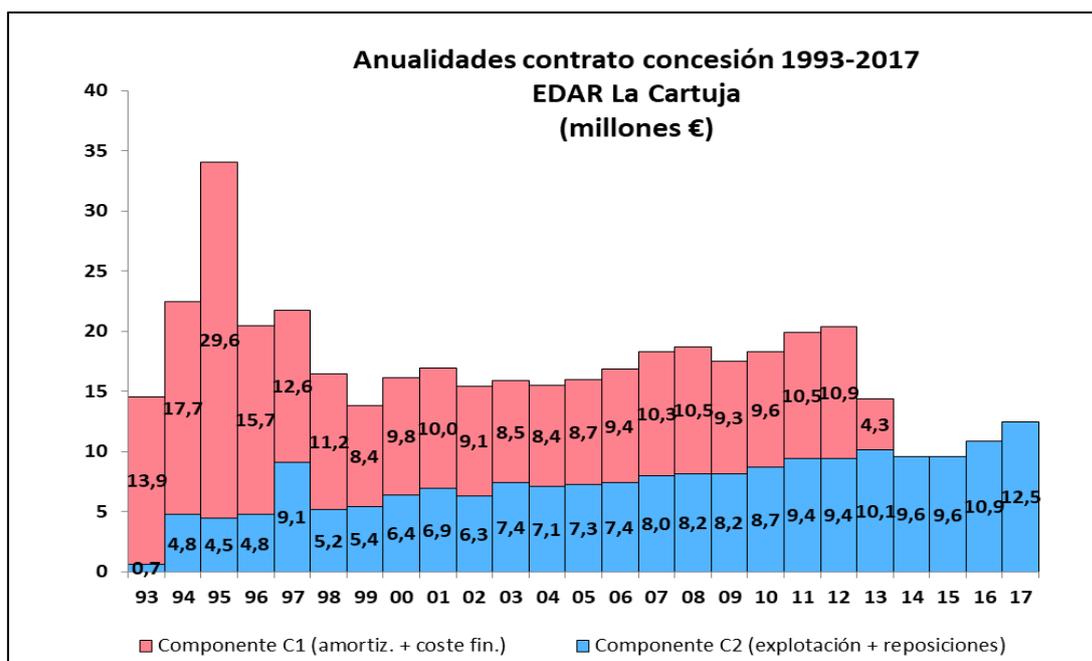
Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación matiza algunas de las afirmaciones que se recogen en la conclusión nº 2 del informe (páginas 6 y 7). Al respecto, la Cámara de Cuentas matiza también lo siguiente:

a) c) f) La finalización del pago del componente C1 supuso la reducción de unos 10 millones anuales aproximadamente, como se comprueba en el gráfico de la página 52 del informe. Lógicamente, es a partir de 2014 cuando se obtiene el ahorro de 10 millones de euros, puesto que el último pago del componente C1 efectuado en 2013 fue de 4,3 millones de euros, frente a los 9-11 millones que se venían pagando en los últimos ejercicios.

¹ Ver detalle en el cuadro de la página 46 del informe (apartado 3.4.2. A).

² Ver cuadro anexo 5 (costes "La Cartuja" imputados en 2011 al cálculo de la tasa = 18.067 miles €).



b) Señala la alegación que los ingresos por la tasa de saneamiento de 2012 solo alcanzaron el 87,81% de los costes, lo que supone un déficit del 12,19%, lo que parece indicar que justificaría el mantenimiento de la tarifa de EZ en 2013. No se aporta ninguna justificación de esta afirmación que, además, no desvirtúa el contenido del informe.

El resto de matizaciones son aclaraciones que no afectan al contenido del informe y que tratan de justificar que *“el cambio de tasa a precio de derecho privado ... ha tenido un efecto neutro, tanto para la ciudadanía como la Comunidad Autónoma puesto que se ha mantenido la presión fiscal”*.

Concluye la alegación que *“no se puede hablar de generación de beneficios en la sociedad, puesto que, aun habiendo reducciones de costes, las provisiones por compromisos adquiridos por el ayuntamiento son equivalentes a dichas reducciones”*.

No se admite esta conclusión puesto que las cuentas de resultados de los ejercicios 2013 a 2017 arrojan unos beneficios acumulados de 2,4 millones de euros, una vez descontadas todas las provisiones, dotaciones y amortizaciones correspondientes. Además, si finalmente no se abonar al IAA los 10 millones de euros provisionados, la sociedad obtendría un beneficio extraordinario por este importe.

En conclusión, no se acepta la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 4**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación matiza que la incorporación del municipio de Zaragoza al sistema general del canon de saneamiento fue el 1 de enero de 2008, aunque reconoce más adelante que la falta de *“aprobación del convenio económico previsto en el convenio marco de colaboración, es a partir de la entrada en vigor de la Ley 2/2016... cuando resulta de aplicación el ICA en el municipio de Zaragoza”*.

Esta matización no contradice lo señalado en el informe (nota al pie nº7), puesto que es un hecho que los ciudadanos de Zaragoza comenzaron a pagar el ICA a partir de 2016, con una bonificación del 70% en dicho ejercicio y del 60% a partir de los siguientes, por las razones que se indican en la alegación y en el propio informe sobre reconocimiento del esfuerzo inversor de Zaragoza.

Estas bonificaciones no eran exclusivas del municipio de Zaragoza, sino que también se aplicaban a otros municipios que hubieran costado su depuradora (D.A. 7ª LARA y art. 82 LARA). También se regulan en la Ley bonificaciones para los municipios que no cuenten con instalaciones en funcionamiento.

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe.

- **Alegación 5**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación insiste en que Zaragoza se incorporó al sistema general del ICA desde el 1 de enero de 2008, aunque los zaragozanos comenzaron a pagar el ICA a partir de 2016. La aportación del municipio de Zaragoza al sistema general de depuración de Aragón entre 2008-2016 fueron las provisiones que la sociedad EZ ha contabilizado (pero no pagado), por importe de 10 millones de euros, para cubrir los compromisos con el IAA acordados el 4/12/2012.

Se alega también que las bonificaciones de Zaragoza buscan evitar la doble imposición y se aplican sine die. La Cámara de Cuentas no está tan segura de esta afirmación y por ello utiliza el condicional en su conclusión: *“el ajuste de la tasa podría haber afectado a la bonificación de la que gozan los contribuyentes del ICA residentes en el municipio de Zaragoza”*. Lo que sí es seguro es que si la gestión hubiera permanecido en el Ayuntamiento y se hubiera mantenido la figura de la tasa, esta debería haberse reducido y acomodado a los menores costes que suponía la finalización del pago del componente C1, de acuerdo con lo que establece el art.9 de la Ley 5/2006, de 22 de junio, de Tasas y Precios Públicos de Aragón.

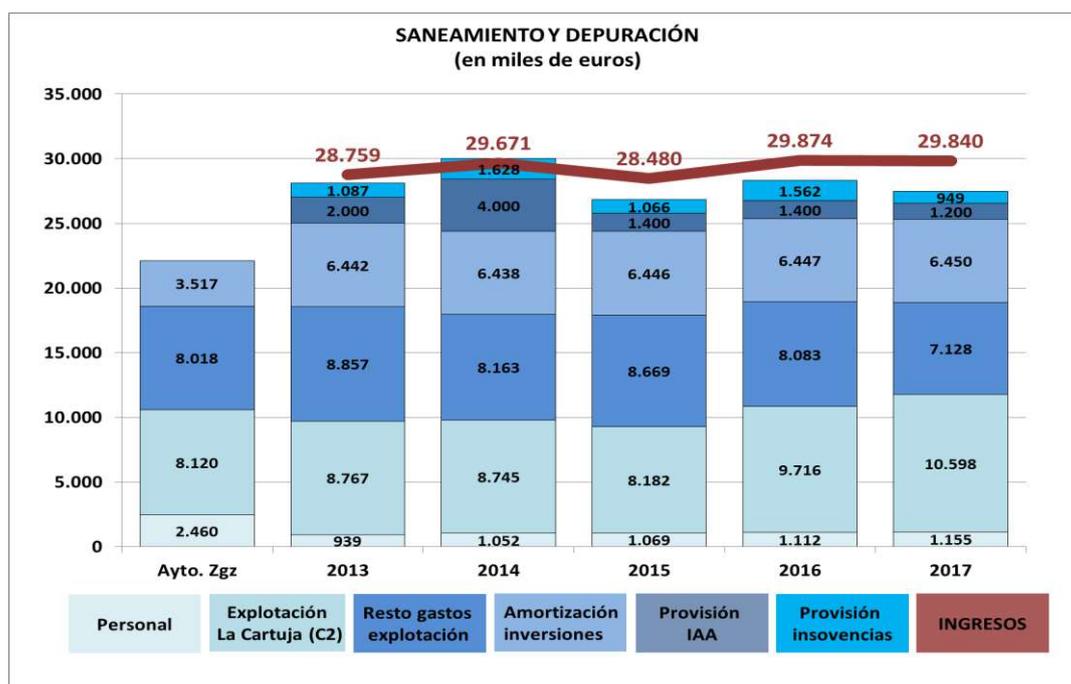
En conclusión, no se acepta la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 6**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación aclara que la reducción de costes que supuso el componente C1 ha sido sustituida por otros costes asumidos por EZ y que justifican el mantenimiento de la tarifa en los mismos términos de la tasa: provisión IAA, mayor coste de amortización, costes de personal y estructura de EZ, asistencias técnicas, sobrecostes por aumento de la carga contaminante e inversión en infraestructuras.

Todos estos costes ya se recogen en el informe en el apartado 3.4.2 c) “Conclusiones del análisis comparativo de los costes de abastecimiento y depuración antes y después de la cesión” y se presentan gráficamente de la siguiente manera.



Así, el mantenimiento del nivel de ingresos de la tarifa de EZ se ha justificado “contablemente” mediante:

- un incremento del coste de amortización por importe de 3 millones anuales (incremento contable derivado de la operación de cesión de las instalaciones que ha permitido una revalorización de los activos que no responden realmente a nuevas inversiones),
- provisiones dotadas entre 2013-2017 por importe 10 millones de euros para cubrir los compromisos asumidos por el Ayuntamiento de Zaragoza con el IAA, que no se han pagado,
- dotación de provisión por insolvencias de 6 millones de euros entre 2013-2017.

A pesar de este incremento de costes “contables” respecto de los incluidos en los estudios de costes del Ayuntamiento hasta 2011, los ingresos por recaudación de la tarifa han sido superiores y se han obtenido beneficios en este periodo por valor de 2,5 millones de euros. No se trata de un “supuesto beneficio” como dice la alegación, sino de un beneficio real. De hecho, el remanente positivo que mencionan en el escrito de alegaciones no es de 2,5 millones de euros, sino de 11 millones de euros de efectivo que muestra el balance de situación al cierre de 2017.

Respecto de las inversiones necesarias a las que se destinará este remanente, no se aporta ninguna justificación en el escrito de alegaciones.

En conclusión, no se acepta la alegación y no se modifica el informe.

• Alegación 7

Contestación de la Cámara de Cuentas

Efectivamente, como aclaran en la primera parte de la alegación, el servicio de saneamiento, entendido como alcantarillado, sigue siendo gestionado por los

ayuntamientos en la mayoría de los municipios (y así se aclara en la parte introductoria de este apartado de observaciones a las alegaciones).

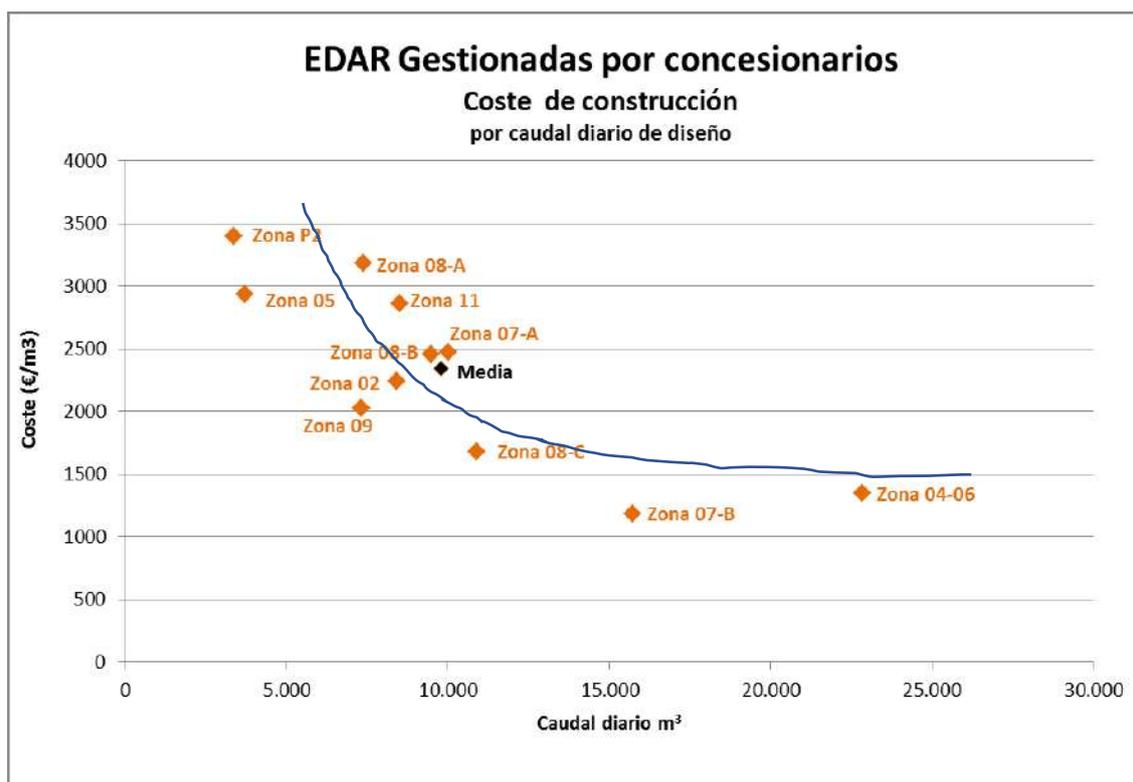
La Cámara de Cuentas no considera necesario incorporar esta aclaración en la nota al pie nº 8 porque en este apartado se analiza el coste de construcción y explotación de las EDAR, sin considerar el coste de mantenimiento y reposición de alcantarillado. Además, esta aclaración ya se recoge más adelante en la nota al pie nº 10 y en el apartado 3.5.2. del informe.

Se alega a continuación que las EDAR que gestiona EZ dan servicio a una población de 664,9 miles de habitantes. Esta cifra no difiere significativamente de la que ha utilizado la Cámara de Cuentas: 653 miles de habitantes, según los datos de población que se recogen en el Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración, tal como se indica en la nota al pie nº 8.

Respecto de la referencia a la carga contaminante, la alegación propone incorporar datos concretos del aumento. Se acepta la alegación y se incorpora en la nota al pie nº 9.

Respecto del indicador utilizado por la Cámara de Cuentas para analizar el coste de construcción de las EDAR, se alega que la ratio se considera poco representativa en el IAA porque acumula datos de varias plantas por zonas y que el coste depende también de la tecnología de depuración utilizada, la antigüedad de las obras y la carga contaminante entre otros factores. La Cámara de Cuentas comparte esta aclaración y así lo expresa en el quinto párrafo de la conclusión nº 4.

A continuación, la alegación recoge ejemplos concretos de la ratio “coste de construcción por caudal de diseño” para ilustrar que las economías de escala no pueden explicar por sí solas las diferencias de costes unitarios, por lo que se requeriría un análisis más profundo que incluyera otras variables. Estos mismos argumentos fueron alegados en su día por el Instituto Aragonés del Agua, que incorporó un análisis de regresión múltiple. La Cámara de Cuentas comparte estas apreciaciones, aunque un análisis demasiado exhaustivo haría inviable la emisión de este informe en un plazo razonable. Lo que está claro es que hay una relación entre coste de construcción y el tamaño de las depuradoras, como se aprecia en el gráfico del informe. Esta relación entre estas dos variables tendría la forma de la línea azul dibujada y, lógicamente, son los puntos más dispersos (tanto por encima como por debajo de la curva) los que requieren una explicación.



En conclusión, se acepta parcialmente la alegación y se incorpora la siguiente matización en la nota al pie nº 9:

De acuerdo con el escrito de alegaciones, en 2017 la capacidad utilizada en términos de DBO5 alcanzó el 90,6% en la EDAR La Cartuja, el 118% en la EDAR Almozara y el 47,9% en la EDAR Alfocea.

- **Alegación 8**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación recoge aclaraciones que no modifican el contenido del informe.

- **Alegación 9**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación sugiere complementar el análisis realizado por la Cámara de Cuentas utilizando los metros cúbicos facturados a los contribuyentes (vía tasa, tarifa o impuesto), en lugar de los metros cúbicos depurados, puesto que suele haber bastante diferencia cuando hay ineficiencias en el sistema (aguas parasitarias o falta de control adecuado de los caudales vertidos al colector). A continuación, las alegaciones presentan un gráfico muy interesante sobre la evolución del coste de explotación por m³ depurado y por m³ facturado en la EDAR La Cartuja.

La Cámara de Cuentas no puede efectuar este análisis en este momento. Además, los datos con los que se trabajó en el informe del IAA fueron también metros cúbicos depurados, y por lo tanto, debe mantenerse el análisis inicial para poder comparar magnitudes homogéneas.

- **Alegación 10**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Se acepta la alegación en lo referente a la utilización de la expresión “figuras no tributarias” en sustitución de “figuras de derecho privado” por tratarse de la denominación que recoge la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

En cuanto al esquema del ciclo integral del agua, la alegación propone separar la repercusión del ICA que se destina a financiar actividades de saneamiento y depuración del propio municipio de las del resto de Aragón, lo que añade complejidad al gráfico en contra del objetivo de simplificar que tiene ese gráfico (y el informe, en general). Llevar la rigurosidad hasta este punto exigiría considerar también otras cuestiones relevantes que tampoco constan en el cuadro y que lo complicarían en exceso, como por ejemplo el que parte de la recaudación obtenida por EZ (pago por utilización de las infraestructuras cedidas al Ayuntamiento) se esté destinando a la provisión de otros servicios públicos no vinculados al ciclo integral del agua.

El gráfico solo pretende mostrar la **carga fiscal por el consumo de agua**, esto es, **cuánto paga cada ciudadano por el consumo de agua y a quién se paga**. No muestra qué gastos se financian con la recaudación de cada una de las figuras tributarias que intervienen. Esta última cuestión se analiza separadamente en el apartado 3.4.2 del informe, que además, se trata de un análisis parcial porque solo se han analizado los estudios de costes del Ayuntamiento de Zaragoza y de EZ, y ninguno del resto de los ayuntamientos de población mayor de 10.000 habitantes.

En conclusión, se acepta parcialmente la alegación en lo referente al concepto de “figuras no tributarias” y se procede a la modificación del informe.

- **Alegación 11**

Contestación de la Cámara de Cuentas

El objeto del informe es fiscalizar la actividad de saneamiento y depuración, (competencia de EZ), no la de abastecimiento (prestada por el Ayuntamiento de Zaragoza). No obstante, la Cámara de Cuentas ha considerado de interés reflejar en el informe la diferente carga fiscal que afecta a los ciudadanos de los municipios de más de 10.000 habitantes, agrupando las distintas figuras tributarias y no tributarias que gravan el consumo de agua.

Por otra parte, no es correcto el análisis sobre el “coste del saneamiento” que presenta EZ en sus alegaciones por varias razones, lo que provoca que los datos del cuadro de EZ no sean directamente comparables:

- Por un lado, algunos municipios no han aprobado una tasa específica de alcantarillado, la cual parece estar incluida en la misma tasa de abastecimiento. Es el caso de Cuarte de Huerva, Huesca o Utebo, que no facturan nada por saneamiento (las cifras 47,76 €, 81,72 € y 82,24 € de la tabla de la página 57 corresponden a la tasa de abastecimiento).

- Por otro lado, para tener datos homogéneos, a la tasa de abastecimiento del Ayuntamiento de Zaragoza (78,99 €) habría que incorporar la parte del alcantarillado (saneamiento) incluida en la tarifa de EZ, con lo que la carga fiscal aumentaría sensiblemente.

Por lo tanto, los gráficos de las páginas 11 y 12 del escrito de alegaciones sobre el “coste anual del abastecimiento” y “coste anual del saneamiento” que presenta EZ no son correctos porque no presentan valores comparables. En la tabla de la página 57 del informe se detallan las distintas figuras tributarias que gravan el ciclo del agua en cada municipio.

Finalmente, la alegación no indica cómo se ha procedido al cálculo de la carga fiscal anual de abastecimiento para cada municipio ni el ejercicio al que se refieren, aunque aparentemente sean del 2017.

En conclusión, no se estima la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 12**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación considera que la razón de que la carga fiscal del saneamiento y depuración en el municipio de Zaragoza sea la menor de todas las analizadas no se debe al efecto de las economías de escala, sino a que en las poblaciones analizadas la presión fiscal del ICA se sitúa por encima del coste real del servicio que reciben. Efectivamente, como se puso de manifiesto en el informe del IAA 2015, el ICA es un impuesto que tiene una función redistributiva que grava por igual a todos los ciudadanos con independencia del lugar en el que viven, para no penalizar a los municipios pequeños cuyos costes de saneamiento y depuración “per cápita” se disparan frente a los de los de poblaciones más grandes.

Por otro lado, tal como se ha señalado en la alegación nº 11 anterior, los datos del gráfico de la página 12 del escrito de alegaciones no son comparativos, ya que hay municipios en los que no es posible desligar las actividades de saneamiento (alcantarillado) y abastecimiento, tal como se muestra en la tabla de la página 57 del informe. Además, en la actividad de saneamiento de EZ se repercuten costes que en el resto de municipios se facturan en la actividad de abastecimiento (lectura y mantenimiento de contadores), lo que implica una distorsión aún mayor.

Respecto de la alegación sobre que otros municipios tuvieron acceso a fondos europeos, estatales, autonómicos y provinciales, debe señalarse que:

- En primer lugar, la alegación se limita a reflejar una afirmación genérica sin aportar ningún dato ni ninguna documentación justificativa. La Cámara de Cuentas desconoce la intensidad de esas posibles ayudas, en su caso.
- En segundo lugar, el análisis de la carga fiscal no debe mezclarse con el destino dado a la recaudación, ni con la financiación obtenida en su momento para financiar las infraestructuras (que reducirían el coste de amortización de inmovilizado). Es cierto que el coste financiero y las ayudas recibidas deberían haberse considerado en los estudios de costes de cada una de las figuras

tributarias, pero ese análisis no se incluía en los estudios de costes y excede del alcance de nuestro informe. Como hemos repetido a lo largo de este apartado, si queremos aportar un poco de claridad en esta materia compleja, hace falta “parcelarla”, pues no se puede mostrar en un solo gráfico los distintos aspectos de una misma realidad. Por eso se analizan separadamente, por un lado, los costes del servicio, y por otro, la carga fiscal, sin abordar cómo se financiaron en su día las infraestructuras (vía subvenciones, vía financiación de concesionarios o vía endeudamiento general o con recursos propios).

- Finalmente, no es cierto que la depuradora de Zaragoza no recibiera subvenciones y ayudas para sufragar su construcción y, si estas fueron poco trascendentes, se debió, en buena parte, a que el propio Ayuntamiento promovió su ejecución sin que las obras se hubieran declarado previamente de interés general. Así consta en la comparecencia de 20 de mayo de 1996 del entonces Director General del Agua ante la Comisión de Ordenación Territorial de las Cortes de Aragón para explicar el Plan de saneamiento de aguas residuales en la CA y su desarrollo (véase diario de sesiones de las Cortes de Aragón nº 049 de Serie B), en la que literalmente señalaba que *“sobre los fondos que ha puesto cada entidad en cuanto a la depuradora de Zaragoza, ha habido unos fondos europeos -creo que ha costado del orden de veintiocho mil millones de pesetas (datos del Ayuntamiento), y, de fondos europeos, creo que han ido a parar del orden de unos mil; me puedo confundir, pero de ese orden. El que no haya ido más dinero a la depuradora de Zaragoza se debe a que no ha sido declarada de interés general. El Ayuntamiento, en un momento determinado, creyó oportuno hacer la depuradora, y, sin declararla de interés general, el coste tuvo que asumirlo el propio Ayuntamiento”*.

Aclarar este punto es importante porque en la alegación nº 13 se retoma este mismo argumento para justificar el esfuerzo tributario realizado por la ciudadanía de Zaragoza (véase más adelante).

En conclusión, no se estima la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 13**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación insiste de nuevo en que las poblaciones analizadas (de más de 10.000 habitantes) recibieron subvenciones para la construcción de las infraestructuras y, sin embargo, el Ayuntamiento de Zaragoza no, pero no se adjunta en la alegación ningún dato ni justificación acreditativa.

A continuación, la alegación presenta un cuadro para cuantificar el esfuerzo adicional realizado por los ciudadanos de Zaragoza para financiar las infraestructuras por saneamiento y depuración.

En dicho cuadro se recoge que la tasa pagada por un zaragozano entre 1993-2017 suma un total de 1.295,27€ a precios corrientes (1.491,55€ a precios constantes). Según las alegaciones, este importe no cubre los costes reales del servicio, los cuales han tenido que ser financiados con otras partidas del presupuesto municipal. Sumadas

estas cantidades no cubiertas por la tasa, se alega que el coste total soportado por un zaragozano entre 1993-2017 ascendería a 2.092,61€ a precios constantes.

Los datos de este cuadro no coinciden con los de los análisis presupuestarios que figuran en los estudios de costes que ha revisado la Cámara de Cuentas. Además, este mismo argumento debería incorporarse para el resto de EDAR aragonesas que, hasta la implantación del canon de saneamiento en 2005, se sufragaron con los presupuestos propios de diferentes AAPP (Ayuntamientos, CHE, Administración de la CA e IAA), tal como se recoge en los anexos del PASD y en el informe del IAA 2015.

Finalmente, respecto de la utilización por la Cámara de Cuentas de un pago constante para el periodo 1993-2002 de 34 €/año, esta cifra se tomó como mejor aproximación disponible, dado que para ese periodo no es posible consultar registros digitalizados del Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza, en los que se publican anualmente las ordenanzas fiscales. Las tarifas que se aplican en el cuadro no se sustentan con documentación adicional aportada y, además, son inferiores a las consideradas por la Cámara de Cuentas. Por lo tanto, implican que la carga fiscal pagada por los ciudadanos de Zaragoza es inferior a los 1.458 euros señalados en nuestro informe, alejándole más de la media y de los municipios con mayor carga.

En conclusión, no se estima la alegación y no se modifica el informe.

No obstante, para evitar confusiones se considera más conveniente sustituir en la mayoría de los casos las referencias a “coste” por “carga fiscal” en los apartados 2.2.5, 2.2.6 y 3.5.2.

- **Alegación 14**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Las alegaciones presentan justificaciones o aclaraciones que no modifican el informe.

- **Alegación 15**

Contestación de la Cámara de Cuentas

En relación con el perjuicio ocasionado, en la alegación se advierte de una errata en el informe (el dato correcto sí aparece en la página 49, como se señala en la propia alegación). Se admiten también los fundamentos de la alegación en cuanto al cálculo del perjuicio económico en términos de coste y no de ingreso en la página 49 del informe.

Sin embargo, los vertidos sin facturación son un problema que sigue pendiente de solución, por lo que debe exigirse a EZ un papel más activo a la hora de identificar a los responsables (monitorización de los colectores) y exigirles como a cualquier usuario el abono de las tarifas que procedan, cumpliendo así el principio de “quien contamina paga”. La referencia a que las escorrentías tenían una función de limpieza del alcantarillado cuando no existían depuradoras no se considera procedente en la actualidad, ya que la de Zaragoza lleva casi tres décadas en servicio.

En consecuencia, se acepta parcialmente la alegación y se corrige el error material en cuanto a la determinación del perjuicio económico, manteniendo la redacción en cuanto a la necesidad de un mayor control sobre estos vertidos.

- **Alegación 16**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Se acepta la alegación y se modifica el informe.

- **Alegación 17**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación cuestiona únicamente la denominación de la nueva figura de ingresos introducida por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, proponiendo sustituir “prestaciones públicas patrimoniales no tributarias” por “prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario”. También se advierte de una referencia errónea a la conclusión nº 4 que, aparentemente debería ser la nº 3 y respecto al contrato de concesión de UTEDEZA (punto 2.3.9) se hace una remisión a alegaciones posteriores.

Se acepta la alegación y se procede a la modificación del informe en ambos aspectos.

- **Alegación 18**

Contestación de la Cámara de Cuentas

En lo referente a la asunción de obligaciones de AQUARA con EZ, en la documentación aportada a requerimiento de la Cámara de Cuentas no constaba comunicación alguna a dicha empresa ni acuse de recibo firmado (a diferencia del resto de contratistas).

Sin embargo, es cierto que existe un acuerdo de 23 de diciembre de 2014 suscrito a tres partes (AQUARA, EZ y Ayuntamiento), aunque se firmó con dos años de retraso desde la asunción de las competencias de saneamiento y depuración por parte de EZ, por lo que se modifica la redacción del apartado 2.3.10 del informe dejando constancia de este hecho.

En conclusión, se estima la alegación y se modifica el informe.

- **Alegación 19**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación advierte de un error material en los costes por suministro y mantenimiento de contadores, que son los siguientes:

Concepto de facturación	Periodo facturado	Importe (Base imponible)
2016		
Fra 1724-03/16F S F 314 (Dic 2015)		13.492,75
Fra 1724-07/16F S F 456	Ene - Mar 2016	497.560,46
Fra 1724-15/16F S F 714	Abr - Jun 2016	527.276,49
Fra 1724-22/16F S F 850	Jul - Ago 2016	255.291,20
Fra 929 S F 929	Sept - Oct 2016	334.093,20
Fra 1724-28/16F S F 954	Nov. 2016	174.487,06
CERT AQUARA DIC 16 (F 318 de 2017)	Dic. 2016	164.000,00
Provisión adicional Aquara dic16		103.401,53
Contabilizado en 2016		2.069.602,69
Gasto correspondiente al ejercicio 2016		1.923.267,84
2017		
F 318 de 19/4/17 Exceso prov. Dic 2016		-132.842,10
Fra 1724-06/17F S F 507	Ene - Mar 2017	440.423,02
Fra 1724-13/17-F S F 788	Abr - Jun 2017	502.952,28
Fra 1724-16/17F S F 1032	Jul - Ago 2017	248.106,51
Fra 1724-17/17F S F 1031	Sept. 2017	170.849,55
Fra 1724-22/17F S F 1094	Oct - Nov 2017	195.297,37
Fra 1724-22/18F S F 374	Dic. 2017	259.152,29
Contabilizado en 2017		1.683.938,92
Gasto correspondiente al ejercicio 2017		1.816.781,02

El gasto devengado (neto de IVA) por EZ correcto ascendería a 1,92 y 1,81 millones de euros en los ejercicios 2016 y 2017, respectivamente, teniendo en cuenta los ajustes efectuados al inicio y al cierre de cada ejercicio (provisiones y exceso de provisiones).

En consecuencia, se acepta la alegación y se procede a corregir las cantidades expresadas en el punto 2.3.10.

- **Alegación 20**

Contestación de la Cámara de Cuentas

El cuadro recogido en la página 24 del apartado 3.1.3 del informe se limita a constatar que el cambio del modelo de gestión de la actividad de saneamiento y depuración (desde el Ayuntamiento de Zaragoza hacia EZ) no ha implicado variaciones en la forma de prestar el servicio, que sigue sustentándose en operadores privados. La inclusión del contrato de concesión de la depuradora de La Cartuja dentro de los costes de explotación se considera procedente, puesto que se trata de un contrato más, con unas singularidades concretas de esta modalidad de contratación.

La alegación parece confundir el contrato de concesión de obra y servicio que adjudicó el Ayuntamiento con la "gestión indirecta". Sin embargo, este tipo de contrato es una

modalidad más de “gestión directa” a través de un tercero, al igual que lo es cualquier contrato de obra o servicio; no es una solución equivalente a la gestión indirecta del servicio por un contratista adjudicatario de un contrato de gestión de servicios públicos en régimen de concesión.

En conclusión, no se estima la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 21**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación recoge aclaraciones que no modifican el informe. Los informes de revisión limitada no son homologables ni tienen el mismo valor y alcance que un informe completo de auditoría financiera. Por lo tanto, se incumple la cláusula 5.1.o del PPT, que exigen al adjudicatario “someterse anualmente a una auditoría contable externa”. Además, no se han aportado las revisiones limitadas citadas en la alegación.

En conclusión, no se estima la alegación y no se modifica el informe

- **Alegación 22**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La Cámara de Cuentas no cuestiona la prerrogativa del Ayuntamiento para modificar e interpretar el contrato concesional y resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento; tampoco que se haya incumplido norma alguna. Se limita a reflejar la incoherencia existente entre la rotundidad establecida en el propio acuerdo de adjudicación (punto Octavo) y las modificaciones introducidas con posterioridad.

La remisión a lo establecido en la cláusula 9.1 del PPT es poco clara, porque al hablar de la posibilidad de “modificar estas fórmulas para lograr el mejor ajuste posible entre contaminación y costes” parece que se está refiriendo a los índices de carga contaminante (ICR) planteados en los párrafos anteriores, no a todo el sistema de retribución del concesionario.

Finalmente, las modificaciones planteadas en 1997 y 2002 se aprobaron en un horizonte temporal posterior al señalado en la propia cláusula 9.1 (resultados obtenidos en los dos primeros años de explotación del servicio), teniendo en cuenta que la depuradora de La Cartuja entró en servicio en mayo de 1993.

La alegación referente a la depuración de aguas procedentes del polígono de Malpica se trata de aclaraciones y observaciones que no modifican el contenido del informe. No es objeto de la Cámara de Cuentas precisar todos y cada uno de los múltiples factores que justifican el aumento de la carga contaminante sino solo los principales, como ya se señalaba en el informe.

En conclusión, no se estima la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 23**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación advierte de un error en la fórmula “ $1,1 > ICR > 1,3$ ”, que debería ser “ $1,1 < ICR < 1,3$ ”. Sin embargo, esta errata no modifica la incidencia señalada en el informe.

En consecuencia, se acepta la alegación y se procede a corregir la fórmula señalada.

- **Alegación 24**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La cláusula decimotercera del contrato modificado nº 2 fija una nueva fórmula para el cálculo del ICR distinta a la que establecían inicialmente los PPT, señalando los posibles valores del coeficiente de revisión K_c aplicables en función del obtenido para el ICR. En esta nueva redacción no consta ninguna remisión expresa a los pliegos anteriores, aunque se ha comprobado que, efectivamente, para valores ICR comprendidos entre 0,9 y 1,1 no procede revisión alguna (cláusula 9.1).

En consecuencia, se acepta la alegación y se procede a suprimir la incidencia señalada.

- **Alegación 25**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La cláusula decimotercera del contrato modificado nº 2 establece que “para valores de $ICR < 0,7$ o $ICR > 1,3$ no tendrá validez la fórmula precedente y las partes procederán a negociar un nuevo sistema de ponderación y cálculo del coeficiente corrector, que garantice el equilibrio económico de la concesión”. En virtud de ello, no puede admitirse el planteamiento diametralmente opuesto (“la fórmula de cálculo es perfectamente válida para valores superiores a 1,3”), como sostiene en las alegaciones tanto UTEDEZA como la propia EZ; si ese fuese el caso debería procederse a una nueva modificación del contrato, lo que no se ha realizado.

Por otra parte en la alegación se indica que en un informe de la Asesoría Jurídica Municipal de fecha 14 de febrero de 2017 (que no se adjunta como documentación justificativa) se reconocía nuevamente que para valores $ICR > 1,3$ “la fórmula no es válida y debe buscarse otro sistema de cálculo del coeficiente” aunque “nada impediría que el nuevo sistema consistiera en la aplicación de la misma fórmula”. Es decir, se defiende al mismo tiempo su validez y su rechazo.

Tras producirse el mismo problema en 2017 (valores $ICR > 1,3$), se pone el foco en una nueva causa (discrepancias respecto a resultados de analíticas que sirven de base para su cálculo) sin aclarar si pudo existir el mismo problema en los ejercicios precedentes.

Finalmente, se deduce de las alegaciones que la opción por la que optó el Ayuntamiento fue escoger una de las tres planteadas por el Departamento de Conservación de Infraestructuras, lo que no implica ningún proceso de negociación con el concesionario, del que debería haberse obtenido alguna reducción sobre el valor teórico aplicado en la fórmula para valores $ICR > 1,3$.

Además, la mayor carga contaminante no se ha traducido en un empeoramiento del margen de explotación de UTEDEZA, según se desprende de las cuentas anuales del concesionario. Una vez amortizada la infraestructura en 2010, el beneficio de explotación ha pasado de 0,8 millones de euros a 1,5 millones de euros de media a partir de 2013, lo que supone un margen bruto del 19% (frente al 11% de media en ejercicios anteriores).

En conclusión, no se estima la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 26**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Por lo que respecta a los estudios realizados para el cálculo del equilibrio económico del contrato, la Cámara de Cuentas no espera que los escenarios planteados se realicen con un grado de certeza absoluta, pero sí que tengan en cuenta el contexto económico imperante en el momento en el que fueron realizados.

El análisis de la Cámara de Cuentas se basa en el propio estudio del Ayuntamiento sobre el equilibrio del contrato, que se fundamenta en la variación esperada del coste de la energía. Lo que cuestiona la Cámara de Cuentas es que el modelo partiese de un incremento del 5% anual para los precios energéticos (en sintonía con los años de bonanza económica hasta el ejercicio 2008), cuando en el momento en el que se aprobó el estudio (diciembre de 2011), la crisis económica llevaba tres años manifestándose y no invitaba al optimismo (variaciones anuales del PIB del -3,7% y del -0,1% en los ejercicios 2009 y 2010, con previsiones pesimistas para el futuro).

Sin embargo, la alegación no entra a valorar uno de los aspectos cruciales en los que se fundamentaba la ampliación del periodo concesional: el compromiso de UTEDEZA para realizar inversiones de mejora de eficiencia energética en 2013, que se ejecutó con más de tres años de retraso (2016-17).

El resto de la alegación recoge aclaraciones y observaciones que no modifican el contenido del informe.

En conclusión, no se estima la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 27**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La Cámara de Cuentas no cuestiona la existencia de los protocolos firmados entre el Ayuntamiento de Zaragoza y EZ para el reparto de la facturación de los contratos de contadores y de conservación del viario público. Lo que se cuestiona es que estos protocolos fueron suscritos con mucho retraso (en los ejercicios 2016 y 2017) para fijar las “condiciones de reparto de gastos para cada entidad con carácter previo a su licitación”, tal y como se indica en las alegaciones; en consecuencia, no pueden afectar con carácter retroactivo a contratos que se encontraban en vigor a 1 de enero de 2013, que no fueron objeto de modificación y en los que se aplicó ese mismo reparto del 50%.

Es cierto que el acuerdo de 23 de diciembre de 2014 se remitió a la Cámara de Cuentas el 18 de junio de 2019 (no de 2018, como se señala en la alegación) y también que consta la modificación del contrato firmada a tres partes (Ayuntamiento, EZ y AQUARA) en el que se precisa el reparto de la facturación al 50%, entre otros extremos. Por tanto, procede modificar la redacción del apartado 3.2.2 del informe, aunque matizando que la modificación se aprobó con dos años de retraso desde que EZ asumiera las competencias de saneamiento y depuración (1 de enero de 2013).

En consecuencia, se acepta parcialmente la alegación en lo referente a la firma del acuerdo con AQUARA y se modifica el informe.

- **Alegación 28**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Es cierto que la creación de las mesas de contratación es potestativa en el caso de entes del sector público que no sean Administraciones Públicas.

Es indudable que EZ ha tenido la voluntad de constituir tales órganos en cumplimiento de dichos principios, aspecto que no se cuestiona en las alegaciones y que se deduce del propio expediente de contratación.

La redacción de los PCAP y las propias actas de la mesa de contratación no dejan lugar a dudas respecto a que EZ ha seguido las disposiciones del Real Decreto 1098/2001. En la mayor parte de los contratos señalados (a excepción de los tramitados por urgencia o en procedimientos negociados), la admisión de los licitadores presentados a concurso se efectúa por la mesa de contratación “de conformidad con el art. 82 del Real Decreto 1098/2001”, como se indica expresamente. Existen también remisiones en los PCAP a actuaciones de la mesa de contratación (art. 152 LCSP en caso de presunción de temeridad y 155 para desistir del procedimiento de adjudicación).

Por último, la alegación reconoce que desde 2019 ya se incluye nominativamente a los miembros de la mesa de contratación.

En conclusión, se estima la alegación y se elimina la incidencia del informe.

- **Alegación 29**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Se alega que los contratos 9, 10 y 11 se licitaron antes de que la JCAA estableciera el criterio interpretativo respecto de las fórmulas matemáticas (informe 6/2014). Sin embargo, antes de 2014 son muchos los informes del Tribunal de Cuentas en los que se ha venido criticando el uso de este tipo de fórmulas por ser contrarias a los principios de economía y eficiencia. A modo de ejemplo, puede citarse el informe de fiscalización sobre el sector público autonómico y local del ejercicio 2000, (página 217), o el Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2004 por las entidades del sector público estatal sometidas a los procedimientos de contratación establecidos en el TRLCAP, en cuya página 69 se analizan supuestos similares a los aquí fiscalizados: “el sistema previsto en los pliegos para valorar el criterio económico fue inadecuado, ya que tal y como ha señalado reiteradamente este Tribunal, dicha valoración no se realizó en función de los importes de las ofertas

presentadas, sino por relación con las bajas de las ofertas de los licitadores respecto de la mayor baja ofertada (en lugar de sobre el presupuesto de licitación), lo cual dio como resultado la inadecuada ponderación del citado criterio económico, en relación con los restantes criterios objetivos de adjudicación, lo que no resultó acorde con los principios de eficiencia y economía fundamentales en la contratación pública”.

La alegación relativa a la posible utilización de “umbrales de saciedad” o a la “posibilidad de operar sobre un coste o precio fijo” no es procedente, puesto que no se aplicaron en ninguno de los contratos analizados (9, 10, 11 o 14). En dichos contratos se aplicó una fórmula incorrecta que otorga al valorar el precio entre 44 y 57 puntos a ofertas que no incorporan ninguna baja o mejora sobre el precio de licitación, tal como se puede comprobar en el cuadro del informe de la página 37.

En conclusión, no se estima la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 30**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación admite que la limpieza de estos colectores queda fuera de los trabajos ordinarios recogidos en los PPT, pero discrepa a la hora de calificarlos como “extraordinarios”, lo que resulta incongruente. No solo su regulación se recoge en un epígrafe de los PPT titulado “limpiezas extraordinarias” (pág. 10), sino que la redacción del segundo párrafo de la página 12 de los PPT (citada en la alegación) lo deja muy claro:

“Se realizarán limpiezas extraordinarias, cuantas veces sean necesarias, en aquellos elementos de la red municipal o de obligación municipal asumidos por EZ en virtud de la encomienda que presenten problemas habituales de correcto funcionamiento, olores y obstrucciones y para los cuales no sean suficientes las limpiezas ordinarias establecidas. Se incluye también en este apartado la limpieza de los colectores de diámetro > de 1200 mm o similares.”

Para ello, la empresa adjudicataria deberá realizar las limpiezas extraordinarias mensuales o semanales que considere necesarias en cada elemento en orden a mantener la red en buen estado, previa planificación de la periodicidad de éstas.”

En cuanto al rendimiento, el artículo II.7 de los PPT (pág. 18) determina que el precio de la limpieza de la red de tuberías de alcantarillado en colectores de diámetro superior a 1.200 mm “se abonará en base a un rendimiento de limpieza de 30 ml. de tubería limpiada en una hora, o si el Servicio Técnico de EZ lo estima oportuno, por horas reales empleadas”. Esta previsión entra en contradicción con la cláusula segunda del contrato modificado, en la que se fijó un rendimiento teórico muy inferior (4 ml/hora, es decir, 7,5 veces inferior al rendimiento establecido en los PPT).

Finalmente, la invocación de la disposición trigésimo cuarta del TRLCSP tampoco resulta procedente por tres razones:

- No se hace ninguna referencia a la misma en el contrato modificado.
- Está pensada para situaciones en las que, dentro de la vigencia del contrato, las necesidades reales fuesen superiores a las estimadas inicialmente. Sin embargo, en el contrato analizado se pretende utilizar el excedente de

determinadas unidades no ejecutadas, como se reconoce en las propias alegaciones.

- Como ya se ha señalado, no se aplican los precios fijados en el PPT sino otros sensiblemente mayores ligados a un rendimiento teórico inferior.

En conclusión, no se estima la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 31**

Contestación de la Cámara de Cuentas

El informe técnico de valoración de las ofertas de 18 de noviembre de 2013 efectuaba las siguientes consideraciones respecto a las mejoras ofertadas por DRACE Infraestructuras:

Se adjunta la siguiente tabla con las mejoras propuestas sin coste alguno para Ecociudad Zaragoza, S.A. Se remarcan aquellas que son diferentes a la anterior oferta.

MEJORAS DRACE INFRAESTRUCTURAS	ACTUACIÓN
Sistema anti-atasco (elevación agua bruta).	EBARS
Instalación de un Sistema de control digital para el proceso de deshidratación de fangos	PRA
Automatización dosificación polielectrolito.	EDAR ALMOZARA
Sistema de vigilancia mediante CCT	EDAR ALMOZARA Y PRA
Instalación de silo de fangos (40M3) con sus respectivos equipos auxiliares.	EDAR ALMOZARA
Sistema de vigilancia mediante CCT	EDAR ALMOZARA Y PRA
Autodiagnóstico para la implantación del Sistema de gestión de la energía conforme a la ISO 50001.	EDAR ALMOZARA Y PRA
Sistema de vigilancia mediante CCT	EDAR ALMOZARA Y PRA

Las mejoras propuestas están descritas con claridad, y están definidas indicando la situación actual y la mejora al proceso con la implantación de las mejoras definidas. Aportan la valoración económica de cada una de las mejoras, ascendiendo a **212.500€**.

En el posterior informe de 13 de octubre de 2015 firmado por el área técnica se plantearon varios problemas que contradicen la valoración anterior: ubicación forzada para la implantación de silos de almacenamiento de fangos y valoración alternativa para el sistema anti-atasco, dada la antigüedad de las bombas y los problemas de consumos y desgastes que podrían asociarse.

La cuestión radica en determinar si nos encontramos ante una circunstancia sobrevenida o ante una valoración deficiente de las mejoras que se hizo en su momento y que resultó crítica a la hora de adjudicar el contrato.

Una circunstancia sobrevenida es aquella que resulta imprevisible, por lo tanto, no puede admitirse como justificación la remisión al Real Decreto 1215/1997, de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo. Esta norma había entrado en vigor 16 años antes y, a tenor de lo alegado, no se había aplicado en las instalaciones afectadas hasta el ejercicio 2015, de lo que cabría considerar una actuación irregular

por parte del Ayuntamiento de Zaragoza (en un principio) y también de EZ, desde que asumió las competencias de saneamiento y depuración en 2013.

Tampoco puede admitirse como justificación que “la concreción y el detalle de las mejoras solo podía ser constatado en la fase de ejecución contractual”, ya que en ese caso no podrían haber sido valoradas como un criterio de adjudicación durante la fase de licitación. Nuevamente, resultaría cuestionable la valoración efectuada por los técnicos que asistieron a la mesa de contratación cuando señalaron que “las propuestas están descritas con claridad y están definidas indicando la situación actual”.

No obstante, atendiendo a la alegación, efectivamente resulta inadecuado implantar una mejora carente de sentido en el momento de su ejecución, aunque previamente hubiese sido valorada de forma correcta, debiendo, en ese caso, exigir al contratista la realización de mejoras alternativas valoradas por el mismo importe (lo que sí se ha realizado) a fin de no desvirtuar las puntuaciones recibidas.

En conclusión, se acepta parcialmente la alegación y se modifica el informe.

- **Alegación 32**

Contestación de la Cámara de Cuentas

En el contrato nº 11 no existe una adecuada descripción de los criterios técnicos que garanticen una valoración más objetiva y transparente. Aunque la ponderación es reducida (20 puntos sobre un total de 100), aparecen en los pliegos de forma genérica, tal como se reconoce en las alegaciones (“buen conocimiento de la obra”, “planificación adecuada de los medios”).

En el contrato nº 14 se produce una situación similar para algunos criterios, como por ejemplo el criterio “análisis funcional y diagrama entidad/relación de lo que se va a desarrollar”, con una descripción genérica y con una valoración de 15 puntos.

Respecto del contrato nº 16, se admite que el desglose es suficiente.

En conclusión, se acepta parcialmente la alegación y se modifica el informe.

- **Alegación 33**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación recoge observaciones que no afectan al contenido del informe. La resolución 30/2018 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, a la que se hace referencia en las alegaciones, trata sobre la posibilidad de que los precios de licitación estuviesen por debajo de los precios de mercado y analiza contratos recurrentes y periódicos, que son supuestos no aplicables a los contratos nº 16, 19 y 20, en los que precisamente se infiere que el precio de licitación es superior a mercado a la vista de las bajas ofertadas.

En conclusión, no se estima la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 34**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Se realizan observaciones que no afectan al contenido del informe.

El hecho de que los contratos nº 19 y 20 no estuvieran sujetos a regulación armonizada aun considerando las posibles prórrogas no justifica que el valor estimado se calcule incorrectamente y que se informe debidamente en el perfil del contratante.

En conclusión, no se estima la alegación.

- **Alegación 35**

Contestación de la Cámara de Cuentas

El art. 65.1.b TRLCSP elimina la obligatoriedad de clasificación en los contratos de servicios, sin perjuicio de que los licitadores puedan seguir utilizándola como modo de acreditar su solvencia en contratos recurrentes, si así se contempla en los PCAP y siempre que pueda acreditarse de otra forma para no limitar la concurrencia.

Sin embargo, de los PCAP de los contratos nº 14 y 16 analizados no se infiere una mera simplificación de trámites para los licitadores, sino más bien la exigencia de este requisito, sin ofrecer otra alternativa para justificar la solvencia, lo cual habría podido limitar la concurrencia. Así, la cláusula 10.2 del PCAP del contrato 14 señala que “la clasificación exigida será la siguiente: Grupo V, Subgrupo 2, Categoría B”, mientras que en el punto 4 de la cláusula 11.1 del contrato nº 16 se indica que “los licitadores deberán disponer de la siguiente clasificación de Servicios: Grupo O Subgrupo 3 Categoría D.”

La cláusula 9.2.8 del PCAP del contrato nº 14 otorga primacía a lo exigido en el pliego de cláusulas administrativas particulares específicas (en este caso una clasificación concreta), y solo admite, en su defecto, haber presentado la solicitud y la documentación pertinente y estar en disposición de ella antes de la firma del contrato. Solo se abre la posibilidad de acreditación por otros medios “cuando no sea exigida la clasificación a que se refiere el apartado anterior” (y como se ha señalado, el contrato nº 14 la exigía).

En el informe no se cuestiona ninguna actuación indebida de la mesa de contratación, ni que se haya excluido a ningún licitador por este motivo. Sin embargo, podría haberse dado la circunstancia de que algún licitador desistiera de presentar oferta por no disponer de la clasificación exigida en ese momento,.

En conclusión, no se estima la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 36**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación admite la incidencia señalada, realizando observaciones y aclaraciones que no modifican la opinión recogida en el informe.

- **Alegación 37**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La Cámara de Cuentas no cuestiona que se haya vulnerado ningún precepto del ordenamiento jurídico. Se limita a constatar que la duración del contrato (32 meses) es significativamente superior a la prevista inicialmente (18 meses sin posibilidad de prorrogar el servicio, véase cláusula 8ª del PCAP específicas). Si, como se desprende de las alegaciones “resulta habitual que las aplicaciones informáticas construidas sobre bases de datos en continua actualización originen múltiples fallos” debería haberse precisado en los pliegos un plazo más amplio o flexible.

Respecto de la alegación relativa a que la modificación del 11% del importe adjudicado estaba dentro del margen del 15% previsto en los pliegos, la Cámara de Cuentas considera que la modificación prevista en los pliegos es imprecisa, lo cual contraviene los principios de publicidad, transparencia, no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores recogidos en el art. 1 del RDL 3/2011.

El art. 106 TRLCSP establece que *“los contratos del sector público podrán modificarse siempre que en los pliegos o en el anuncio de licitación se haya advertido expresamente de esta posibilidad y se hayan detallado de forma clara, precisa e inequívoca las condiciones en que podrá hacerse uso de la misma, así como el alcance y límites de las modificaciones con expresa indicación del porcentaje del precio del contrato al que como máximo puedan afectar, y el procedimiento que haya de seguirse para ello.*

A estos efectos, lo supuestos en que podrá modificarse el contrato deberán definirse con total concreción por referencia a circunstancias cuya concurrencia pueda verificarse de forma objetiva y las condiciones de la eventual modificación deberán precisarse con un detalle suficiente para permitir a los licitadores su valoración...”

En conclusión, no se estima la alegación, aunque se modifica el informe para mayor claridad.

- **Alegación 38**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Ciertamente, la calificación jurídica del contrato analizado es compleja, aunque la Cámara de Cuentas no cuestionó en el informe que la incorrecta calificación del contrato como un contrato de servicios (en vez de obras) tuviera repercusión sobre su régimen jurídico (contrato SARA o no SARA), ni que comportara nulidad de pleno derecho.

Se trata de un contrato de obras si nos atenemos a la cláusula 1 de los PCAP “los servicios objeto de esta contratación se compondrán de las reparaciones de roturas, deficiencias, reposiciones, sustitución o renovación de la red y elementos de la red de saneamiento, así como, otras actuaciones que sean necesarias para la mejora de la misma”, y a efectos de publicidad en el DOUE se aplica una clasificación CPV de “obras de saneamiento” (45232410-9).

La propia alegación analiza la situación similar de un contrato licitado por el Ayuntamiento de Zaragoza para “mejora de la accesibilidad en el viario público municipal por empresas de inserción o centros especiales de empleo”, en el que el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón concluyó que su tramitación debería haber sido la de un contrato de obras, no de servicios (véase punto tercero del acuerdo 62/2017, de 11 de mayo de 2017).

Además, el contenido de los pliegos técnicos (arts. 6, 7, 20, 21, 23) se refiere en todo momento a “obras” a efectos de valoración inicial, limitaciones, abono, liquidación o subcontratación de los trabajos a realizar. También el anexo 2 del citado pliego recoge el cuadro de precios para “obras menores”, y la memoria de gestión de prevención de riesgos laborales se redacta en base “al Real Decreto 1627/1997, de 24 de Octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, en el marco de la Ley 31/1995, de 8 de Noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales”. En dicha memoria se señalan prestaciones típicas de un contrato de obras: “durante la realización de los trabajos, será necesario la demolición de los pavimentos y cimentaciones existentes, la excavación de zanjas y emplazamientos, el relleno de zanjas y emplazamientos, la colocación de tuberías y canalizaciones (agua, alcantarillado, alumbrado público, semáforos, riego, etc.), la ejecución de pavimentos de calzadas y aceras, la colocación de elementos de protección y ornamentación (vallados, columnas, hitos, etc.), y ocasionalmente la ejecución de pequeñas zonas verdes con plantación de especies vegetales”.

Por último, conviene recordar que el importe de este contrato **se ha tratado contablemente como inversión** y se ha activado en cuentas de inmovilizado (cuenta de mayor 20700007), en lugar de contabilizarse como un gasto corriente en la cuenta de resultados.

En conclusión, no se estima la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 39**

Contestación de la Cámara de Cuentas

El hecho de que la primera licitación quedase desierta no justifica que transcurriera más de un mes para volver a solicitar ofertas a otros licitadores (6 de octubre) y casi tres para adjudicar el contrato (18 de noviembre), plazos que cuestionan la pretendida urgencia.

En conclusión, no se estima la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 40**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Como se indica en las alegaciones, la negociación debería haberse establecido sobre un único aspecto (precio del contrato), según se desprende de la cláusula 12ª del PCAP.

Sin embargo, de la lectura del acta de la mesa de contratación de 24 de octubre de 2016 no se desprende que hubiera ninguna negociación, sino que se procedió a la

apertura de las ofertas económicas recibidas de tres licitadores, una vez constatado que habían aportado la documentación relativa a solvencia técnica y económica, adjudicándose el contrato al licitador que ofertó el menor precio (dos licitadores ofertaron el tipo de licitación de 42.000 € y la sociedad Casalé Gestión de Residuos un importe de 41.900 €). De hecho, el acta no habla en ningún momento de “negociación”, sino de “valoración”.

Por tanto, no consta acreditación de que se haya entablado negociación alguna con los licitadores (ni siquiera de que se haya invitado a los licitadores a mejorar su oferta, como se señala en las alegaciones), de ahí que no pueda admitirse que “tras la apertura pública de ofertas, ningún licitador presentó escrito de alegaciones mejorando su inicial proposición”.

Procede recordar que el art. 178.4 señala que *“los órganos de contratación negociarán con los licitadores las ofertas que éstos hayan presentado para adaptarlas a los requisitos indicados en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el anuncio de licitación, en su caso, y en los posibles documentos complementarios, con el fin de identificar la oferta económicamente más ventajosa”*.

En conclusión, no se estima la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 41**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación admite que hubo un error en la fecha de emisión de la factura, por lo que debería haberse procedido a su subsanación o, en todo caso, aportar documentación adicional del contratista que justifique el equívoco, lo que no se ha realizado.

En conclusión, no se estima la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 42**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La entidad no cuestiona la complejidad técnica de los trabajos, pero sí la evidente desproporción entre los medios exigidos (cláusula 9.4ª de los PCAP) y el precio del contrato (42 miles de euros).

En conclusión, no se acepta la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 43**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Es cierto que la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, en su Informe 23/2011, interpretó que en el caso de los contratos de obras pueden darse simultáneamente incrementos del 10% por el artículo 107.3 (modificaciones no previstas) y del 10% por el artículo 234.3 (exceso de mediciones), pero también hace hincapié en que es aplicable solo a contratos administrativos.

En conclusión, se acepta la alegación y se modifica informe.

- **Alegación 44**

Contestación de la Cámara de Cuentas

En línea con la respuesta a las alegaciones nº 10 y 17, se acepta y se procede a modificar el informe.

- **Alegación 45**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación comienza con el estudio de costes de la tasa de 2011 que, como recoge el informe en la página 45, preveía un déficit del 14,87% que justificaba un incremento de tarifas. La tabla de la alegación nº 13 confirma el incremento real que se produjo en la tasa de 2011 y 2012 (del 4,5% y 11%, respectivamente) para cubrir ese déficit estimado.

A continuación la alegación justifica que la imputación del componente C1 en 20 años (tiempo de la concesión) en lugar de la vida útil de la EDAR de la Cartuja (60 años) no afecta a la equidad intergeneracional por los siguientes motivos:

- se ha producido un déficit histórico en la financiación a través de la tasa de los costes del ciclo del agua cubierto con otros recursos presupuestarios (alegación nº 13),
- ese déficit histórico justifica el mantenimiento de la tasa en los mismos términos para recuperar ese déficit y trasladar los costes a futuras generaciones,
- las necesidades de renovación de redes y nuevas infraestructuras requieren una inversión media de 14,95 millones de euros al año, que incluso harían necesario aumentar las tarifas en un 20%-30% más.

Las alegaciones no se acreditan con documentación justificativa. Aunque estos argumentos hayan podido justificar en parte el mantenimiento de la tasa en los mismos niveles de 2012 (a pesar de reducirse significativamente el coste de prestación del servicio al desaparecer el componente C1 desde 2013), el criterio económico universalmente aceptado para el reparto de los costes de inversión es la vida útil del inmovilizado. Solo de esa forma se asegura un adecuado traslado a los usuarios de las instalaciones con independencia del momento de pago de la inversión y de las disponibilidades presupuestarias para su financiación (recursos propios o endeudamiento). No obstante, es cierto que la tarifa no debería sufrir vaivenes en función de si se acomete un plan de inversiones con un horizonte temporal amplio. Por este motivo, la Cámara de Cuentas considera adecuado el mantenimiento de la tarifa pero garantizando que los excedentes se destinan a financiar las inversiones necesarias que indican en las alegaciones. Por ello, la Cámara de Cuentas recomienda en el apartado 2.4 del informe la creación de un fondo de reserva para acometer las inversiones necesarias que se dotaría conjuntamente por el Ayuntamiento y EZ y justificaría el mantenimiento de las tarifas actuales.

En conclusión, no se acepta la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 46**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación repite el argumento de la alegación nº 2 y reconoce que la cuenta 20100 no “discrimina qué infraestructuras concretas componían su saldo”. Esta deficiencia se plasmó como una limitación al alcance en los informes de fiscalización de los ejercicios 2011, 2016 y 2017 por no haber podido cuadrar el inventario de activos del Ayuntamiento de Zaragoza con el saldo contable de inmovilizado (ver contestación a la alegación nº 2).

Continúa la alegación justificando que es correcto que el Ayuntamiento no registrara ninguna baja por la cesión de los activos a EZ dado que la encomienda de 14/12/2012 especifica que los bienes cedidos “*conservarán la calificación, titularidad y afección originarias*”.

Al respecto, conviene recordar que tanto el PGC Local de 2015 como los anteriores establecen que las cesiones y adscripciones de bienes se contabilicen como una baja de inmovilizado (el antiguo PGC obligaba a crear, además, una cuenta deudora en “Patrimonio” para llevar un control de los activos cedidos, pero siempre se daban de baja del saldo de inmovilizado). La reversión de los bienes a la Administración cedente se contabiliza de nuevo como un alta de inmovilizado. Esto es así para evitar que un activo figure doblemente contabilizado en dos entidades y mostrar el **sustrato económico**, no jurídico, de la operación. Tal como se repite insistentemente en el PGCL 2015, “al efecto de conseguir la **imagen fiel** a la que deben conducir las cuentas anuales, en la contabilización de las operaciones se atenderá a su **realidad económica** y no solo a su forma jurídica”.

Finalmente, lo señalado en la alegación respecto de la valoración que realizó IDOM en 2013, no contradice el informe.

En conclusión, no se acepta la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 47**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Se alega que en la encomienda de 14/12/2012 se acordó que las tarifas de EZ debían garantizar en todo caso la viabilidad económica de la sociedad. Justifica el mantenimiento de la tarifa en los mismos niveles de la tasa en las necesidades futuras de inversión y en que la limitación del art. 24.2 del RDL 2/2004 no se aplica a la sociedad y esta puede elaborar los estudios de costes con los “*costes directos e indirectos...necesarios para el mantenimiento y el desarrollo razonable del servicio*”.

Estos argumentos no contradicen lo señalado en el informe y destacado en negrita al principio de la alegación: el estudio de costes de EZ incluye el valor de las inversiones estimadas (por su coste total de adquisición) y/o el pago de la financiación de las inversiones, en lugar de repercutir estos costes en función de la vida útil que sería lo correcto. Como hemos repetido varias veces, la mejor forma de imputar el coste de inversión es la amortización anual.

En conclusión, no se acepta la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 48**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación presenta unos cálculos para justificar que los sobrecostes imputados a la tarifa no son de 8 millones como señala la Cámara de Cuentas, sino de 2,1 millones de euros al año y que el remanente acumulado (beneficio contable) en el periodo 2013-2017 ha sido de 2,5 millones de euros.

Como se explica en la alegación 6 y en la página 47 y 48 del informe, la recaudación media de EZ ha sido de 29,3 millones de euros, frente a unos costes anuales de prestación del servicio de saneamiento y depuración de 21,9 millones de euros. El cálculo que presentan en las alegaciones se ha realizado considerando una amortización incrementada en 3 millones de euros anuales (por la revalorización contable de activos, que no se corresponde con las inversiones reales que hizo en su día el Ayuntamiento) y con la inclusión de los costes de morosidad y de la provisión de los compromisos del IAA.

En conclusión, no se acepta la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 49**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación explica que la provisión por insolvencias se dota de conformidad con el Plan General Contable.

La Cámara de Cuentas está de acuerdo con la provisión dotada de acuerdo con las normas contables. Lo que se señala en el informe es que estos costes se han empezado a imputar a la tarifa a partir de la asunción del servicio por EZ; en los estudios de costes de la tasa del Ayuntamiento (hasta 2012) no se incluía el coste de la morosidad.

La alegación recoge justificaciones o aclaraciones que no contradicen el informe.

- **Alegación 50**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación insiste en que se han realizado inversiones en el periodo 2013-2017 por valor de 9 millones de euros y que el remanente acumulado (beneficio) es solo de 2,5 millones de euros, lo que justifica que se han incrementado otros costes compensando la reducción de los 10 millones del componente C1.

Todos estos argumentos han sido contestados en alegaciones anteriores.

En conclusión, no se admite la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 51**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación concluye que los “flujos monetarios reales soportados” han sido “prácticamente coincidentes con los ingresos obtenidos” y que todos los costes incurridos por EZ son “ajustados a derecho”.

La Cámara de Cuentas está de acuerdo con el tratamiento contable de los gastos. Sin embargo, los flujos monetarios no deben confundirse con el flujo económico. Además, algunos de los costes imputados a la tarifa no han supuesto realmente un flujo monetario, como por ejemplo, la provisión de 10 millones para cubrir los compromisos (no pagados) con el IAA, y que, si finalmente no se atienden, dará lugar al reconocimiento de un beneficio extraordinario en las cuentas de EZ por dicho importe. Esta es precisamente la razón de que EZ tenga fondos líquidos en sus cuentas bancarias de 11 millones de euros al cierre del ejercicio 2017.

En conclusión, no se acepta la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 52**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Se alega que la tabla de la página 53 aclara a pie del cuadro que no se ha tenido en cuenta el gasto debido a los excesos de carga contaminante, lo cual se considera incorrecto puesto que es un elemento más para retribuir al concesionario y su importe forma parte indivisible de los costes de operación y mantenimiento.

Se acepta la alegación y se efectúan un nuevo cálculo comparativo de los costes de explotación, que no tiene trascendencia en la conclusión final, ya que el coste medio de explotación pasa de 0,17 €/ m³ a 0,19 €/ m³.

**ALEGACIONES PRESENTADAS POR EL GERENTE DE
ECOCIUDAD ZARAGOZA, S.A.U.
DURANTE EL PERIODO ENERO 2013-FEBRERO 2018**

- **Alegación 53, 54 y 55**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Se realizan observaciones que no afectan al contenido del informe.

- **Alegación 56**

Contestación de la Cámara de Cuentas

No se aporta el plan de inversiones a que se refiere la alegación como documentación anexa al escrito de alegaciones. La única proyección de inversiones que se ha puesto a disposición de la Cámara de Cuentas es la recogida en los programas anuales de actuaciones, inversiones y financiación, sin existir una verdadera planificación a largo plazo (como se ha señalado en la página 48 del informe).

En conclusión, no se acepta la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 57 y 58**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Se realizan observaciones que no afectan al contenido del informe.

- **Alegación 59**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación no cuestiona la aplicación de las normas de funcionamiento de las mesas de contratación, recogidas en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. El art. 21.4 de la citada norma establece que “la designación de los miembros de la mesa de contratación podrá hacerse con carácter permanente o de manera específica para la adjudicación de cada contrato”.

Como ha expresado anteriormente la Cámara de Cuentas en la alegación nº 28 anterior, no resulta válida la mera referencia a los cargos orgánicos recogida en los PCAP.

En conclusión, no se acepta la alegación y no se modifica el informe.

- **Alegación 60 y 61**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Se realizan observaciones que no afectan al contenido del informe.

- **Alegación 62**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Estas mismas cuestiones se han analizado en la alegación nº 31, debiendo remitirse a lo allí expresado.

Se acepta parcialmente la alegación y se modifica el informe añadiendo un nuevo párrafo explicativo.

- **Alegación 63**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Estas mismas cuestiones se han analizado en la alegación nº 32, debiendo remitirse a lo allí expresado.

- **Alegación 64**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Estas mismas cuestiones se han analizado en la alegación nº 33, debiendo remitirse a lo allí expresado.

- **Alegación 65**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Estas mismas cuestiones se han analizado en la alegación nº 36, debiendo remitirse a lo allí expresado.

- **Alegación 66**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Se realizan observaciones y aclaraciones adicionales a las analizadas en la alegación nº 37, debiendo remitirse a lo allí expresado.

- **Alegación 67**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Estas mismas cuestiones se han analizado en la alegación nº 39, debiendo remitirse a lo allí expresado.

- **Alegación 68**

Contestación de la Cámara de Cuentas

La alegación recoge aclaraciones a hechos que no fueron calificados como incumplimiento en el informe.

En conclusión, no se modifica el informe.

- **Alegación 69, 70, 71 y72**

Contestación de la Cámara de Cuentas

Se realizan observaciones que no afectan al contenido del informe.

En conclusión, no se acepta la alegación y no se modifica el informe.