



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.112

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA PRESTACIÓN
POR LAS ENTIDADES GESTORAS DEL SERVICIO DE
PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE AGUA POTABLE
EN LAS SIETE ISLAS CANARIAS, PERIODO 2007- 2011:
ISLA DE LANZAROTE**

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 24 de septiembre de 2015 el “Informe de fiscalización de la prestación por las entidades gestoras del servicio de producción y distribución de agua potable en las siete Islas Canarias, periodo 2007-2011: Isla de Lanzarote” y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
1. INTRODUCCIÓN	11
1.1 INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO, OBJETIVOS Y ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN ..	11
1.2 ANTECEDENTES: APROXIMACIÓN A LAS PECULIARIDADES ESPECÍFICAS RELATIVAS A LA PRODUCCIÓN Y ABASTECIMIENTO DE AGUA DE LAS ISLAS CANARIAS.....	13
1.3 MARCO JURÍDICO GENERAL	14
1.4 RÉGIMEN APLICABLE A LA GESTIÓN DEL AGUA EN LAS ISLAS CANARIAS EN EL PERIODO FISCALIZADO	16
2. TRÁMITE DE LAS ALEGACIONES	20
3. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.....	20
3.1 LA PRODUCCIÓN DEL AGUA EN LA ISLA DE LANZAROTE.....	21
3.1.1 El Consejo Insular de Aguas de Lanzarote	21
3.1.1.1 Organización del Consejo Insular de Aguas.....	21
3.1.1.2 Principales magnitudes presupuestarias de gastos.....	22
3.1.1.3 Plan Hidrológico de la Isla de Lanzarote	24
3.1.2 Análisis de las infraestructuras hidráulicas	26
3.1.2.1 Modelo de producción del agua y determinación del precio	26
3.1.2.2 Infraestructuras existentes en la Isla con especial referencia a las ejecutadas en el periodo fiscalizado.....	28
3.1.2.3 Concesiones y autorizaciones administrativas de dominio público hidráulico	40
3.2 DISTRIBUCIÓN DEL AGUA EN LA ISLA DE LANZAROTE. SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DOMICILIARIO DE AGUA POTABLE	46
3.2.1 Forma de prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable.....	47
3.2.2 Personal destinado a la prestación del servicio	49
3.2.3 Costes e ingresos derivados de la prestación del servicio	50
3.2.4 Volumen de agua producida y facturada en el periodo fiscalizado, con especial referencia a las pérdidas de agua en la red de distribución	54
3.2.5 Indicadores relativos a la prestación del servicio	55
4. CONCLUSIONES	56
5. RECOMENDACIONES	61

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AENA	Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea
CAAL	Consortio para el Abastecimiento de Agua a Lanzarote
CIA	Consejo Insular de Aguas de Lanzarote
DMA	Directiva Marco del Agua
INALSA	Insular de Aguas de Lanzarote, S.A.
INE	Instituto Nacional de Estadística
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
MAM	Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino
MOPU	Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo
PH	Plan Hidrológico de Lanzarote
PIB	Producto interior bruto
RDPH	Decreto 86/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TRLHL	Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales

ÍNDICE DE CUADROS

	<u>Pág.</u>
Cuadro 1: Población y extensión de los municipios de Lanzarote	14
Cuadro 2: Subvenciones consignadas en los Presupuestos Generales del Estado a las plantas potabilizadoras para desalación de agua de mar	17
Cuadro 3: Dietas de los asistentes a los órganos de gobierno del Consejo Insular de Aguas	22
Cuadro 4: Número de trabajadores por tipos y retribución media	22
Cuadro 5: Obligaciones reconocidas netas en los Consejos Insulares de Aguas de las Islas Canarias y ratios por habitante	23
Cuadro 6: Obligaciones reconocidas netas en el Consejo Insular de Aguas de Lanzarote	24
Cuadro 7: Distribución de los depósitos, capacidad y finalidad	30
Cuadro 8: Red de transporte de agua de la Isla de Lanzarote	31
Cuadro 9: Red de distribución de agua de la Isla de Lanzarote	32
Cuadro 10: Obras ejecutadas por el Consejo Insular de Aguas de Lanzarote	33
Cuadro 11: Infraestructuras hidráulicas ejecutadas durante el periodo fiscalizado por el CAAL e INALSA	38
Cuadro 12: Subvenciones recibidas a desaladoras	40
Cuadro 13: Personal de las entidades prestadoras del servicio	49
Cuadro 14: Ratios horas de trabajo mensuales por habitante y precio medio de la hora	50
Cuadro 15: Costes de prestación del servicio	51
Cuadro 16: Coste por habitante de la prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable	51
Cuadro 17: Ingresos derivados de la prestación del servicio	52
Cuadro 18: Ingresos y costes de la prestación del servicio	53
Cuadro 19: Ingresos y gastos por m ³ y precios medios del m ³ de agua por consumo doméstico e industrial y turístico	53
Cuadro 20: Volumen y destino del agua producida	54

1. INTRODUCCIÓN

1.1 INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO, OBJETIVOS Y ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN

En su sesión de 25 de junio de 2013, la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, en adelante Comisión Mixta, acordó instar al Tribunal de Cuentas *“La realización de un informe de fiscalización de todos los organismos de titularidad pública de producción y distribución de agua potable, así como de los concesionales, en su caso, de las siete Islas Canarias, correspondientes a los ejercicios comprendidos entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2011”*.

Atendiendo a esta solicitud, el Tribunal de Cuentas incluyó en su Programa para el año 2014, aprobado por el Pleno de la Institución el 23 de febrero de 2013, la fiscalización de *“La prestación por las entidades gestoras del servicio de producción y distribución de agua potable en las siete Islas Canarias en el periodo 2007 a 2011”*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 45 de Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas; actuación que pasó, ya en curso, al Programa de fiscalizaciones para 2015, aprobado por el Pleno en sesión de 30 de octubre de 2014.

Se trata de una fiscalización de cumplimiento y operativa, cuyos objetivos generales, de acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno el 29 de mayo de 2014, son los siguientes:

1. Evaluar los procedimientos y sistemas de gestión aplicados por las entidades con el fin de determinar si son adecuados y suficientes para garantizar una correcta gestión económico-financiera en relación con la prestación del servicio de producción y abastecimiento domiciliario de agua potable.
2. Analizar si la gestión económico-financiera de las entidades públicas responsables de la prestación del servicio de producción y abastecimiento domiciliario de agua potable se ha realizado de conformidad con la normativa.

Asimismo, como objetivo transversal de la fiscalización, las Directrices Técnicas establecían la verificación de la aplicación de la normativa sobre la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

El ámbito objetivo se extiende a la producción y distribución de agua potable, es decir, al ciclo integral del agua desde su alumbramiento, captación o desalación hasta la provisión a sus destinatarios finales, los usuarios del servicio público de abastecimiento de agua potable.

No constituyen el objeto de esta fiscalización, las actividades dirigidas al suministro de agua para regadíos ni los servicios de saneamiento y alcantarillado. Solamente se ha hecho referencia a alguna de estas actividades en los casos en los que se ha considerado preciso por su íntima conexión con el ámbito objetivo de esta fiscalización.

El ámbito subjetivo de la fiscalización abarca a todas las entidades públicas locales que en los términos municipales de las islas intervienen en el ciclo integral del agua, es decir, tanto en su producción, almacenamiento y transporte, como en su distribución.

Cada isla constituye una cuenca hidrográfica, existiendo diferencias muy significativas entre ellas. La singularidad de cada isla viene definida, fundamentalmente, por las distintas fuentes de

producción de agua: extracción de agua de acuíferos, utilización del agua de escorrentía¹ y desalación de agua de mar, tal y como se detalla en el Subapartado 1.2 de este Proyecto de Informe relativo a los antecedentes de la fiscalización y a las peculiaridades específicas de las islas.

Así, considerando la diversidad existente y las especificidades en el ámbito subjetivo y objetivo de cada una de ellas, y con el fin de atender de forma concreta y particularizada la petición de la Comisión Mixta -que concretó que la actuación se llevara a cabo en relación con las siete Islas Canarias-, esta fiscalización se ha desarrollado a través de procedimientos fiscalizadores individualizados respecto de cada una de las islas. Los resultados de cada procedimiento se exponen en informes separados y específicos, que se aprobarán sucesivamente por el Pleno del Tribunal de Cuentas, como se establece en las Directrices Técnicas.

En este Proyecto de Informe que ahora se presenta se recogen los resultados obtenidos en el procedimiento fiscalizador llevado a cabo respecto de las entidades públicas que intervienen en la producción y distribución de agua de la Isla de Lanzarote.

Constituyen, por consiguiente, el ámbito subjetivo concreto de este procedimiento fiscalizador el Consejo Insular de Aguas de Lanzarote (en adelante CIA²) -organismo autónomo del Cabildo Insular de Lanzarote competente en materia de dominio público hidráulico para la producción de agua potable-, los siete Ayuntamientos de la Isla -entidades responsables de la prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable, según la atribución de competencias realizada por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRRL)-, el Consorcio para el Abastecimiento de Agua a Lanzarote (en adelante CAAL) -entidad creada para la producción y distribución de agua potable en la Isla-, así como la Empresa Insular de Aguas de Lanzarote, S.A. (en adelante INALSA), -empresa creada por el CAAL prestadora del servicio de abastecimiento en el periodo fiscalizado-.

Por lo que al ámbito temporal se refiere, esta fiscalización abarca el periodo solicitado por la Comisión Mixta, esto es, las actuaciones realizadas por las entidades locales y otras entidades gestoras relacionadas con la producción y distribución de agua en las Islas Canarias desde 2007 a 2011, aun cuando se han realizado también comprobaciones sobre otros ejercicios, anteriores o posteriores, para la adecuada consecución de los objetivos.

La fiscalización se ha efectuado de acuerdo con las Normas de Fiscalización aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 23 de diciembre de 2013.

Para la obtención de los resultados se han mantenido comunicaciones permanentes con las entidades fiscalizadas, habiendo sido preciso efectuar sucesivas reiteraciones de las solicitudes en los casos en los que no se enviaba la información y documentación pedida y cuando se detectaban deficiencias al objeto de llevar a cabo el correspondiente análisis.

La documentación ha sido remitida por vía telemática a través de la Sede electrónica del Tribunal de Cuentas. Los datos proporcionados por las entidades no siempre han sido completos, bien porque no se aportaban los relativos a alguno de los ejercicios o porque se ha hecho de forma deficiente, sin que tal circunstancia haya impedido en ningún caso la consecución de los objetivos previstos. No obstante, en los supuestos en los que no se ha podido disponer de alguna información, se ha recogido expresamente esta circunstancia en el apartado correspondiente de este Proyecto de Informe.

¹ Agua de lluvia que discurre por la superficie de un terreno o corriente de agua que se vierte al rebasar su depósito o cauce naturales o artificiales.

² El término CIA se utiliza en el presente Proyecto de Informe referido únicamente al Consejo Insular de Aguas de Lanzarote, las referencias al resto de Consejos Insulares de Aguas son realizadas con su nombre completo.

La Audiencia de Cuentas de Canarias por su parte, ha llevado a cabo la *Fiscalización de la captación y distribución del agua por las entidades locales*, cuyo ámbito temporal fue el año 2012, ejercicio siguiente al periodo fiscalizado -a instancias de la Comisión Mixta- por este Tribunal. El referido Informe se aprobó por el Pleno de la Audiencia de Cuentas el 7 de mayo de 2014.

1.2 ANTECEDENTES: APROXIMACIÓN A LAS PECULIARIDADES ESPECÍFICAS RELATIVAS A LA PRODUCCIÓN Y ABASTECIMIENTO DE AGUA DE LAS ISLAS CANARIAS

El Archipiélago Canario se compone de siete islas: El Hierro, La Gomera, La Palma y Tenerife, que forman la provincia de Santa Cruz de Tenerife; y Fuerteventura, Gran Canaria y Lanzarote, que constituyen la provincia de Las Palmas. También forman parte de la Comunidad Autónoma el islote de Lobos, pedanía de un municipio de Fuerteventura, y los territorios insulares del Archipiélago Chinijo (La Graciosa, Alegranza, Montaña Clara, Roque del Este y Roque del Oeste), situado al norte de Lanzarote y perteneciente a la provincia de Las Palmas; de las islas que lo conforman, únicamente la Isla de La Graciosa, la mayor de ellas, con unos 29 km² de extensión, se encuentra habitada.

La Comunidad Autónoma de Canarias presenta una problemática singular y diferenciada del resto del territorio nacional en relación con el ciclo integral del agua, como consecuencia de su insularidad y de la escasez de acuíferos o de otras fuentes de agua propias que garanticen un adecuado acceso a este recurso en condiciones de igualdad con el resto de las comunidades autónomas. En las islas no existen ríos, tan solo algunos cursos de agua permanente en las islas de Tenerife, La Palma y La Gomera. Las aguas corrientes son esporádicas y se encauzan en los barrancos debido a la permeabilidad del terreno, la escasez de precipitaciones en muchas de sus zonas y la alta pendiente de los cursos del agua. Debido a la ausencia de agua de fuentes naturales, la Comunidad Autónoma de Canarias se abastece en algunas de sus islas, casi al 100%, con agua de mar desalada.

La Isla de Tenerife se abastece, fundamentalmente, de agua subterránea. La forma de extracción más habitual es la perforación mediante galerías. La mayor parte de estas galerías son propiedad de comunidades privadas de usuarios, existiendo un mercado libre de compra venta de agua al que acuden los ayuntamientos, bien directamente, bien a través de las empresas prestadoras del servicio de abastecimiento. También son privados la mayor parte de los canales de transporte, formando parte del precio de adquisición del agua el coste de este transporte.

La producción de agua en la Isla de La Palma es similar a la de Tenerife. Aproximadamente el 95% del agua de la Isla procede de acuíferos y su extracción se realiza mediante pozos y galerías. El 5% restante se obtiene del aprovechamiento de escorrentías mediante balsas de captación, si bien el destino de esta agua es el regadío. Los pozos y galerías son de propiedad privada en su mayor parte, existiendo en alguno de sus municipios también un mercado libre en el que la determinación de los precios se realiza en función de la oferta y la demanda de agua.

En la Isla de La Gomera, la práctica totalidad del agua suministrada para abastecimiento procede de pozos propiedad del Consejo Insular de Aguas de La Gomera, de la Comunidad Autónoma o del Estado, correspondiendo en todos los casos la gestión al Consejo Insular. Lo mismo sucede respecto de los canales de transporte. En el periodo fiscalizado el Consejo Insular puso a disposición de los ayuntamientos el agua producida de forma gratuita.

En El Hierro, el agua se obtiene del mar y se trata en tres plantas desaladoras propiedad del Cabildo Insular, dado que no se ha realizado la transferencia de competencias al organismo autónomo Consejo Insular de Aguas de El Hierro. Se dispone también de un acuífero en la zona norte del que se extrae agua para regadío mediante pozos. El Cabildo realiza, por tanto, el

suministro en alta³, llevando el agua desde las desaladoras hasta los depósitos de cabecera municipales. El cobro del agua producida, así como su transporte se realiza en función de los precios fijados en los convenios firmados con cada uno de los tres Ayuntamientos de la Isla.

En la Isla de Gran Canaria se explotan acuíferos para el abastecimiento de agua potable, fundamentalmente mediante sondeos, si bien esta fuente de agua empezó a resultar insuficiente y se simultaneaba con la desalación de agua de mar. En el periodo fiscalizado, aproximadamente el 60% del agua procedía de desaladoras, alcanzando prácticamente el 100% en las zonas costeras. La mayor parte de las desaladoras eran propiedad del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria y este vendía el agua a los ayuntamientos cobrando un precio público, tanto por el agua como por su transporte. Además, algunas empresas concesionarias del servicio municipal de abastecimiento contaban con desaladoras propias. Existen también numerosas presas, pero su agua se destina mayoritariamente a regadío.

En la Isla de Fuerteventura prácticamente la totalidad del agua procede de desaladoras. La mayor parte de la producción es pública y se gestiona por el Consorcio de Abastecimiento de Aguas a Fuerteventura.

En Lanzarote, isla a la que se refieren los resultados derivados de este procedimiento fiscalizador y que se recogen en el presente Proyecto de Informe, la mayor parte del agua procede de desaladoras, aunque también se aprovecha el agua de la lluvia almacenada en pequeños depósitos o aljibes con destino a regadío. Las desaladoras más importantes de la Isla eran de propiedad pública y su gestión se realizó por INALSA, la empresa pública creada por el CAAL.

En el cuadro siguiente se detalla, a efectos de determinar algunas de las magnitudes más significativas en relación con la producción y distribución del agua, la población -a 31 de diciembre de 2007 y de 2011-, su variación porcentual y la extensión de los 7 municipios de la Isla de Lanzarote:

Cuadro 1: Población y extensión de los municipios de Lanzarote

Municipio	Población		% de variación	Extensión (km ²)
	2007	2011		
Arrecife	56.834	57.357	0,92	22,72
Haría	5.049	5.203	3,05	106,59
San Bartolomé	18.050	18.468	2,32	40,90
Teguise	17.688	20.788	17,53	263,98
Tías	18.263	20.102	10,07	64,61
Tinajo	5.588	5.728	2,51	135,28
Yaiza	10.894	14.871	36,51	211,85
Totales	132.366	142.517	7,67	845,93

El incremento de población durante el periodo fiscalizado fue de 10.151 habitantes, lo que representó el 8% de la población inicial, con un crecimiento desigual en los distintos municipios, destacando el incremento de población de los municipios de Teguise y Yaiza.

1.3 MARCO JURÍDICO GENERAL

La Constitución Española establece en su artículo 45 la obligación de las Administraciones Públicas de velar por el uso racional de los recursos naturales. Asimismo, su artículo 149.1.24 recoge la

³ Captación y alumbramiento de los recursos hídricos y su gestión, tratamiento de potabilización y transporte por tuberías principales.

competencia exclusiva del Estado sobre las obras públicas de interés general o que afecten a más de una comunidad autónoma.

El artículo 30.6 del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, dispone que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de aguas, en su captación, alumbramiento, explotación, transformación y fabricación; en cuanto a la distribución y consumo para fines agrícolas, urbanos e industriales; en relación a los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, así como en la regulación de los recursos hidráulicos, de acuerdo con las peculiaridades canarias.

El Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, estableció, en su disposición adicional novena, un régimen especial del derecho de aguas en Canarias. Así, señala que no produce efectos derogatorios respecto de la legislación que era aplicable en el territorio de dicha Comunidad Autónoma y que solo serán de aplicación en Canarias los artículos de la Ley que definen el dominio público hidráulico y aquellos que supongan una modificación o derogación de las disposiciones contenidas en el Código Civil.

El dominio público hidráulico se definió en el artículo 2 de esta Ley, determinando que está constituido por:

- a) Las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación.
- b) Los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas.
- c) Los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos.
- d) Los acuíferos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos.
- e) Las aguas procedentes de la desalación de agua de mar.

Lo señalado en la Ley estatal al definir el dominio público hidráulico no se aplica en su totalidad en la Comunidad Autónoma de Canarias. En efecto, la disposición transitoria tercera de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas de Canarias, actual Ley en vigor, representa una excepción a tal concepto, al establecer un régimen transitorio de 50 años en favor de los que, a la fecha de su entrada en vigor (27 de julio de 1990), fueran titulares de explotaciones privadas de aguas, y otorga a dichos titulares el derecho a la obtención de la concesión administrativa, una vez pasado el plazo de 50 años.

Esta situación ya se venía produciendo *de facto* anteriormente puesto que, si bien la Ley 10/1987, de 5 de mayo, de Aguas de Canarias, previó la aplicación del dominio público hidráulico al territorio de la Comunidad Canaria (entonces definido en la Ley estatal de Aguas 29/1985, de 2 de agosto), la entrada en vigor de dicha Ley –y por consiguiente la aplicación del régimen propio del referido dominio– se fue posponiendo hasta la aprobación de la Ley de 12/1990, que, finalmente, tal y como se ha señalado, exceptuó su aplicación.

La Ley de Aguas de Canarias, junto con el Decreto 86/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico (en adelante RDPH), regula, asimismo, el régimen que determina la exigencia de concesión administrativa o, en su caso, autorización, en relación con el mencionado dominio público hidráulico, así como el procedimiento para su tramitación y extinción.

En relación con la prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable, resulta de aplicación la LRBRL y el Texto Refundido de Disposiciones Legales vigente en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, con las modificaciones operadas por la entrada en vigor el 1 de enero de 2004 de la Ley 57/2003, de 17 de diciembre, de Medidas para la modernización del Gobierno Local.

En este sentido, el artículo 26 de la LRBRL, tanto en su redacción inicial como en la posterior tras su modificación por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, establece como de obligatoria prestación por todos los municipios el abastecimiento domiciliario de agua potable.

Por lo que se refiere al marco jurídico de la actividad contractual del sector público y por ende, de las entidades locales, debe indicarse que se vio modificado en diversas ocasiones durante el periodo fiscalizado. La disposición que afectó a la mayoría del periodo, fue la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), que entró en vigor el 30 de abril de 2008. Esta Ley fue modificada, a su vez, en el ejercicio 2010, entre otras normas, por la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del Sector Público, 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras; y también, en 2011, por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Hasta el 30 de abril de 2008, el régimen jurídico de la contratación se encontraba recogido, fundamentalmente, en el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, Texto Refundido de la Ley de Contratos de la Administraciones Públicas (en adelante TRLCAP), y el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, Reglamento de la LCAP. A partir de esa fecha, y por efecto de la disposición transitoria primera de la LCSP, el TRLCAP mantendría su vigencia para aquellos procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley, entendiéndose que la iniciación del contrato se produce con la publicación de la convocatoria de la licitación. Prácticamente a la finalización del periodo fiscalizado, el 16 de diciembre de 2011, entró en vigor el 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 (TRLCSP), en el que se integran y ordenan todas las disposiciones aplicables a la contratación del sector público.

Además, como consecuencia de que algunos contratos analizados, vigentes en el periodo fiscalizado, fueron adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor del TRLCAP, se ha comprobado su adecuación a la normativa concreta de aplicación, lo que se ha indicado expresamente al exponer los resultados de su análisis.

1.4 RÉGIMEN APLICABLE A LA GESTIÓN DEL AGUA EN LAS ISLAS CANARIAS EN EL PERIODO FISCALIZADO

En este Apartado se han incluido las especificidades jurídicas y organizativas que afectan a los ámbitos subjetivo y objetivo de la presente fiscalización, relativas fundamentalmente al régimen económico y fiscal, al estatuto jurídico que la Ley de Aguas de Canarias otorga a los Consejos Insulares de Aguas, al régimen que esta Ley prevé para la producción industrial de agua y a la transposición de la Directiva Marco del Agua.

Régimen económico y fiscal especial y política de subvenciones

Ya desde el año 1972 se estableció un régimen económico y fiscal especial para las Islas Canarias que compensara el carácter insular y las especiales condiciones geológicas y climatológicas de las provincias canarias.

La actual Ley estatal 19/1994, de 6 de julio, de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias establece, asimismo, un sistema de compensación que garantice en dichas Islas la moderación de los precios del agua desalada o reutilizada, ya que el coste del agua en Canarias ha sido y sigue siendo uno de los más elevados de España. Así resulta del propio análisis de la prestación de servicios públicos en el ámbito nacional que llevó a cabo el Tribunal de Cuentas en el

marco de la fiscalización del Sector Público Local 2011⁴, en el que se recogía que el precio de los 100 m³ de agua en las Islas Canarias superaba, en más del doble, la media del conjunto de los ayuntamientos.

Además, desde 1983 se consignan en los Presupuestos Generales del Estado recursos destinados a mitigar el elevado coste de la producción de agua en las Islas Canarias. Hasta el 30 de junio de 2008 las subvenciones previstas al efecto se regulaban por la Orden MAM/1593/2007, de 18 de mayo, que señalaba como beneficiarios a los titulares del servicio público de abastecimiento domiciliario de agua potable o de explotación del mismo, siempre que vertieran agua desalada a la red pública de distribución para consumo doméstico. Posteriormente, estas subvenciones se regularon por la Orden 1856/2008 de Responsabilidad Medioambiental/ (en adelante ARM), de 4 de junio, de vigencia indefinida, que establece los requisitos para su percepción en términos similares, especificando la inclusión de las entidades concesionarias entre los beneficiarios.

En el cuadro siguiente se detallan las sucesivas Órdenes Ministeriales y las Resoluciones de aprobación correspondientes a los ejercicios objeto de fiscalización, así como los importes transferidos por estos conceptos al conjunto de las Islas Canarias.

Cuadro 2: Subvenciones consignadas en los Presupuestos Generales del Estado a las plantas potabilizadoras para desalación de agua de mar

Año	Orden/ Resolución de concesión	Crédito presupuestario (euros)
2007	ORDEN MAM/1593/2007, de 18 de mayo	16.629.190,00
2008	ORDEN ARM/1856/2008, de 4 de junio	16.961.770,00
2009	Resolución de 30 de julio de 2009, de la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua	12.961.770,00
2010	Resolución de 7 de julio de 2010, de la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua	13.961.770,00
2011	Resolución de 5 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua	9.759.550,00
2012	Resolución de 10 de octubre de 2012, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente	4.879.780,00

Los importes consignados en los Presupuestos Generales del Estado por este concepto sufrieron una disminución progresiva durante el periodo fiscalizado y también en los ejercicios siguientes. En el año 2006 la cantidad transferida alcanzó los 32 millones de euros, observándose por tanto la primera gran disminución del montante de la subvención en 2007. Posteriormente al periodo fiscalizado se mantuvo la tendencia descendente, consignándose en 2012, 4.879.780 euros, y en los ejercicios 2013 y 2014, con fundamento en unos nuevos parámetros, un importe máximo para cada uno de los dos ejercicios de 4 millones de euros.

La Isla de Lanzarote, a través de las entidades beneficiarias de las correspondientes subvenciones, recibió el 15% de las mismas en 2007 y 2008, el 18% en 2009 y 2010 y el 17% en 2011.

El artículo 13 de la mencionada Ley 19/1994 de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias prevé que, en aquellas materias sobre las que la Comunidad Autónoma no tenga legalmente atribuidas competencias, el Estado pueda delegarle, mediante convenio, la gestión de ciertos créditos presupuestarios cuando razones de eficacia y racionalidad en la gestión así lo aconsejen. En este marco, el 9 de diciembre de 2008 se suscribió el Convenio de colaboración entre el entonces Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y la Consejería de Obras Públicas y Transportes del Gobierno de Canarias para el desarrollo de actuaciones en materia de agua en las Islas Canarias. Las actuaciones de referencia son las obras hidráulicas de interés general que, al amparo del artículo 149.1.24 de la Constitución y el artículo 124.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, son competencia de la Administración General del Estado.

⁴ Informe aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 28 de noviembre de 2013.

En este Convenio se recogieron las obras a realizar en cada una de las islas, distinguiendo las que habían de ejecutarse directamente por el Ministerio, de aquellas otras cuyo desarrollo se atribuyó a la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Comunidad Autónoma de Canarias no obstante ser también financiadas por el Ministerio. Además, se incluyó la posibilidad de que, a su finalización, se cedieran en uso a las entidades locales competentes para la prestación del servicio.

El Convenio fue modificado en tres ocasiones, en los ejercicios 2010, 2012 y 2013, reajustando sus anualidades de gasto, sustituyendo alguna obra a financiar y extendiendo su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2018.

Consejos Insulares de Aguas

La Ley de Aguas de Canarias regula las competencias de cada uno de los organismos intervinientes en el ciclo natural del agua⁵, señalándose en los artículos 7 y 8 las que corresponden al Gobierno de Canarias y a los Cabildos Insulares, respectivamente.

Mediante la Ley de Aguas se crearon los Consejos Insulares de Aguas en cada una de las islas, con naturaleza de organismos autónomos adscritos, a efectos administrativos, a los Cabildos Insulares. El Consejo Insular es, en cada isla, el organismo de cuenca equivalente a las Confederaciones Hidrográficas en el territorio peninsular del Estado, constituyendo cada una de ellas una cuenca hidrográfica. Es por tanto el organismo encargado de las funciones relativas a la producción de agua y su distribución en alta. El artículo 10 de la Ley de Aguas de Canarias recoge las competencias asignadas a los Consejos Insulares de Aguas, entre las que se incluyen:

- a) La elaboración y aprobación inicial (la definitiva corresponde al Gobierno de la Comunidad Autónoma) de los Planes y Actuaciones Hidrológicas.
- b) El control de la ejecución del planeamiento hidrológico y, en su caso, la revisión del mismo.
- c) El otorgamiento de las concesiones, autorizaciones, certificaciones y demás actos relativos a las aguas.
- d) La custodia del Registro y Catálogo de Aguas insulares y la realización de las inscripciones, cancelaciones o rectificaciones oportunas.
- e) La gestión y control del dominio público hidráulico, así como de los servicios públicos regulados en la Ley.
- f) La policía de aguas y sus cauces.
- g) La instrucción de todos los expedientes sancionadores y la resolución de los sustanciados por faltas leves y menos graves.
- h) La realización de las obras hidráulicas, de responsabilidad de la Comunidad Autónoma, en la Isla.
- i) La fijación de los precios del agua y su transporte, en aplicación de lo que reglamentariamente establezca el Gobierno de Canarias.
- j) La explotación, en su caso, de los aprovechamientos de aguas.

⁵ El ciclo natural del agua es el proceso de circulación del agua entre las distintas partes de la hidrosfera, mediante la intervención de reacciones químicas, circulando de unos lugares a otros o cambiando de estado físico. Este ciclo tiene una interacción constante con el ecosistema, en tanto que el agua que existe en la tierra se encuentra en permanente cambio, no modificándose la cantidad total de agua en el planeta. Esta circulación y conservación de agua en la tierra compone el ciclo hidrológico o ciclo del agua.

Se les atribuyen, en general, todas las labores relativas a la administración de las aguas insulares no reservadas a otros organismos por la Ley o por normas generales atributivas de competencias.

Corresponden, por tanto, a los Consejos Insulares de Aguas todas las funciones relativas al dominio público hidráulico y su aprovechamiento, así como la de control de las titularidades privadas de agua derivadas de la excepción que contiene la disposición transitoria tercera de la propia Ley de Aguas de Canarias.

Por otra parte, el artículo 36 de la LRBRL, en relación con el 31 y 41 de la misma, establece, como competencia propia de los Cabildos, la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio insular de los servicios de competencia municipal.

No obstante, de la redacción de los artículos 8 y 10 de la Ley de Aguas de Canarias, reguladores de las funciones atribuidas al Cabildo y al Consejo Insular, respectivamente, no resulta claramente cuál de estas entidades es responsable del ejercicio de la coordinación referida. En cualquier caso se hace necesario conocer la forma y particularidades de la prestación del servicio de abastecimiento de agua para dar adecuado cumplimiento a la meritada competencia, poniéndose de manifiesto, a lo largo de la exposición de los resultados de la presente fiscalización, un conocimiento deficiente por parte del CIA de Lanzarote de las infraestructuras existentes en la Isla, su propiedad y su utilización.

Además, la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, estableció, en su disposición adicional primera, la transferencia a las islas, en su ámbito territorial respectivo, de la competencia administrativa sobre las obras hidráulicas que no fueran de interés regional o general, así como las funciones de conservación y policía del conjunto de obras hidráulicas y la administración insular de las aguas terrestres. Por lo que a la Isla de Lanzarote se refiere, este mandato se hizo efectivo mediante la aprobación por el Gobierno de Canarias del Decreto 28/1995, de 24 febrero, de traspaso de servicios, medios personales, materiales y recursos al Cabildo Insular de Lanzarote para el ejercicio de las competencias en materia de aguas a través de los Consejos Insulares de Aguas.

Producción industrial de agua

La actividad de desalación de agua del mar, técnica incluida en el concepto de producción industrial de agua, inicialmente no contemplada en la Ley de Aguas estatal de 1985, se reguló a partir de la modificación de esta por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, y actualmente se contiene en el Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001.

La Ley de Aguas de Canarias dedica el Capítulo III del Título V a la “*Producción industrial de agua*”, entendiéndose como tal aquella que no interfiere en el ciclo integral de agua en las islas. En el RDPH, se desarrolla la regulación de la producción industrial de aguas, señalando su sometimiento a autorización o concesión por parte de los Consejos Insulares de Aguas. Así, les corresponde conceder autorización para la construcción o explotación de plantas de producción industrial de aguas cuando su destino sea el autoabastecimiento; en los demás casos se exige la concesión, que se tramita y otorga mediante concurso público.

Transposición de la Directiva Marco del Agua

La Unión Europea ha establecido un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas a través de la Directiva Marco del Agua 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000 (en adelante DMA). Su transposición se realizó en España mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social que incluye, en su artículo 129, la modificación del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001.

La DMA estableció, entre otros principios básicos en aras de una política de aguas sostenible, la necesidad de realizar una gestión coordinada de las cuencas hidrográficas vecinas, así como requerimientos específicos que debían contener los Planes Hidrológicos de las islas.

2. TRÁMITE DE LAS ALEGACIONES

En cumplimiento del artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), el Anteproyecto de Informe de esta fiscalización fue remitido a los actuales alcaldes de los siete Ayuntamientos de la Isla, así como a los actuales Presidentes del Cabildo Insular de Lanzarote, del Consejo Insular de Aguas de Lanzarote y del Consorcio para el Abastecimiento de Agua a Lanzarote, para que alegasen y presentasen los documentos y justificantes que estimasen pertinentes. Asimismo se envió, con igual fin, a quienes habían ocupado el cargo de alcalde y presidente de las referidas entidades en el período fiscalizado y de INALSA⁶ y también a quienes ostentaron los cargos citados entre los ejercicios fiscalizados y la fecha de remisión a alegaciones.

Dentro del plazo concedido, se recibieron alegaciones de los representantes del Cabildo Insular de Lanzarote, del Consejo Insular de Aguas de Lanzarote y del Consorcio para el Abastecimiento de Agua a Lanzarote. Asimismo, se han recibido alegaciones de quienes habían ocupado los cargos de Alcalde del Ayuntamiento de Tías y de los Presidentes del Consejo Insular de Aguas de Lanzarote, del Consorcio para el Abastecimiento de Agua a Lanzarote y de INALSA. Las alegaciones presentadas han sido objeto de consideración en la elaboración de este Proyecto de Informe, en el que se han realizado las modificaciones y matizaciones que se han considerado procedentes como consecuencia de las mismas. No se han efectuado valoraciones sobre aquellas alegaciones que explican, aclaran o justifican determinados resultados sin rebatir su contenido; plantean opiniones sin soporte documental o normativo; tratan de explicar, aclarar o justificar determinadas actuaciones sin contradecir el contenido del Informe; o señalan que las deficiencias o irregularidades se han subsanado con posterioridad al periodo fiscalizado.

3. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

Para cumplir con los objetivos de este procedimiento fiscalizador relativo a la Isla de Lanzarote se ha realizado un análisis del CIA de Lanzarote en relación con la producción y distribución de agua potable y además, se ha analizado la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable en los siete ayuntamientos de la Isla.

Así, se ha efectuado un examen del CAAL, que se constituyó el 14 de octubre de 1975 por el Cabildo Insular de Lanzarote y los siete Ayuntamientos de la Isla, para la producción de agua potable, su explotación y distribución en toda la Isla, y cuyos estatutos fueron aprobados en septiembre de 1976 y modificados por acuerdo de la Asamblea General de 29 de diciembre de 1989; asimismo, se ha verificado la mercantil INALSA, de capital íntegro del CAAL y constituida con la misma finalidad que este. Los fines de ambas entidades, así como los principales resultados de su fiscalización, se exponen en el Epígrafe 3.2.1.

En aras de una mayor claridad expositiva, los resultados obtenidos en el presente procedimiento fiscalizador se exponen en dos bloques diferenciados, relativos, cada uno de ellos, a las distintas fases del ciclo integral del agua, la producción del agua y su distribución, abordándose los objetivos que se determinaron en las Directrices Técnicas en cada uno de los subapartados.

⁶ La sociedad INALSA, de capital íntegramente local, dejó de prestar el servicio de abastecimiento de agua en junio de 2013, y desde septiembre de ese mismo año, fecha en la que recayó la sentencia que puso fin al procedimiento concursal, no tiene actividad excepto la derivada del cumplimiento de la misma. No obstante, y dando cumplimiento al trámite de alegaciones, le ha sido remitido el Anteproyecto de Informe en tanto el Presidente de INALSA es a su vez el Presidente del CAAL.

3.1 LA PRODUCCIÓN DEL AGUA EN LA ISLA DE LANZAROTE

La Isla de Lanzarote cuenta con escasa disponibilidad de recursos hídricos naturales, lo que ha condicionado un modelo de producción que ha tenido, como eje central, la producción industrial de agua potable mediante la desalación de agua marina, correspondiendo al CIA, atendiendo a lo establecido en el Plan Hidrológico, la autorización de la instalación de plantas de producción industrial de agua.

En este Subapartado se recogen, en primer lugar, los resultados obtenidos del análisis de la organización y situación económico-financiera del CIA de Lanzarote, como entidad competente en materia de dominio público hidráulico y su aprovechamiento, así como un análisis de la situación del Plan Hidrológico de la Isla. Posteriormente se detalla el modelo de producción de agua en la Isla y las infraestructuras hidráulicas existentes, con especial referencia a las ejecutadas durante el periodo fiscalizado, así como los resultados derivados del análisis de los expedientes de concesiones y autorizaciones administrativas sobre el dominio público hidráulico.

3.1.1 El Consejo Insular de Aguas de Lanzarote

3.1.1.1 Organización del Consejo Insular de Aguas

La regulación básica relativa a la organización de los Consejos Insulares de Aguas se contiene en la Ley de Aguas de Canarias y el detalle de cada uno de ellos, en los respectivos estatutos reguladores.

Aun cuando la disposición final segunda de la Ley de Aguas de Canarias, establece que los Consejos Insulares de Aguas debían constituirse en el plazo máximo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley, el 27 de julio de 1990, el Estatuto Orgánico del CIA de Lanzarote se aprobó por el Gobierno Canario mediante Decreto 135/1997, de 11 de julio, por lo que la constitución del referido órgano se efectuó superado el plazo marcado por la mencionada Ley de Aguas.

Los artículos 12 a 19 de la Ley de Aguas regulan los órganos de gobierno y administración de estos organismos. Se establecen como órganos rectores: el Presidente, la Junta General y la Junta de Gobierno. Además, cada Consejo Insular debe nombrar un gerente, pudiendo crearse como órganos complementarios, juntas comarcales y comisiones sectoriales para el mejor cumplimiento de sus fines. En dichos artículos se delimita igualmente la composición de los órganos, señalando específicamente el número de miembros que los deben formar, materia que se concreta también en los estatutos.

Del análisis efectuado por el Tribunal de Cuentas resulta que la composición efectiva de la Junta General del CIA de Lanzarote en el periodo fiscalizado no fue concordante con lo estipulado en la Ley ni en los estatutos. Así, debía contar legalmente con 34 consejeros, uno en representación del Gobierno de la Comunidad Autónoma, 8 del Cabildo Insular, 7 de los ayuntamientos, uno de los consorcios o empresas públicas y de gestión de servicios con actividad directamente relacionada con el agua, 8 de entidades concesionarias o titulares de aprovechamientos, 3 de organizaciones agrarias, 2 de organizaciones empresariales, 2 de organizaciones sindicales y 2 de organizaciones de consumidores y usuarios. El número efectivo de miembros de la Junta General fue de 30 los años 2008, 2009 y 2011 y de 31 en 2007 y en 2010⁷.

La composición de la Junta General y la Junta de Gobierno no fue paritaria durante el periodo fiscalizado, siendo muy superior la presencia de hombres que la de mujeres. Así, en todas las

⁷ La justificación aportada por el CIA de Lanzarote durante el trámite de alegaciones sobre la existencia de un número efectivo de miembros menor fue la extinción, durante el periodo fiscalizado, de algunas asociaciones agrarias y empresariales y de títulos de aprovechamientos, y a la demora en el proceso de incorporación de sustitutos.

reuniones celebradas, al menos el 81% de sus miembros fueron hombres, destacando la llevada a cabo el 14 de enero de 2010, en la que únicamente uno de los 16 miembros que componían la Junta de Gobierno fue mujer.

El cuadro siguiente recoge los importes abonados por el CIA de Lanzarote en concepto de dietas de los asistentes a sus órganos de gobierno:

Cuadro 3: Dietas de los asistentes a los órganos de gobierno del Consejo Insular de Aguas

	2007	2008	2009	2010	2011
Dietas abonadas a los órganos de gobierno	4.135,52	3.786,30	2.700,75	5.380,85	9.495,80

En el cuadro siguiente se muestra el número y tipología de trabajadores empleados durante los cinco años objeto de análisis, así como la retribución media percibida y el precio medio de la hora considerando una jornada anual de 1.647 horas:

Cuadro 4: Número de trabajadores por tipos y retribución media

Tipo de personal y retribución media	2007	2008	2009	2010	2011
Personal directivo	--	--	--	--	--
Personal eventual	--	--	--	--	--
Personal laboral	3	3	3	3	3
Personal funcionario	1	1	1	1	1
Retribución media	37.045,62	42.167,28	42.373,09	41.063,45	41.306,47
Precio medio de la hora	22,49	25,60	25,73	24,93	25,08

El número de trabajadores fue de 4 durante todo el periodo, número sensiblemente inferior a los integrantes de los órganos de gobierno.

3.1.1.2 Principales magnitudes presupuestarias de gastos

Las cuentas del CIA de Lanzarote, organismo autónomo dependiente del Cabildo, son objeto de rendición formando parte de la Cuenta General de este.

El 24 de abril de 2007 se firmó un Convenio entre el Tribunal de Cuentas y la Audiencia de Cuentas de Canarias de aplicación a las cuentas referidas al ejercicio 2006 y siguientes, por el que las entidades locales de la Comunidad rinden sus cuentas simultáneamente a la Audiencia de Cuentas de Canarias y al Tribunal de Cuentas a través de la Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales (www.rendiciondecuentas.es), de forma que en un único acto se da cumplimiento a la obligación de rendir a ambas Instituciones. El Convenio fue, posteriormente, renovado en 2011, extendiéndose sus efectos también a la remisión de los expedientes de contratación de las entidades locales, por acuerdo de 27 de junio de 2014. Las cuentas anuales del CIA de Lanzarote correspondientes a los 5 ejercicios fiscalizados fueron efectivamente rendidas formando parte de las correspondientes cuentas generales del Cabildo Insular.

En el cuadro siguiente se muestran las obligaciones reconocidas netas para cada uno de los 7 Consejos Insulares de Aguas de las Islas Canarias en los años 2007 a 2011 así como la ratio por habitante, de forma que pueda realizarse una comparación entre todos ellos y, en particular, para mostrar la situación del CIA de Lanzarote en el conjunto. Se calcula también un valor medio de la ratio:

Cuadro 5: Obligaciones reconocidas netas en los Consejos Insulares de Aguas de las Islas Canarias y ratios por habitante

(euros)

Consejos Insulares de Aguas	2007		2008		2009		2010		2011	
	ORN	Ratio por hab.	ORN	Ratio por hab.	ORN	Ratio por hab.	ORN	Ratio por hab.	ORN	Ratio por hab.
Tenerife	24.788.544,59	28,65	28.455.112,25	32,12	25.091.518,06	27,88	21.974.859,36	24,23	28.843.188,84	31,75
La Palma	3.401.369,32	39,58	3.787.502,34	43,77	3.980.844,66	45,76	5.887.359,77	67,42	5.363.789,04	61,54
La Gomera	2.643.781,06	118,77	3.898.161,32	172,32	2.207.052,09	96,93	1.421.825,63	62,43	1.315.578,48	57,01
El Hierro	641.095,22	60,72	361.264,63	33,60	1.370.659,88	125,84	617.033,30	56,30	367.580,30	33,43
Gran Canaria	25.429.207,31	31,19	28.059.001,46	33,82	33.734.031,21	40,24	25.169.232,34	29,76	26.088.413,01	30,68
Fuerteventura	343.712,76	3,64	2.248.687,54	22,28	2.265.516,42	21,96	2.415.188,07	23,34	1.300.706,51	12,50
Lanzarote	949.545,00	7,17	3.283.386,65	23,54	751.577,78	5,30	828.174,09	5,86	4.798.012,72	33,67
Total	58.197.255,26		70.093.116,19		69.401.200,10		58.313.672,56		68.077.268,90	
Valores medios		28,73		33,76		32,99		27,53		32,01

En los ejercicios 2007 y 2008 los mayores valores de la ratio correspondieron al Consejo Insular de Aguas de la Isla de La Gomera y, aunque dicha ratio disminuyó en los ejercicios siguientes, continuó con valores significativamente superiores a la media, lo cual tiene su origen en la especial forma de gestión de esta Isla, en la que el agua es producida por el Consejo Insular de Aguas y entregada de forma gratuita a los ayuntamientos. En 2009 se produjo un aumento significativo de la ratio en el Consejo Insular de Aguas de El Hierro, debido, fundamentalmente, al incremento del capítulo 6 por las inversiones realizadas por esa entidad en el periodo fiscalizado, siendo la llevada a cabo en el ejercicio 2009, *"Impulsión Masilva-Cruz de los Reyes"*, la más importante del periodo.

Destacaron también las ratios relativas a los ejercicios 2010 y 2011 referidas al Consejo Insular de Aguas de La Palma, como consecuencia de los incrementos habidos en esos ejercicios en los capítulos 1 y 6.

Las obligaciones reconocidas por el CIA de Lanzarote representaron, respecto del montante agregado de obligaciones reconocidas por el conjunto de Consejos Insulares de Aguas, cifras algo superiores al 1% en 2007, 2009 y 2010, ascendiendo en 2008 al 5,64% y en 2011 al 8,24%. En valores relativos en función de la población de las respectivas islas, el CIA de Lanzarote tuvo la ratio más baja en 2009 y 2010 y la segunda más baja en 2007. En 2008 y, principalmente, en 2011 presentó valores más cercanos a la media de las siete islas.

En el siguiente cuadro se recogen las obligaciones reconocidas netas por capítulos de gasto, para cada uno de los ejercicios fiscalizados del CIA de Lanzarote:

Cuadro 6: Obligaciones reconocidas netas en el Consejo Insular de Aguas de Lanzarote

Capítulos	Obligaciones reconocidas netas				
	2007	2008	2009	2010	2011
1. Gastos de personal	148.182,48	168.669,12	169.492,34	164.253,80	165.225,88
2. Gastos en bienes corrientes y servicios	70.860,93	87.449,07	63.723,15	80.690,68	83.144,00
3. Gastos financieros	0,00	0,00	0,39	60,00	39,48
4. Transferencias corrientes	9.465,95	0,00	0,00	0,00	0,00
6. Inversiones reales	721.035,64	3.024.794,00	518.361,90	229.563,67	4.549.003,36
7. Transferencias de capital	0,00	0,00	0,00	350.000,00	0,00
8. Activos financieros	0,00	2.474,46	0,00	3.605,94	600,00
9. Pasivos financieros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total gastos	949.545,00	3.283.386,65	751.577,78	828.174,09	4.798.012,72

(euros)

El importe total de obligaciones reconocidas netas en la liquidación del presupuesto de gastos del CIA de Lanzarote osciló de los 949.545,00 euros en 2007 a los 4.798.012,72 euros en 2011, lo que supuso un incremento interanual del 405%. Las variaciones más significativas fueron las del capítulo 6, relativo a inversiones reales, en especial en los ejercicios 2008 y 2011. En el epígrafe 3.1.2 se analizan las inversiones realizadas por el CIA de Lanzarote incluyendo la construcción de la desaladora de Janubio, cuya inversión en 2008 ascendió al 56% del capítulo 6 de dicho año, y las actuaciones llevadas a cabo en 2011, correspondiéndose casi todas ellas con obras de sustitución de tuberías en las redes de abastecimiento.

3.1.1.3 Plan Hidrológico de la Isla de Lanzarote

El artículo 7 de la Ley de Aguas de Canarias incluye, entre las competencias del Gobierno de Canarias, la elaboración del Plan Hidrológico de la Comunidad Autónoma y, en su artículo 41, condiciona la aprobación definitiva de los Planes Insulares a su adecuación al Plan Hidrológico Regional.

El Plan Regional no ha sido aprobado, lo que supone una debilidad en el cumplimiento de otra de las competencias recogidas en el mismo artículo de la Ley, “*garantizar la unidad de gestión de las aguas, la cooperación en el ejercicio de las competencias que en relación con su protección ostenten las distintas administraciones públicas en Canarias...*”. La ausencia del Plan Regional implica que no se hayan determinado aquellos extremos reservados en la ley a los contenidos propios de dicho plan, tales como la definición de obras de interés general, la cuantificación de previsiones de financiación, la política de producción industrial de agua y las directrices en relación con zonas sobreexplotadas o con riesgo de contaminación, con la consiguiente posibilidad de que pudiera, en su caso, considerarse la oportunidad de ejecutar transferencias de agua entre las islas.

Además, y conforme señala la DMA, cuya transposición al derecho español se realizó por el artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y del orden social, se debe realizar una gestión integral de las masas de agua. Sin perjuicio de la necesaria gestión coordinada de las cuencas hidrográficas a través de los correspondientes planes hidrológicos, la DMA obligó a crear un nuevo nivel de gestión que coordinara las masas de agua relativas a cuencas hidrográficas vecinas interrelacionadas y sus aguas costeras, a través de los respectivos planes por demarcaciones hidrográficas. La falta de elaboración y aprobación de un plan hidrológico regional deriva, asimismo, en el incumplimiento de este objetivo.

Ante la ausencia de planificación hidrológica regional, en Canarias la regulación detallada de cada cuenca hidrográfica, que se corresponde con cada una de las islas, se recoge en el plan hidrológico aprobado inicialmente por el Consejo Insular de Aguas de la respectiva isla y definitivamente por el Gobierno de Canarias.

El Plan de cada isla se define en el artículo 35 de la Ley de Aguas de Canarias como el instrumento básico de la planificación hidrológica, destinado a conseguir la mejor satisfacción de las demandas de agua y a racionalizar el empleo de los recursos hidráulicos de la isla, protegiendo su calidad y economizándolos con el medio ambiente y los demás recursos naturales. A continuación, en el artículo 38 de la Ley, se detallan los extremos que debe contemplar el plan hidrológico insular incluyendo el inventario general de los recursos en explotación, zonas de captación y aprovechamiento, así como la energía necesaria para su producción; inventario de heredamientos, comunidades y entidades de gestión del agua; delimitación de zonas hidrológicas, etc.

La aprobación definitiva del vigente Plan Hidrológico de Lanzarote (en adelante PH) se realizó por Decreto de la Consejería de Obras Públicas, de Vivienda y de Agua del Gobierno de Canarias de 30 de julio de 2001.

El PH de Lanzarote efectúa una descripción de los recursos hidráulicos de la Isla, en la que consta la pluviometría, los recursos superficiales -incluyendo la hidrografía, escorrentía superficial y avenidas- y los recursos subterráneos, incluyendo tanto la infiltración de agua como la hidrología subterránea. Se incluyen además las infraestructuras de aprovechamientos de aguas subterráneas y de escorrentías.

Además, clasifica como recursos no convencionales la desalación de agua de mar –modo de captación más habitual en la Isla–, la desalación de agua salobre y la reutilización en agricultura de aguas residuales depuradas

El ámbito temporal del PH de Lanzarote, que partía de 1996, estableció un horizonte medio hasta 2002 y un horizonte final hasta 2008.

La aprobación de la DMA y su transposición al ordenamiento español debían ser objeto de adaptaciones en el ámbito de la Isla de Lanzarote, lo que requería una modificación del PH que no se llevó a cabo. Según el artículo 12.6 de la DMA, los planes hidrológicos de cuenca debían publicarse, a más tardar, 9 años después de su entrada en vigor, producida, en virtud de su artículo 25, el día de su publicación en el entonces Diario Oficial de las Comunidades Europeas, que tuvo lugar el 22 de diciembre de 2000.

El incumplimiento de los plazos previstos derivó en un procedimiento sancionador a España. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 4 de octubre de 2012, resolvió el recurso por incumplimiento de la DMA y estableció que si en un plazo inmediato no se daba cumplimiento a lo estipulado en relación con la aprobación de los planes de las demarcaciones hidrográficas, se impondrían sanciones que repercutirían sobre el Estado Español y sobre la Comunidad Autónoma de Canarias.

Como consecuencia de lo anterior y en tanto el nuevo PH -cuya elaboración es competencia del CIA de Lanzarote- continuaba en proceso de tramitación, la Consejería de Obras Públicas, Transporte y Política Territorial de la Comunidad Canaria incoó a través de Resolución de 22 de mayo de 2015, el procedimiento para acordar la suspensión de la vigencia del artículo 2 y de las determinaciones del Plan Hidrológico Insular de Lanzarote de 2001 que pudieran contravenir las Normas Sustantivas de aplicación transitoria que contienen las determinaciones exigidas por la DMA.

El retraso en la elaboración del Plan por parte del CIA -que aún continuaba en tramitación a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización- ha supuesto un incumplimiento de las competencias atribuidas a esta entidad, además, y no obstante la avanzada fase de elaboración en

la que se encuentra el nuevo Plan -cuyo proyecto alude expresamente al funcionamiento de algunas plantas desaladoras ilegales- el CIA de Lanzarote no conoce suficientemente algunas de las infraestructuras para la captación de agua por sistemas distintos a la producción industrial, así como el volumen de producción de las infraestructuras privadas, tal y como se pone de manifiesto en el presente Proyecto de Informe, y se señala asimismo en los propios documentos de avance del nuevo Plan Hidrológico.

3.1.2 Análisis de las infraestructuras hidráulicas

3.1.2.1 Modelo de producción del agua y determinación del precio

La geología y la geomorfología constituyen en Lanzarote elementos clave para explicar la estructuración física y funcional del territorio, dominado por un paisaje con presencia de volcanes y campos de lava, que condicionan la permeabilidad de los acuíferos en función de los distintos materiales volcánicos.

La Isla presenta un clima seco o subdesértico. La media de precipitaciones es de unos 250 mm⁸ anuales, concentrándose en los meses de invierno y siendo prácticamente nulas entre mayo y octubre. Lanzarote, junto con Fuerteventura son las islas más áridas del Archipiélago Canario, en tanto que, debido a la baja altitud que presentan estas islas, no retienen las masas de aire húmedo.

Su peculiar morfología y las específicas características climáticas de la Isla explican la ausencia de cursos de agua naturales de carácter permanente y han condicionado el modelo de producción de agua. De este modo, la red de drenaje superficial se reduce a la presencia de algunos barrancos que se activan de manera esporádica durante los episodios de precipitación torrencial, mostrando un comportamiento “tipo rambla”.

El ciclo hidrológico en Lanzarote ha estado condicionado, fundamentalmente, por la escasez e irregularidad de precipitaciones, una baja permeabilidad del sustrato en las zonas más elevadas y de mayor pluviometría, la escasa cobertura vegetal en un amplio porcentaje de la Isla y una elevada evapotranspiración.

Otro elemento a tener en cuenta es la dinámica demográfica expansiva que ha ido experimentando la Isla en los últimos años, además de una elevada población de hecho (no empadronada pero residente) en los recuentos estadísticos. Este crecimiento demográfico, basado fundamentalmente en la llegada de efectivos exteriores a la Isla, se ha mantenido relativamente estable en los últimos años.

Considerando la notable ausencia de recursos hídricos descrita, el modelo industrial de generación de agua potable para el abastecimiento de la Isla se ha centrado, desde hace años, en la desalación de agua salada o salobre mediante el procedimiento de la ósmosis inversa⁹, creciendo

⁸ Milímetros: El milímetro es la unidad de medida usada en la meteorología para las precipitaciones. Representa el espesor en milímetros de la capa de agua acumulada sobre un suelo horizontal por una o varias precipitaciones, si no hubiera infiltración, ni evaporación y si las precipitaciones que caen bajo forma sólida se encontraran fundidas. El equivalente volumétrico de un milímetro de precipitación es de un litro por metro cuadrado.

⁹ La ósmosis consiste en poner en contacto dos fluidos con diferentes concentraciones de sólidos disueltos, que se mezclan hasta que la concentración sea uniforme. Ambos fluidos están separados por una membrana permeable (la cual permite el paso a través de ella de uno de los fluidos), lo que genera el movimiento del fluido de menor concentración, de tal forma que pasa al fluido de mayor concentración. Al cabo de un tiempo el contenido en agua será mayor en uno de los lados de la membrana. La diferencia de altura entre ambos fluidos se conoce como presión osmótica.

La ósmosis inversa supone la utilización de una presión superior a la presión osmótica, lo que produce el efecto contrario: los fluidos se presionan a través de la membrana, mientras que los sólidos disueltos quedan atrás. Para poder forzar el paso del agua que se encuentra en la corriente de salmuera a la corriente de agua con baja concentración de sal, es necesario presurizar el agua a un valor superior al de la presión osmótica.

en las últimas décadas la capacidad de transformación y potabilización condicionada por el incremento de la población residente y flotante, así como por nuevos aprovechamientos turísticos (complejos hoteleros, desarrollos residenciales, campos de golf, etc.). Este modelo de producción industrial de agua requiere la existencia de plantas de producción y de una red de depósitos de regulación como sistema de almacenamiento del agua para evitar el desabastecimiento de la población en caso de avería. El modelo debe completarse con la existencia de una red de conducciones que distribuya el agua desalada desde los centros de producción hasta los depósitos de almacenamiento y desde estos hasta los depósitos de cabecera¹⁰. Posteriormente, la distribución del agua desde estos depósitos de cabecera a los usuarios finales se realizará mediante la red de abastecimiento.

Con objeto de conocer el agua producida en la Isla durante el periodo fiscalizado y la importancia de cada uno de los orígenes (desalada, subterránea o superficial), este Tribunal de Cuentas solicitó al CIA de Lanzarote información sobre el volumen de producción de agua anual de cada uno de ellos. Se aportó esta información respecto de la producción industrial de agua desalada en los centros públicos de producción. No se ofrecieron datos de los centros de producción privados ubicados en complejos hoteleros, de recreo o urbanizaciones, que, si bien requieren de autorización administrativa para su funcionamiento, no fueron sometidas a un control posterior por el CIA para verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la autorización.

Según esta información, el volumen de agua producida en los centros públicos de desalación en el ejercicio 2007 ascendió a 21,58 hm³ y se incrementó anualmente de forma progresiva durante todo el periodo. Los datos correspondientes a 2008, 2009, 2010 y 2011 fueron 22,21, 22,65, 23,01 y 23,73 hm³ respectivamente.

Determinación del precio en alta

El establecimiento de criterios para la fijación de precios en materia de agua en Canarias corresponde a la Comunidad Autónoma en virtud del artículo 113 de la Ley de Aguas de Canarias. Una vez definidos esos criterios, los Consejos Insulares pueden determinar precios máximos o de vigilancia especial para las transacciones y transporte de agua en las Islas, previa autorización del Gobierno de Canarias.

A estos efectos, la Ley obliga a que se establezca un sistema de información puntual sobre el tráfico del agua que permita una vigilancia efectiva del mismo, velando por la ausencia de situaciones oligopolísticas y ofreciendo alternativas a través de la iniciativa pública a las anomalías de los mercados de aguas.

No se dio cumplimiento al mencionado artículo 113 y no se establecieron criterios para la fijación de precios. Además, el Decreto 405/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento Orgánico de la Consejería de Empleo, Industria y Comercio de Gobierno de Canarias, exceptuó expresamente la fijación de los precios máximos o de vigilancia especial para las transacciones de agua que se celebraran en cada isla y para su transporte.

A su vez, el Estatuto orgánico de funcionamiento del CIA de Lanzarote previó entre sus competencias, la fijación de precios del agua y su transporte, en aplicación de lo que reglamentariamente estableciera el Gobierno de Canarias, lo que no se llevó a cabo, no determinándose por el CIA precios máximos o de vigilancia especial para estas transacciones.

La situación descrita tuvo una menor repercusión en la Isla de Lanzarote que en el resto del archipiélago, puesto que la producción de agua y su suministro fue realizada por la misma entidad, el CAAL, a través de la sociedad mercantil constituida por este, INALSA, por lo que no se

¹⁰ Los depósitos de cabecera son receptáculos cuya finalidad es almacenar agua de consumo humano en la cabecera de la red de distribución.

produjeron transacciones de agua en alta en la Isla y el coste final repercutido a los consumidores se determinó a partir del coste de su producción y distribución.

3.1.2.2 *Infraestructuras existentes en la Isla con especial referencia a las ejecutadas en el periodo fiscalizado*

De acuerdo con el modelo de producción de agua descrito en el Subepígrafe anterior, se expone a continuación el detalle de las infraestructuras de producción, almacenamiento y conducción existentes en la Isla durante el periodo fiscalizado, así como los resultados obtenidos en el análisis de una muestra de expedientes de contratación correspondientes a la ejecución, reparación o ampliación de este tipo de infraestructuras.

Infraestructuras de producción existentes en la Isla

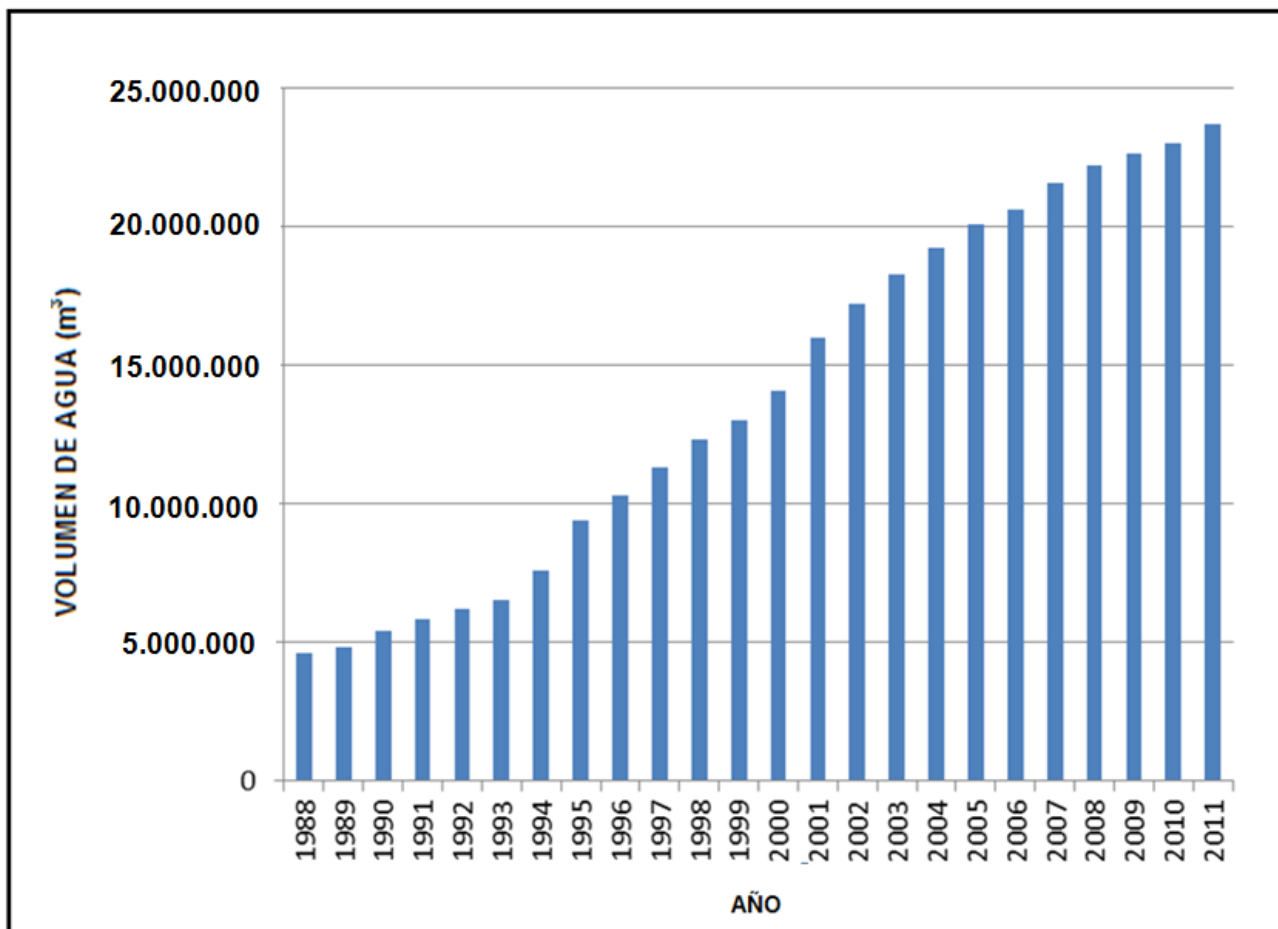
La Isla contó, durante el periodo fiscalizado, con dos centros principales de producción: el Centro de Producción Punta de los Vientos, situado en el municipio de Arrecife, en funcionamiento desde los años 70, y el Centro de Producción Sur, situado en el municipio de Yaiza, en las proximidades de las Salinas del Janubio, en funcionamiento desde los años 90 y ampliado durante 2008.

El Centro de Producción Punta de los Vientos constaba de dos plantas desaladoras: la Planta Lanzarote III y la Planta Lanzarote IV, con una capacidad nominal diaria de desalación de 30.000 m³ cada una. Cada planta estaba compuesta por 5 módulos, con una capacidad diaria de producción de 6.000 m³. Con posterioridad al periodo fiscalizado se amplió el Centro con una nueva instalación, la Planta Lanzarote V, con capacidad de producción de 18.000 m³ al día, si bien a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización, febrero de 2015, se encontraba en fase de ejecución.

Por su parte, el Centro de producción Sur fue ampliado entre 2007 y 2008, pasando de una capacidad nominal de 4.000 m³ al día, a otra de 11.500 m³ al día, repartida en 3 instalaciones (dos con capacidad para 4.000 m³ y otra para 3.500 m³). La gestión de ambos centros de producción se llevó a cabo por INALSA.

El volumen de agua desalada en la demarcación ha sufrido un importante incremento con el paso del tiempo, alcanzando en el ejercicio 2009 un volumen de desalación de 22,65 hm³, cuadruplicándose en un periodo de 20 años, en tanto que en el año 1988 no alcanzaba los 5 hm³, y convirtiéndose en la fuente principal de agua potable de la Isla. En el gráfico siguiente se muestra la evolución del volumen de agua desalada en Lanzarote desde 1988 hasta 2011:

Evolución del volumen de agua desalada



Fuente: Documento técnico preparatorio para la aprobación inicial del nuevo PH Insular de Lanzarote y datos aportados por el CIA de Lanzarote

Como se ha señalado, el mapa de producción industrial se completó con centros de producción de propiedad privada destinados al autoconsumo de agua en complejos turísticos, de ocio y de recreo, si bien este Tribunal no ha podido determinar su número como consecuencia de la insuficiente información remitida por el CIA, según se detalla en el Subepígrafe 3.1.2.3, relativo al registro y catálogo de aguas. Existe también un centro de desalación propiedad de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (en adelante AENA), destinado al autoabastecimiento de las instalaciones aeroportuarias de la Isla, con una capacidad de desalación de 700 m³ al día.

En relación con los recursos subterráneos existentes en la Isla, cuya explotación ha sido muy reducida y se ha realizado fundamentalmente mediante manantiales, pozos y galerías (de los que además la mayoría se encontraban sin explotar), el CIA elaboró un censo de instalaciones hidráulicas subterráneas, de acuerdo con lo establecido en artículo 19 del Decreto 232/2008, de 25 de noviembre, por el que se regula la seguridad de las personas en las obras e instalaciones hidráulicas subterráneas de Canarias.

Infraestructuras de almacenamiento

El modelo expuesto, fundamentado en la producción industrial de agua desalada, cuyo abastecimiento ha dependido fundamentalmente de la producción diaria concentrada en dos centros de producción, requiere la existencia de una red de depósitos de regulación como sistema de almacenamiento del agua para evitar el desabastecimiento de la población. El número total de depósitos en funcionamiento ascendió a 58, todos ellos propiedad del CAAL, con una capacidad total de 170.261 m³, de los que 14, con capacidad de 16.401 m³, desarrollaban funciones de

trasvase de agua en alta (6 de ellos, con capacidad de 3.029 m³ combinaban la función de trasvase de agua y de distribución en baja). La mayoría de los depósitos, 42, tuvieron como única finalidad la distribución de agua. Además, existía un depósito con capacidad de 30.000 m³ cuya función era de reserva general. El cuadro siguiente recoge la distribución de los depósitos existentes en los distintos términos municipales, su capacidad y su finalidad:

Cuadro 7: Distribución de los depósitos, capacidad y finalidad

Término municipal	Depósitos de distribución		Depósitos de trasvase		Depósitos de distribución y trasvase		Otras finalidades		Total depósitos	
	Nº	Capacidad (m ³)	Nº	Capacidad (m ³)	Nº	Capacidad (m ³)	Nº	Capacidad (m ³)	Nº	Capacidad (m ³)
Arrecife	4	77.500	0	--	0	--	1 ⁽¹⁾	30.000	5	107.500
Haría	8	2.930	3	1.172	0	--	--	--	11	4.102
San Bartolomé	2	4.200	1	200	0	--	--	--	3	4.400
Teguise	15	21.930	2	1.000	4	2.429	1 ⁽²⁾	50	22	25.409
Tías	9	5.650	0	--	2	600	--	--	11	6.250
Tinajo	2	600	0	--	0	--	--	--	2	600
Yaiza	2	11.000	2	11.000	0	--	--	--	4	22.000
Total	42	123.810	8	13.372	6	3.029	2	30.050	58	170.261

(1) Reserva

(2) Sin datos sobre su finalidad

Por otra parte, respecto de las infraestructuras de aprovechamiento de los recursos hídricos superficiales, la única infraestructura hidráulica de retención de aguas fue la presa de Mala, situada en el barranco del Palomo, en las cercanías del municipio de Mala. La presa, construida en 1979 por el antiguo Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (en adelante MOPU) para la retención de agua de barrancos, fue cedida al Cabildo Insular de Lanzarote. Cuenta con una capacidad de almacenamiento de 180.000 m³, si bien nunca llegó a entrar en funcionamiento debido a la deficiente capacidad de retención del agua y a sus abundantes pérdidas. En la actualidad se encuentra cerrada y vallado su perímetro.

El agua de lluvia y las pequeñas escorrentías locales se recogen en un gran número de aljibes, si bien el Consejo Insular, a través del propio PH, puso de manifiesto el desconocimiento sobre su número exacto y situación, remitiendo a los datos registrados en el *“Estudio Científico de los Recursos de Agua en el Archipiélago Canario”*, elaborado por el MOPU y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en 1975, en el que se contabilizaron unos 6.000 aljibes, con una capacidad media de 30 m³.

Infraestructuras de conducción

El traslado del agua desde los centros de producción hasta las infraestructuras de almacenamiento en alta y, finalmente, hasta los depósitos de cabecera, punto en el que se inicia el servicio municipal de abastecimiento de agua potable, requiere de unas infraestructuras que permitan su conducción, sin perjuicio de la doble función de algunas de las instalaciones y obras hidráulicas.

Los artículos 95 y siguientes de la Ley de Aguas de Canarias determinan que los Consejos Insulares establecerán, dentro de cada PH, el servicio público de transporte del agua en la Isla o en cualquiera de sus zonas siempre que sea necesario. No obstante, no se considera preciso su establecimiento en los supuestos en los que este servicio fuera prestado de forma privada.

En todo caso, el Consejo Insular es el órgano encargado del diseño del trazado de las redes de transporte, aprovechando en lo posible las conducciones e instalaciones ya existentes, constituyendo cada red un sistema complejo de conducciones referido a una o varias zonas.

La aprobación de una red en los términos previstos en la mencionada Ley da derecho a los propietarios de las conducciones existentes, incluidas en la misma, a la obtención de la correspondiente concesión del servicio público de transporte de agua.

El CIA de Lanzarote había establecido el servicio público de transporte del agua de la Isla. La red de conducción, propiedad del CIA y gestionada por INALSA se desarrolló en varias fases, expandiendo su radio de acción progresivamente y determinada por la creciente demanda de recursos hídricos, que condicionó su incremento gradual y su extensión para el abastecimiento de agua a lo largo de las últimas décadas. Esta red de conducción se estructuró en torno a los 7 términos municipales de la Isla. En el cuadro siguiente se detalla el tamaño de la red y el número de tramos para cada uno de ellos¹¹:

Cuadro 8: Red de transporte de agua de la Isla de Lanzarote

Red conducción – Término municipal	Tamaño		Tramos	
	(km)	%	Nº	%
Arrecife	18,86	4,46	8	5,48
Haría	89,59	21,20	24	16,44
San Bartolomé	19,69	4,67	10	6,85
Teguise	137,42	32,52	45	30,82
Tías	58,06	13,74	32	21,92
Tinajo	26,06	6,17	8	5,48
Yaiza	72,85	17,24	19	13,01
Total general	422,53	100	146	100

La demarcación hidrográfica de Lanzarote comprende, además de la propia Isla de Lanzarote, el grupo de islas e islotes que forman el Archipiélago Chinijo (La Graciosa, Alegranza, Montaña Lara, Roque del Este y Roque del Oeste), de las que únicamente la Isla de La Graciosa, la mayor de ellas, con unos 29 km² de extensión, se encuentra habitada. El servicio de abastecimiento de agua a sus aproximadamente 650 habitantes se realizó por la empresa INALSA, con el agua industrial producida en las plantas de desalación de la Isla de Lanzarote, desde la que suministraba el agua a través de una tubería desde la playa del Mirador del Rio en Lanzarote, hasta el pueblo de Caleta de Sebo en La Graciosa, salvando el brazo de mar que separa ambos lugares.

Por su parte, la red de distribución de agua potable ascendió a 1.514 kilómetros y, al igual que la red de transporte en alta, se estructuró en torno a los 7 términos municipales de la Isla. En el cuadro siguiente se detalla su tamaño. Además, se dispuso de otros 351,25 kilómetros de red de conducción de agua desde los depósitos de almacenamiento hasta las poblaciones.

¹¹ El cuadro siguiente recoge el tamaño de la red según los datos aportados por el CIA de Lanzarote, 422,53 kilómetros. Los datos aportados por el CAAL difirieron de los anteriores. Según estos, el tamaño de la red era de 404,11 km.

Cuadro 9: Red de distribución de agua de la Isla de Lanzarote

Red conducción – Término municipal	Tamaño	
	(km)	%
Arrecife	280,92	18,56
Haría	173,40	11,45
San Bartolomé	142,83	9,43
Teguise	383,66	25,34
Tías	239,30	15,81
Tinajo	117,29	7,75
Yaiza	176,59	11,66
Total general	1.513,99	100,00

Además, el CAAL dispuso durante el periodo fiscalizado de 31 estaciones de bombeo destinadas a elevar el agua producida entre diferentes cotas.

Infraestructuras hidráulicas ejecutadas por el Consejo Insular durante el periodo fiscalizado

Una vez analizado el modelo de producción de agua en la Isla y las infraestructuras de producción, almacenamiento y conducción existentes, se expone el detalle de la inversión pública realizada para la dotación de las infraestructuras necesarias (construcción de nuevas o reparación de las existentes) para la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable, así como los resultados derivados del análisis de los expedientes.

La inversión total efectuada por el CIA de Lanzarote en obras hidráulicas destinadas al abastecimiento domiciliario de agua potable en el periodo fiscalizado ascendió a 5.170.748 euros, que se imputaron, principalmente, a los ejercicios 2008 y 2011, en los que el Consejo Insular invirtió 1.977.621 y 2.918.849¹² euros respectivamente, el 95% del total.

El cuadro siguiente recoge las obras ejecutadas procedentes de diferentes planes de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, detallándose el año del plan de obras correspondiente y el año de abono de las certificaciones:

¹² La diferencia entre estos importes y los recogidos en el capítulo 6, Inversiones reales, del cuadro 6, corresponden fundamentalmente a inversiones diferentes a obras destinadas al abastecimiento domiciliario de agua potable.

Cuadro 10: Obras ejecutadas por el Consejo Insular de Aguas de Lanzarote

Año abono certificación/Descripción de la obra	Plan de obras en que se incluyó	Coste total (euros)	% sobre total
2007			
- Instalación y sustitución tuberías varias en Tinajo	2006	37.350	
- Adecuación depósito Puerto del Carmen	2007	7.140	
Total 2007		44.490	0,86
2008			
- Reparación red agua potable municipio de Tías	2006	68.292	
- Act. varios tramos tubería agua potable en Yaiza	2006	89.867	
- Act. varios tramos tubería agua potable en San Bartolomé	2006	112.392	
- Estación desaladora de agua de mar Janubio 4.000 m ³ (Centro de Producción Sur)	2007	1.707.070	
Total 2008		1.977.621	38,25
2009			
- Estación desaladora de agua de mar Janubio 4.000 m ³ (Centro de Producción Sur)	2007	135.386	
- Reparación tren a/p desaladora Janubio	2008	72.250	
Total 2009		207.636	4,01
2010			
- Sustitución tuberías Camino las Quemadas	2010	22.152	
Total 2010		22.152	0,43
2011			
- Instalación tubería Iz-20 entrada a Tinajo	2010	99.033	
- Estación bombeo agua potable Uga-la Geria	2010	78.934	
- Sustitución tubería Uga-Las Breñas	2010	1.584.240	
- Sustitución de tuberías red de INALSA	2011	1.156.642	
Total 2011		2.918.849	56,45
TOTAL		5.170.748	100

La principal infraestructura ejecutada fue la ampliación del *Centro de Producción Sur* de agua desalada, situado en el municipio de Yaiza, y adscrita al plan de obras del ejercicio 2007, cuyo coste total ascendió a 1.842.456 euros, lo que supuso el 36% del total invertido en obras hidráulicas por el Consejo Insular durante el periodo fiscalizado. Su abono se realizó fundamentalmente en el ejercicio 2008.

La sustitución de la tubería Uga-Las Breñas, adscrita al plan de obras del ejercicio 2010 fue, en términos cuantitativos, la segunda obra hidráulica de mayor importancia durante el periodo fiscalizado. Su abono se realizó en el ejercicio 2011 y su coste, financiado íntegramente por el Consejo Insular fue de 1.584.240 euros. Esta infraestructura supuso el 31% del total invertido en obras hidráulicas por el CIA durante el periodo fiscalizado.

Por su parte, la sustitución de tuberías de la red de INALSA, incluido en el plan de obras del ejercicio 2011 y finalizado en el mismo, fue la tercera obra hidráulica de mayor importancia durante el periodo fiscalizado. Su coste, que fue financiado íntegramente por el CIA, ascendió a 1.156.642 euros. Esta infraestructura supuso el 22% del total invertido en obras hidráulicas por el CIA durante el periodo fiscalizado.

Las tres obras hidráulicas anteriores supusieron el 89% del total de recursos destinados a la financiación de inversiones hidráulicas. Con objeto de verificar el cumplimiento de las

prescripciones legales relativas a la contratación administrativa, se han analizado los respectivos expedientes administrativos, exponiéndose a continuación los resultados obtenidos.

- *Expediente de contratación para la ampliación del Centro de producción Sur de agua desalada*

El objeto del contrato fue tanto la redacción como la ejecución del proyecto de obra para la ampliación del Centro de Producción Sur, situado en el municipio de Yaiza, en las proximidades de las Salinas del Janubio, consistente en la construcción de una desaladora de agua de mar, con tecnología de ósmosis inversa, con capacidad de producción diaria de 4.000 m³. Fue licitado el 24 de octubre de 2007 por un importe de 1.866.384,78 euros y adjudicado, por procedimiento abierto por 1.707.070 euros, el 10 de enero de 2008. Su recepción se produjo el 2 de diciembre de 2008 y el coste final ascendió a 1.803.368,78 euros. Además, el CIA de Lanzarote abonó 39.088 euros más en concepto de intereses de demora como consecuencia del retraso en el pago de sus certificaciones de obra. El contrato fue celebrado durante la vigencia del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (en adelante TRLCAP).

El artículo 125 del TRLCAP establecía la posibilidad de tramitar conjuntamente la redacción y la ejecución del proyecto de obra, otorgándole un carácter excepcional, permitiendo su realización por motivos de orden técnico que vinculan al empresario a los estudios de las obras, o por tratarse de obras, cuya dimensión excepcional o dificultades técnicas singulares, requirieran soluciones aportadas con medios y capacidad técnica propias de las empresas. La concurrencia de estos requisitos no consta justificada en el expediente.

El artículo 67 del TRLCAP establecía como requisito para la celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas, la previa tramitación del correspondiente expediente administrativo por el órgano de contratación que justificara su necesidad, y al que se debían incorporar, entre otros documentos, el pliego de cláusulas, así como el certificado de existencia de crédito y la fiscalización previa de la intervención, en su caso. El CIA incumplió esta obligación, no constando en el expediente de contratación la documentación justificativa de la necesidad de la inversión.

Del análisis del pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato formalizado, se han detectado las siguientes incidencias:

- Algunos de los criterios de adjudicación se expresaron de manera genérica y sin especificar adecuadamente la forma de valoración y de asignación de las puntuaciones de los mismos. Así, se incluyó como criterio la “*calidad técnica*”, con una valoración máxima de 40 puntos, sin determinarse los elementos sobre los que podían versar las propuestas, sus límites y cualidades. Esta práctica no contribuye a potenciar los principios de publicidad, objetividad e igualdad que han de regir la contratación pública, siendo así que debe ser en los pliegos donde han de establecerse con precisión y claridad los criterios de adjudicación y la forma de valoración de cada uno de ellos para que sean conocidos por las empresas licitadoras a fin de que puedan preparar sus ofertas en coherencia con los requisitos y necesidades reales de la administración contratante.
- No se emitieron los preceptivos informes jurídicos y de intervención sobre los pliegos, no ajustándose con ello a los artículos 49 y 67 del TRLCAP¹³.

¹³ El CIA de Lanzarote, en el trámite de alegaciones, adjuntó informes que, en su opinión, se correspondían con los referidos en los artículos 49 y 67 del TRLCAP; sin embargo en los mismos no se alude a los pliegos de cláusulas administrativas ni se vierte opinión sobre los mismos.

El proyecto y su memoria fueron redactados por el adjudicatario final del contrato, el 19 de noviembre de 2007, casi un mes antes de que la mesa de contratación realizara la propuesta de adjudicación a dicha empresa, el 13 de diciembre de 2007. Su adjudicación definitiva se realizó el 10 de enero de 2008¹⁴.

Por otra parte, el artículo 128 del TRLCAP establecía la obligación de solicitar un informe de las correspondientes oficinas o unidades de supervisión de los proyectos de obras antes de su aprobación, cuando su cuantía excediera de 300.506,05 euros. Este informe, preceptivo por exceder la obra del importe anterior, no fue recabado por el órgano de contratación. Se incumplió asimismo la cláusula 27.1 del pliego de cláusulas administrativas, puesto que el proyecto tampoco fue visado por el Colegio Profesional correspondiente.

Con arreglo al artículo 142 del TRLCAP, que regulaba el comienzo de la ejecución del contrato, el servicio de la Administración encargada de las obras ha de proceder, en presencia del contratista, a efectuar la comprobación del replanteo. Este acto debe realizarse dentro del mes siguiente a la formalización del contrato, si bien, en el contrato que se analiza se llevó a cabo con anterioridad a la adjudicación definitiva del contrato, con casi un mes de antelación a su formalización.

El proyecto inicial fue modificado en octubre de 2008 para la introducción de mejoras en las tuberías y en otros elementos, como bridas y filtros, sin que conste se haya acreditado la concurrencia de las causas que establece el artículo 101 del TRLCAP, que posibilitan la modificación de los contratos, debiendo atender, en todo caso, a razones de interés público o a causas que no se pudieran prever con anterioridad y que debían estar justificadas en el expediente¹⁵.

Una vez finalizada la ejecución, en diciembre de 2008 la empresa adjudicataria presentó al CIA una "propuesta de liquidación" por un importe de 234.492,45 euros de ejecución material, lo que no se ajusta al artículo 166 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, según el cual la certificación final debe realizarse por el director de la obra previa medición de la misma con asistencia del contratista para que, en el plazo de cinco días, preste su conformidad o manifieste los reparos que estime oportunos.

La "propuesta de liquidación" presentada por la empresa no fue aceptada por el CIA y, posteriormente, en una reunión celebrada con el adjudicatario el 19 de febrero de 2009, se acordaron las partidas que serían abonadas por el CIA: 29.012,65 euros en concepto de ejecución material de la obra y 39.088,15 euros por intereses de demora debido al retraso en el abono de las certificaciones. Además, se pactó el abono por el CIA de los siguientes importes, que serían pagados directamente a la empresa que realizó los trabajos, empresa diferente a la adjudicataria del proyecto:

- Partida quinta de la liquidación: 49.450 euros en concepto de asfaltado. La cantidad finalmente abonada fue de 13.780 euros, de conformidad con la factura presentada por la empresa que había realizado la prestación y que resultó significativamente inferior a la cantidad propuesta por la empresa adjudicataria.

¹⁴ El CIA de Lanzarote, en el trámite de alegaciones, señaló que el resto de licitadores también habían presentado en esa fecha sendos proyectos de obra según la documentación solicitada, aportando un certificado del Secretario de esta Entidad, de fecha 17 de agosto de 2015, constatando tal circunstancia. No obstante, la redacción del proyecto constituía una de las prestaciones objeto del contrato, previendo el pliego de cláusulas administrativas su presentación en un mes, contado a partir de la notificación de la propuesta de adjudicación.

¹⁵ El CIA de Lanzarote, en el trámite de alegaciones, señaló que se trataba de un error material del proyecto; sin embargo, junto a la subsanación de dicho error material, se introdujeron mejoras técnicas para asegurar el correcto funcionamiento de las instalaciones, lo que supuso una modificación del contrato sin que se llevara a cabo la correspondiente tramitación.

Estos trabajos, tal como se indicaba en la propia factura, no se encontraban incluidos en el proyecto inicial, ejecutándose sin la oportuna modificación del proyecto y sin su autorización por el órgano de contratación.

Por otra parte, la empresa que realizó estos trabajos tenía como objeto social la redacción de proyectos, por lo tanto, distinto a la actividad de asfaltado facturada.

- Partida sexta de la liquidación: 59.600 euros en concepto de “proyecto, registro industrial y legalización de instalaciones”. Al igual que en el caso anterior, el importe efectivamente abonado fue inferior al propuesto por la empresa adjudicataria y ascendió a 53.506,13 euros. Esta partida fue abonada a una empresa distinta no obstante haberse adjudicado la redacción del proyecto de ampliación del Centro de Producción Sur a la misma empresa que ejecutó el proyecto y de que la instalación no había de ser objeto de legalización al ser su propietario el CIA de Lanzarote.
- *Expediente de contratación para la sustitución de tuberías de la red de INALSA*

La obra consistió en la sustitución de varios tramos de tuberías de la red de distribución de INALSA y fue tramitada por el procedimiento de emergencia, declarada por la Junta General del CIA de Lanzarote el 28 de junio de 2011 y motivada por la existencia de riesgo de desabastecimiento a la población debido al alto porcentaje de averías, previa declaración de emergencia hídrica en la Isla por parte del CIA el 14 de abril de 2011. Para su ejecución, el órgano de contratación acordó su división en cuatro lotes, de 300.000 euros cada uno, que fueron concedidos a cuatro adjudicatarios diferentes. El coste final ascendió a 1.156.642 euros siendo celebrado el contrato durante la vigencia de la LCSP.

Como excepción a la tramitación ordinaria, regulada en los artículos 93 a 95, la LCSP permite una tramitación abreviada de los expedientes administrativos, siempre que concurren las circunstancias definidas en los artículos 96 y 97 para su tramitación urgente o de emergencia, respectivamente. Así, cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata, a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, puede emplearse la tramitación de emergencia, recogida en el artículo 97 de la LCSP. Este régimen, el más excepcional admitido por la legislación, permite al órgano de contratación ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, así como contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la Ley. Con posterioridad a la ejecución de las actuaciones objeto de este régimen excepcional, el órgano de contratación debe cumplimentar los trámites necesarios para su intervención y aprobación.

Además, según establece la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, esta tramitación de emergencia, por su misma naturaleza, solo podrá utilizarse cuando la concreta prestación a obtener mediante el contrato sea de necesidad inaplazable y no sea posible su tramitación por el procedimiento de urgencia o por el procedimiento negociado sin publicidad por motivos de urgencia.

Debe señalarse que, las sucesivas averías y deterioro de varios tramos de la red de distribución de aguas que fundamentaron la tramitación de emergencia de este contrato, no proceden de acontecimientos catastróficos ni de situaciones que supongan un grave riesgo, ni afectan a la defensa nacional, sino que son el resultado de una mala construcción y de una falta de previsión en su mantenimiento, no existiendo una necesidad inaplazable en su contratación derivada de circunstancias que hubieran habilitado a utilizar, según la Ley, el procedimiento de emergencia. Su ejecución se dilató en el tiempo más de un año desde la declaración de emergencia, recepcionándose el último lote en agosto de 2012.

Incluso asumiendo un riesgo de desabastecimiento de agua de la población de la Isla por el CIA, este debería haber limitado el uso del procedimiento de emergencia a la contratación de las prestaciones estrictamente necesarias para garantizar este suministro y contratar las demás a través de un procedimiento ordinario o, en su caso, de urgencia, en tanto que la contratación realizada por el procedimiento de emergencia debe limitarse a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de la situación de emergencia. Las restantes prestaciones necesarias para completar la actuación acometida por la Administración y que no tengan carácter de emergencia, debían haber sido contratadas con arreglo a la tramitación ordinaria, como dispone el artículo 97.2 de la LCSP.

El artículo 97 de la LCSP establece un plazo máximo de un mes desde la declaración de emergencia por el órgano de contratación para el inicio de la ejecución de las prestaciones contratadas. En caso de exceder de ese plazo, la contratación de dichas prestaciones requiere la tramitación de un procedimiento ordinario. La comprobación del replanteo en los cuatro lotes contratados se realizó dentro del mes desde la declaración de emergencia, el 28 de junio de 2011, pero en dos de ellos, los lotes número 2 y número 3, la ejecución no comenzó dentro del mismo, empezando en septiembre y noviembre de 2011, respectivamente, lo que supone que dichos lotes deberían haberse tramitado por un procedimiento ordinario.

La declaración de emergencia sin concurrir las circunstancias que establece la ley y que justifican un procedimiento excepcional, dan lugar a que el órgano de contratación que adjudica de forma directa el contrato, eluda la debida concurrencia que debe estar presente en toda contratación pública, vulnerando principios básicos como los de publicidad y transparencia.

▪ *Expediente de contratación para la sustitución de la tubería Uga-Las Breñas*

La obra consistió en la sustitución de la tubería entre los depósitos de agua de Uga y Las Breñas, en el término municipal de Yaiza, en un tramo de 12.700 metros, y fue tramitada por el procedimiento de emergencia, declarado por la Junta General del Consejo Insular de Aguas de Lanzarote el 17 de mayo de 2010. El contrato para su ejecución fue adjudicado el 8 de junio de 2010 por 1.357.114 euros y su recepción se produjo el 29 de julio de 2011. El coste final ascendió a 1.584.240 euros y fue celebrado durante la vigencia de la LCSP.

Al igual que en la obra anterior, el CIA acordó la tramitación del procedimiento excepcional de emergencia, sin ajustarse estrictamente a las circunstancias reguladas en el artículo 97 de la LCSP para ello, al no derivarse de un acontecimiento catastrófico ni de una situación que supusiera un grave riesgo ni afectar a la defensa nacional, no existiendo por tanto una necesidad inaplazable en su contratación. La utilización de esta forma de tramitación permitió adjudicar el contrato de forma directa, prescindiendo de la correspondiente licitación y demás normas establecidas para la selección de los contratistas en la LCSP.

El deterioro de la tubería existente no era una situación nueva, sino conocida desde hacía tiempo y que ya había dado lugar a la redacción del proyecto 10 meses antes de la declaración de emergencia, en julio de 2009, no existiendo por tanto necesidad inaplazable sobrevenida que pudiera justificar el uso de dicho procedimiento.

Como se señalaba respecto del contrato anteriormente analizado, aun asumiendo un riesgo de desabastecimiento de agua de la población de la Isla por el CIA, este debería haber limitado el uso del procedimiento de emergencia a la contratación de las prestaciones estrictamente necesarias para garantizar este suministro, y concertar el resto de las prestaciones a través de un procedimiento ordinario o, en su caso, de urgencia. En cambio, el CIA modificó el proyecto aprobado inicialmente, incrementándose en 227.126,32 euros.

Tampoco en este caso se cumplió el plazo máximo de un mes para el inicio de la ejecución de las prestaciones contratadas, como regula el artículo 97 de la LCSP, a contar desde la declaración de emergencia por el órgano de contratación, el 17 de mayo de 2010, puesto que, si bien la comprobación del replanteo se realizó dentro del plazo del mes desde la declaración de emergencia, el 16 de junio de 2010, la ejecución de la obra no comenzó hasta septiembre, lo que también supondría que debería haberse tramitado por un procedimiento ordinario¹⁶.

La declaración de emergencia sin concurrir las condiciones que hacen aplicable este procedimiento excepcional, hizo que el órgano de contratación adjudicara de forma directa el contrato, evitando la debida concurrencia que debe estar presente en toda contratación administrativa, vulnerando además principios básicos como el de publicidad y transparencia.

Del análisis de este expediente como del anterior, que conjuntamente han supuesto el 53% del total de las inversiones en obras hidráulicas destinadas al abastecimiento domiciliario de agua potable llevadas a cabo por el CIA durante el periodo fiscalizado, resulta una imprevisión y una ausencia de análisis global de la situación y estado de uso de las instalaciones hidráulicas de la Isla, que hubiera permitido la realización de una adecuada programación de las inversiones en el tiempo.

Se ha evidenciado que la ejecución de instalaciones y obras hidráulicas no se llevó a cabo considerando el objetivo general de reducción de pérdidas de agua, el cual debería haberse valorado de manera transversal en la planificación y ejecución de este tipo de inversiones, puesto que, como se pone de manifiesto en el Epígrafe 3.2.3, las pérdidas alcanzaron porcentajes superiores al 38% del agua producida, llegando en el ejercicio 2011 al 54%¹⁷.

Infraestructuras hidráulicas ejecutadas por el CAAL e INALSA durante el periodo fiscalizado

El importe total de las inversiones realizadas para el abastecimiento domiciliario de agua potable durante el periodo fiscalizado por ambas entidades ascendió a 3.605.088,65 euros. El cuadro siguiente recoge, de forma agregada, las actuaciones financiadas y los recursos invertidos en cada ejercicio:

Cuadro 11: Infraestructuras hidráulicas ejecutadas durante el periodo fiscalizado por el CAAL e INALSA

Actuaciones	Inversión por ejercicio (€)					Total inversión actuación (€)
	2007	2008	2009	2010	2011	
Actuaciones sobre plantas de producción industrial: mejoras, reparaciones y ampliaciones	1.773.861,16	537.928,01	0	181.318,14	231.002,13	2.724.109,44
Actuaciones sobre infraestructuras de distribución: estación de bombeo y techo flotante	58.880,39	0	328.573,80	63.810,30	0	451.264,49
Equipamiento, instalaciones técnicas y maquinaria	85.936,48	105.367,21	76.028,51	126.789,66	35.592,86	429.714,72
Total inversión por ejercicio	1.918.678,03	643.295,22	404.602,31	371.918,10	266.594,99	3.605.088,65

El 75% del importe total invertido se empleó en actuaciones para la mejora, reparación y ampliación de las dos plantas de producción industrial de la Isla, 2.724.109,44 euros. La mayor parte de ese

¹⁶ El CIA, en el trámite de alegaciones, señala que la obra comenzó el 16 de junio de 2010, es decir antes de transcurrido un mes desde la declaración de emergencia, no obstante la primera certificación en la que aparecen trabajos realizados es de septiembre de 2010, habiéndose aprobado las certificaciones anteriores con valor cero.

¹⁷ El CAAL, en el trámite de alegaciones expuso que el nivel de inversiones decreció sustancialmente tras la declaración en concurso de acreedores de INALSA, habiéndose efectuado con anterioridad a la misma el 77% del total de inversiones ejecutadas durante el periodo fiscalizado.

importe, 1.595.031,69 euros, se destinó a la ampliación del Centro de Producción Sur. El resto de las actuaciones financiadas tuvieron una importancia cuantitativa menor.

El 25% restante de las cantidades invertidas se repartió entre la realización de actuaciones sobre infraestructuras de distribución y la adquisición de equipamiento, instalaciones técnicas y maquinaria para el funcionamiento de las plantas de desalación, laboratorios y otras infraestructuras.

La inversión realizada fue decreciente a lo largo del periodo fiscalizado, en 2007 alcanzó 1.918.678,03 euros, disminuyendo hasta 266.594,99 euros en el ejercicio 2011.

Con objeto de verificar el cumplimiento de las prescripciones legales relativas a la contratación administrativa, se han analizado los expedientes administrativos relativos a 3 contratos ejecutados durante el periodo: un contrato de obra para la Remodelación de la Planta Lanzarote II, que supuso el 44% del importe total adjudicado por INALSA en el periodo fiscalizado, y dos contratos de suministros para la centralización del control de las Plantas Lanzarote III y Lanzarote IV, seleccionados por ser los de mayor importe de entre los adjudicados en los dos últimos ejercicios del periodo fiscalizado.

Los tres contratos fueron adjudicados por la mercantil INALSA, empresa 100% participada por el CAAL y, por lo tanto, sociedad municipal.

Según lo dispuesto en el artículo 121.2 de la LCSP, en la tramitación que realicen las sociedades públicas de contratos no sujetos a regulación armonizada y superiores a 50.000 euros, se deben elaborar pliegos de condiciones en los que se establezcan las características básicas del contrato, el régimen de admisión de variantes, las modalidades de recepción de las ofertas, los criterios de adjudicación y las garantías que deberán constituir, en su caso, los licitadores o el adjudicatario.

- El primer expediente analizado es el correspondiente a la “*Remodelación de la Planta Lanzarote II*”. El coste por el que fue contabilizada la ejecución de la obra ascendió a 97.245,22 euros. De la documentación remitida por el CAAL al Tribunal de Cuentas, resulta que no se tramitó contrato alguno que diera cobertura a esta prestación, sino que únicamente constan las 6 facturas emitidas por las dos empresas –una constructora y otra de suministros de herramientas y distintos componentes– que ejecutaron diferentes prestaciones cuyo montante total asciende a la cantidad mencionada.
- Los otros dos contratos, ambos de suministros fueron “*Suministro e instalación de un sistema para la unificación y actualización del control plantas LZT-III y LRT-IV en la central desaladora Díaz Rijo en Punta Grande, en el municipio de Arrecife*”, formalizado el 9 de agosto de 2010 por importe de 104.332,20 euros, y “*Suministro e instalación de un sistema de video vigilancia de zonas sensibles y procesos, en las plantas LZT-III y LZT-IV y zonas de impulsión exterior, situadas todas ellas en la central desaladora Díaz Rico, en Punta Grande, en el municipio de Arrecife*”, formalizado el 18 de agosto de 2010 por importe de 33.316,50 euros.

En los dos casos se elaboraron pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas y se solicitaron ofertas de tres empresas, que fueron valoradas en los correspondientes informes técnicos. No obstante, los pliegos no incorporaron la forma de valoración y de asignación de puntuaciones atendiendo a los criterios de adjudicación y, además, en ninguno de los informes técnicos emitidos se valoraron las ofertas de los licitadores según los criterios establecidos en los pliegos, no ajustándose, por tanto, a las prescripciones legales y no atendiendo a los principios de igualdad y transparencia que deben regir la contratación de las empresas públicas.

Infraestructuras hidráulicas ejecutadas y financiadas por otras Administraciones Públicas durante el periodo fiscalizado

Además de las infraestructuras hidráulicas ejecutadas por el CIA de Lanzarote y por el CAAL, durante el periodo fiscalizado se llevaron a cabo otras obras hidráulicas destinadas al

abastecimiento domiciliario de agua potable, ejecutadas y financiadas por otras Administraciones Públicas.

En virtud de Convenio de colaboración entre el entonces Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y la Consejería de Obras Públicas y Transportes del Gobierno de Canarias, para el desarrollo de actuaciones en materia de agua, de 9 de diciembre de 2008, se incluyeron entre los proyectos a financiar por el Ministerio las siguientes infraestructuras hidráulicas destinadas al abastecimiento de agua en Lanzarote:

-) *Conducción entre Maneje-Mala*, ejecutada por el Ministerio, con un coste de 472.898,41 euros. Estuvo en funcionamiento durante todo el periodo fiscalizado.
- a) *Ampliación Centro de Producción Punta de los Vientos, Planta Lanzarote V*, infraestructura en ejecución a la finalización de los trabajos de fiscalización, febrero de 2015, por la Consejería de Obras Públicas y Transportes del Gobierno de Canarias, por la que el Ministerio abonó 7.288.860,16 euros entre los ejercicios 2011 a 2014.
- b) *Ampliación Centro de Producción Sur, Fase 1º desaladora de Janubio*. En febrero de 2015, fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, esta infraestructura no había sido ejecutada.

Otra financiación en relación con las Infraestructuras hidráulicas

Con el objetivo de abaratar el coste de agua a los ciudadanos de la Comunidad Autónoma de Canarias, aproximándolo al de la península, el entonces Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino estableció una línea de “*Subvenciones a las plantas potabilizadoras para la desalación de agua de mar en Canarias*”, aprobándose sus bases reguladoras por las Órdenes indicadas en el cuadro 2 del presente Proyecto de Informe.

La empresa INALSA recibió, desde julio de 2006 hasta diciembre de 2008, un total de 5.066.615 euros para la financiación de la producción industrial de agua en la Isla. A partir del ejercicio 2009, en el que se produjo la declaración de la empresa en concurso de acreedores, fue directamente el CAAL el que recibió esta financiación, 6.628.900,76 euros hasta el final del periodo fiscalizado. Con posterioridad, durante el ejercicio 2012, el CAAL recibió 833.655,46 euros. Los fondos recibidos fueron empleados por ambas entidades para el abono de parte de las facturas del suministro eléctrico de las plantas desaladoras, configurándose por tanto como una subvención directa al coste de producción. El cuadro siguiente muestra la distribución de los recursos recibidos durante el periodo fiscalizado:

Cuadro 12: Subvenciones recibidas a desaladoras

BENEFICIARIO	PERIODO				
	Julio 2006 - 30/6/2007	2008	2009	2010	2011
INALSA	2.439.362,23	2.627.252,77	---	---	---
CAAL	---	---	2.348.700,50	2.579.833,78	1.700.366,48

3.1.2.3 *Concesiones y autorizaciones administrativas de dominio público hidráulico*

El régimen de protección establecido en la Ley de Aguas de Canarias, señala la necesidad de autorización o de concesión administrativa para la realización de obras de cualquier tipo en los cauces integrados en el dominio público hidráulico y en su zona de servidumbre. Todas ellas deben ser inscritas en un registro o catálogo de aguas que debe constituir el Consejo Insular. Este Subepígrafe tiene por objeto verificar la constitución, mantenimiento y actualización de ambos

instrumentos por parte del Consejo y su contenido, así como analizar, de forma específica las concesiones y autorizaciones otorgadas durante el periodo fiscalizado.

Registro y catálogo de aguas

La creación de los registros y catálogos de aguas así como su actualización y custodia están reguladas por la Ley de Aguas de Canarias y el RDPH.

Según establece esta normativa, cada isla canaria debe contar con su propio Registro de Aguas, en el que se inscriban los títulos legitimadores de todos los aprovechamientos de aguas en régimen concesional y de los aprovechamientos temporales de aguas privadas que se puedan constituir, así como las incidencias propias de su tráfico jurídico. Igualmente, cada isla debe contar con un catálogo de aguas calificadas como privadas por la legislación anterior¹⁸ a la Ley de Aguas de Canarias, destinado a recoger los derechos adquiridos conforme a las previsiones de la Ley de Aguas de 1879 y la legislación civil común.

Para la constitución y actualización de los registros y catálogos de aguas, los titulares de derechos de cualquier clase sobre el agua están obligados a suministrar la información que la administración hidráulica les demande, directamente relacionada con el cumplimiento de sus fines. A tales efectos pueden ser requeridos por los Consejos Insulares de Aguas para aportar datos sobre aprovechamientos de aguas, su destino, las obras e instalaciones realizadas o cualquier otro que se estime pertinente.

Como instrumentos auxiliares de los registros y catálogos de aguas, y a efectos estadísticos y técnicos, la legislación obliga a los Consejos Insulares de Aguas a llevar índices consistentes en ficheros normalizados de datos relativos a las aguas de cada isla y su aprovechamiento.

Registro de aguas

La creación de los registros de aguas, su contenido y sus normas específicas de inscripción se regulan en el artículo 51 de la Ley de Aguas de Canarias, y en los artículos 145 a 153 del RDPH, correspondiendo al Consejo Insular de Aguas de cada isla la constitución de su registro.

La inscripción de títulos en los registros de aguas supone la protección jurídica de los aprovechamientos de aguas, en tanto que la Ley no permite el otorgamiento de concesiones o autorizaciones de aprovechamiento de aguas que contradigan los derechos y situaciones derivados de títulos administrativos inscritos, sin que previamente se hubiere procedido a su anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa. La inscripción registral es, por tanto, medio de prueba de la existencia y situación de las concesiones.

El artículo 146 del RDPH otorga a cada Consejo Insular de Aguas la inscripción de oficio en el registro de los siguientes títulos:

- Concesiones de aprovechamiento de aguas.
- Modificaciones autorizadas en su titularidad, condiciones y características.
- Aprovechamientos temporales de aguas privadas.
- Autorizaciones de alumbramientos válidas a la entrada en vigor de la Ley de Aguas de Canarias que, conforme a lo dispuesto en su disposición transitoria tercera, hubieran sido acreditadas para su inscripción en él.

¹⁸ Son aguas que, tal y como se expone en el Subapartado 1.3 "Marco Jurídico General", disponen de un derecho temporal de 50 años de utilización privativa y de un derecho preferente para la obtención de la concesión, una vez finalizado dicho plazo.

- Autorizaciones dictadas conforme a lo dispuesto en los artículos 48, 58 y 59 del Reglamento.
- Autorizaciones y concesiones para la producción industrial de aguas.

La disposición adicional primera de la Ley de Aguas de Canarias estableció la integración de oficio en el registro de los datos procedentes de los registros e inventarios administrativos existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, y a instancia de parte, de los que, de forma fehaciente, fueran aportados por los interesados. Igualmente previó la posibilidad de realizar anotaciones preventivas de los datos obtenidos en los estudios de planificación hidrológica y los ofrecidos por los particulares, que serían incorporados en la fase de instrucción de cualquier expediente relativo a derechos hidráulicos que pudieran verse afectados por ellos. En todo caso, el registro de cada isla debe ser único, conformado por un libro de inscripciones en el que cada aprovechamiento debe disponer de una hoja registral y sus índices auxiliares. En él deben constar su denominación, tipo de aprovechamiento, titular, el término municipal de la captación, el caudal máximo concedido y el destino del agua, entre otros datos.

Los registros de aguas tienen carácter público, pudiendo cualquier persona examinar sus índices, tomar notas o solicitar al Consejo Insular certificaciones relativas a las anotaciones de aprovechamientos particulares.

Catálogo de aguas

Por su parte, la creación de los catálogos de aguas y su contenido se regulan en el artículo 52 de la Ley de Aguas de Canarias y en los artículos 154 y 155 del RDPH, correspondiendo al Consejo Insular de Aguas de cada isla la constitución de su catálogo de aguas calificadas como privadas por la legislación anterior a la Ley de Aguas de Canarias, destinado a recoger los derechos de esta naturaleza adquiridos conforme a las previsiones de la Ley de Aguas de 1879 y de la legislación civil común. A diferencia de los registros, los catálogos tienen efectos declarativos, no afectando por tanto en ningún caso a la titularidad de los derechos.

La disposición adicional primera de la Ley de Aguas de Canarias estableció la integración de oficio en el catálogo de los datos procedentes de los registros e inventarios administrativos existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, y a instancia de parte, de los que, de forma fehaciente, fueran aportados por los interesados. Las anotaciones del catálogo deben recoger, entre otros extremos, su denominación, el tipo de captación, titular, el término municipal de la captación, el caudal aprovechado y el destino del agua.

Las competencias del CIA de Lanzarote sobre el registro y catálogo de aguas quedaron reforzadas por su propio Estatuto orgánico de funcionamiento, aprobado por el Decreto 135/1997, que estableció, entre sus atribuciones, la custodia de ambos instrumentos y la realización de las inscripciones, cancelaciones o rectificaciones oportunas.

El CIA de Lanzarote no cumplió con la obligación de creación y actualización del registro y del catálogo de aguas de la Isla, impuesta por la normativa anteriormente señalada¹⁹.

Ante la ausencia de tal registro, el Tribunal de Cuentas solicitó al CIA una relación de centros de desalación y de desalobración existentes, con información relativa a su capacidad de producción, su ubicación y su propietario, así como la vigencia de autorización o concesión para su funcionamiento.

La información remitida por el CIA resultaba insuficiente al no constar datos identificativos de la capacidad, ubicación o titular de algunas desaladoras, especialmente en lo que se refiere a los expedientes más antiguos. Tampoco se incluyeron datos relativos al comienzo del funcionamiento

¹⁹ El CIA de Lanzarote, en el trámite de alegaciones, indicó que en noviembre de 2014 se había realizado el “encargo profesional para proceder a la elaboración y creación tanto de registro de Aguas como del Catálogo de Aguas”.

de las instalaciones o a la duración del respectivo título administrativo habilitante del funcionamiento de las mismas. Se incluyeron en la relación algunos expedientes duplicados y otros que no tenían asignado número.

La no creación por el CIA de Lanzarote de un registro y de un catálogo de aguas en los términos establecidos en la Ley de Aguas de Canarias y la deficiente información facilitada, no han permitido determinar de forma exacta la realidad de los centros de desalación y desalobración existentes en la Isla y han evidenciado la falta de información que el CIA de Lanzarote tuvo respecto de los centros en funcionamiento durante el periodo fiscalizado, lo que supone una debilidad en el ejercicio de las funciones de gestión y control del dominio público hidráulico.

Del análisis de la información remitida por el CIA al Tribunal de Cuentas se ha podido deducir la existencia, al menos, de las siguientes infraestructuras:

- Durante todo o parte del periodo fiscalizado estuvieron en funcionamiento 8 desaladoras privadas con autorización administrativa para su funcionamiento: una destinada a uso agrícola; otra, propiedad de AENA y con capacidad diaria de desalación de 700 m³, destinada al autoconsumo del aeropuerto de la Isla; y otras 6, destinadas a la producción de agua para el autoconsumo en complejos hoteleros, con una capacidad conjunta y diaria de desalación de 1.896 m³.²⁰
- En al menos 6 estaciones de desalación en funcionamiento para el autoabastecimiento de complejos hoteleros, la autorización administrativa había caducado.
- Al menos otras 5 estaciones no se encontraban en funcionamiento y habían sido desmanteladas, sin que conste información sobre la fecha hasta la que prestaron servicios.

Concesiones y autorizaciones otorgadas sobre el dominio público hidráulico

Tanto la Ley de Aguas de Canarias como el RDPH regulan el régimen que determina la exigencia de concesión administrativa, autorización o la mera declaración, en función de la obra hidráulica a ejecutar o explotar en relación con la obtención de agua potable, su producción, almacenamiento y transporte.

El artículo 73 de la Ley de Aguas de Canarias permite la realización de actividades de producción y aprovechamiento del agua por personas y entidades, tanto de carácter público como privado, si bien exige a estas la previa tramitación de una concesión administrativa por el correspondiente Consejo Insular de Aguas para la captación de aguas superficiales y el alumbramiento de las subterráneas. Esta prescripción no se extiende a los pequeños aprovechamientos de aguas pluviales y manantiales destinados al autoconsumo, quedando sujetos únicamente al trámite de declaración. En todo caso, todos los actos y negocios jurídicos de gestión de aguas deben ajustarse a la planificación hidrológica vigente en la Isla.

Los requisitos generales de las concesiones administrativas y de las autorizaciones, el procedimiento para su tramitación y la extinción se regulan en los artículos 78 a 88 de la mencionada Ley.

Las normas específicas de procedimiento para la concesión de aprovechamientos de aguas mediante concurso público se regulan en el RDPH. Según esta normativa, el otorgamiento de concesiones requiriere la celebración de un concurso público, cuyas bases determinen las condiciones técnicas, administrativas y económicas específicas de la gestión, así como la individualización de los criterios de selección del concesionario. Una vez realizada la concesión, la

²⁰ Dos autorizaciones administrativas de sendas desaladoras destinadas a la producción de agua para el autoconsumo en complejos hoteleros caducaron en 2014. En enero de 2015 se estaba tramitando su renovación, habiendo transcurrido en esa fecha 1 año y 6 meses respectivamente desde la fecha de caducidad.

normativa permite su renovación al término de su plazo, incluyéndose como factor de preferencia el hecho de haber sido el anterior concesionario. En cualquier caso el plazo máximo de la concesión no puede exceder de 75 años.

Respecto de la producción industrial de agua, el artículo 164 del RDPH establece los requisitos administrativos para la construcción o explotación de plantas desaladoras, exigiendo con carácter general la concesión administrativa, excepto para la construcción o explotación de este tipo de plantas dirigidas al autoabastecimiento, en cuyo caso basta con la mera autorización administrativa. En cualquier caso, corresponde a los Consejos Insulares su otorgamiento, siempre que esta no afecte al ciclo natural del agua y que se aporte por quienes pretendan instalar una estación, información suficiente sobre su tecnología, características de las aguas a tratar y puntos de toma, volumen de producción, consumo de energía, capacidad de expansión y vida útil. La regulación específica de ambos permisos, sus trámites y requisitos específicos se regulan en los artículos 89 a 92 de la Ley de Aguas de Canarias y en los artículos 160 a 167 del RDPH.

Por su parte, en relación con el almacenamiento de las aguas, el artículo 93 de la Ley de Aguas de Canarias establece la necesidad de autorización administrativa por parte del Consejo Insular para la instalación de depósitos cuando su capacidad sea superior a 1.000 m³ y su tamaño exceda de 5 m de altura, así como cuando su destino sea el servicio de terceros. En el resto de casos el almacenamiento es libre, no requiriendo de autorización administrativa y estando únicamente sometidos al deber de colaboración con la administración cuando esta lo solicite.

En lo que respecta al transporte de agua, la aprobación de una red en los términos previstos en la legislación de aguas, da derecho a los propietarios de las conducciones a obtener la correspondiente concesión administrativa del servicio público de transporte de agua, debiendo ser cada red objeto de una única concesión, lo que supone, en los casos de existencia de una pluralidad de propietarios de los distintos tramos, su agrupación en una entidad única. La regulación específica del transporte de agua, las redes de transporte y la concesión del servicio público de transporte de agua, se regulan en los artículos 95 y siguientes de la Ley de Aguas de Canarias y en los artículos 171 y siguientes del RDPH.

Durante el periodo fiscalizado, el CIA de Lanzarote no otorgó concesiones de aprovechamiento de aguas, de dominio público hidráulico o del servicio público de transporte en relación con la producción de agua potable ni tampoco expedientes de autorización para depósitos de almacenamiento ni en relación con infraestructuras de conducción.

El CIA tramitó 4 expedientes de autorización en relación con la producción de agua potable en la Isla: uno, solicitado por AENA para dar servicio a las instalaciones aeroportuarias de la Isla en el año 2009, y 3 para la producción industrial en régimen de autoconsumo en complejos hoteleros, uno de ellos en el año 2007 y los otros 2 en 2009.

Con objeto de verificar el cumplimiento de las prescripciones relativas a los procedimientos de autorización establecidas en la Ley de Aguas de Canarias y en el RDPH, se han examinado 3 expedientes relativos a solicitudes de autorizaciones para el funcionamiento de instalaciones que, a la entrada en vigor del RDPH, estaban en funcionamiento y no disponían de la preceptiva autorización. Según la disposición transitoria única del RDPH, los propietarios de instalaciones de producción industrial de aguas que, a su entrada en vigor, estuvieran en servicio sin autorización, quedaban obligados a declararlas ante el Consejo Insular de la Isla suministrándole información similar a la exigida para la autorización o concesión de este tipo de instalaciones. Además, se ha analizado un cuarto expediente de autorización para el traslado de una estación desaladora.

Una vez autorizadas las instalaciones se debían inscribir en el Registro o Catálogo de Aguas, no obstante, este trámite no pudo llevarse a cabo puesto que el CIA, como se ha señalado, no los había constituido.

- *Expediente E.D.A.M. en un complejo turístico*

El expediente tuvo por objeto, la tramitación de la solicitud efectuada al CIA de Lanzarote el 28 de junio de 2012 para la inscripción de una desaladora de agua de mar y sus correspondientes sondeos de captación, existentes desde el año 1987, para el abastecimiento de un complejo turístico, situado en el término municipal de Tías.

Habiéndose incumplido el plazo establecido en el RDPH, fijado en tres meses desde la entrada en vigor, al no declararse por el propietario de la estación desaladora su existencia hasta el ejercicio 2012, el CIA no procedió a la incoación de expediente sancionador.

El expediente fue resuelto favorablemente por el CIA el 11 de octubre del mismo año, previa aportación por el solicitante de la documentación justificativa exigida por el RDPH.

- *Expediente E.D.A.M en un complejo de apartamentos*

El expediente tuvo por objeto la tramitación de la solicitud efectuada al CIA, el 20 de octubre de 2011, para la inscripción de una desaladora de agua de mar, sus correspondientes sondeos de captación y rechazo de salmuera y un depósito de almacenamiento de agua desalada. Al igual que en el expediente anterior, la instalación se encontraba en funcionamiento con anterioridad a la aprobación del RDPH, sin la oportuna autorización administrativa. Su finalidad era la desalación de agua de mar por el procedimiento de ósmosis inversa para el autoabastecimiento privado de un complejo residencial situado en el término municipal de Teguiuse. La capacidad diaria de desalación de la instalación era de 150 m³.

Habiéndose incumplido, igual que en el caso anterior, el plazo establecido en el RDPH, fijado en tres meses desde la entrada en vigor del mismo, al no declararse la existencia de la estación desaladora hasta el ejercicio 2011, el CIA no procedió a incoar expediente sancionador.

El expediente fue resuelto favorablemente por el CIA el 11 de octubre de 2012, previa aportación por el solicitante de la documentación justificativa exigida por el RDPH.

- *Expediente E.D.A.M en un complejo hotelero*

El expediente tuvo por objeto la tramitación de la solicitud efectuada al CIA de Lanzarote el 27 de octubre de 2008 para la inscripción de una desaladora de agua de mar y sus correspondientes sondeos de captación. Al igual que en los expedientes anteriores, la instalación se encontraba en funcionamiento con anterioridad a la aprobación del RDPH, sin la oportuna autorización administrativa. Su finalidad era la desalación de agua de mar, por el procedimiento de ósmosis inversa, para el autoabastecimiento de un complejo hotelero situado en el término municipal de Teguiuse, con una capacidad diaria de desalación de 400 m³.

El propietario de la estación desaladora incumplió el plazo establecido en el RDPH, fijado en tres meses desde la entrada en vigor del mismo, al no declarar su existencia hasta el ejercicio 2008, sin que el CIA procediese a la incoación de expediente sancionador.

A la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización el expediente no se encontraba resuelto, lo que no impidió que la estación continuase en funcionamiento.

- *Expediente E.D.A.M La Graciosa*

El abastecimiento de agua a La Graciosa se realizó con el agua industrial producida en las plantas de desalación de la Isla de Lanzarote, a través de una tubería submarina desde la playa del Mirador del Río.

Este expediente tuvo como objeto el traslado de una planta desaladora de agua de mar por ósmosis inversa, con una capacidad diaria de desalación de 500 m³, que sustituyera a una planta de compresión de vapor existente en La Graciosa desde los años 70, así como la realización de dos pozas para toma de agua de mar y rechazo de salmuera. La finalidad del traslado de la planta era asegurar el suministro de La Graciosa aun en el caso de rotura o avería de la tubería submarina utilizada para su suministro.

El expediente para la autorización del traslado se inició con la solicitud, por parte de INALSA al CIA, el 28 de noviembre de 2009, si bien finalmente no se efectuó el traslado al desistir el solicitante.

Control de las aguas y sus cauces

Debe indicarse, por otra parte, que el artículo 10 de la Ley de Aguas de Canarias atribuye a los Consejos Insulares el control de las aguas y sus cauces, así como la instrucción de expedientes sancionadores y su resolución en caso de las infracciones que supongan faltas leves y menos graves. La competencia sancionadora por infracciones graves corresponde al Consejero del Gobierno competente en materia hidráulica y por muy graves, al Gobierno de Canarias.

La calificación de las infracciones debe realizarse conforme a los criterios establecidos en los artículos 124 y siguientes de la Ley de Aguas, atendiendo a su repercusión en el régimen y aprovechamiento del dominio público hidráulico, a su trascendencia respecto a la seguridad de las personas y bienes, a las circunstancias, grado de malicia, participación y beneficio obtenido por el responsable, así como al deterioro producido en la calidad o cantidad de los recursos.

El CIA de Lanzarote no ejerció durante el periodo fiscalizado labores de inspección para la detección de infraestructuras hidráulicas en funcionamiento sin autorización o concesión administrativa u otras relativas al control de las aguas y sus cauces, ni se tramitaron expedientes sancionadores por infracciones contra el dominio público hidráulico.

3.2 DISTRIBUCIÓN DEL AGUA EN LA ISLA DE LANZAROTE. SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DOMICILIARIO DE AGUA POTABLE

El abastecimiento domiciliario de agua potable²¹ es una de las fases del ciclo integral del agua que, en su totalidad, comprende la captación, depuración y distribución del agua, además de la recogida y tratamiento de aguas residuales. El abastecimiento por tanto se concreta en la distribución a los usuarios a través de una red de conducción, el establecimiento y mantenimiento de los equipos de presión y de elevación y el reparto por tuberías, válvulas y demás aparatos necesarios, hasta las acometidas de los domicilios de los usuarios.

El artículo 26 de la LRBRL, tanto en su redacción inicial como en la posterior a su modificación por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, establece como de obligatoria prestación por todos los municipios el abastecimiento domiciliario de agua potable.

Para la prestación de este servicio, al igual que para el resto de los contemplados en el mencionado artículo, los municipios han de contar con sus propios recursos e infraestructuras. No obstante, se ha articulado normativamente una red de apoyo para su adecuada y efectiva prestación, red que se sustenta fundamentalmente en la asistencia que deben prestar a las entidades locales las diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares y comunidades autónomas uniprovinciales no insulares, como garantes, según el artículo 36 de la LRBRL, de la prestación de los servicios y, además, en una línea estatal y específica de subvenciones que se

²¹ El abastecimiento de agua más importante es el domiciliario, si bien se presentan otros usos como los agrícolas o industriales, los usos municipales o dirigidos a colectivos.

concreta en los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal.

A continuación se muestran los resultados obtenidos en relación con el análisis de la forma concreta de prestación del servicio en los municipios de la Isla, el personal, el coste del servicio y las tasas o tarifas establecidas.

3.2.1 Forma de prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable

Como se ha señalado, la distribución de agua en la Isla de Lanzarote se llevó a cabo a través del CAAL, integrado por el Cabildo Insular de Lanzarote, entidad que según lo dispuesto en el artículo 36 de la LRBRL debe garantizar la prestación integral y adecuada del servicio en todos los municipios de la Isla y los siete Ayuntamientos que la conforman (Arrecife, Haría, San Bartolomé, Tegui, Tías, Tinajo y Yaiza), titulares de la competencia de prestación del servicio.

Los fines del CAAL, según sus Estatutos, eran los siguientes:

- Producción de agua potable, explotación y distribución en la Isla de Lanzarote.
- Ayuda económica para el primer establecimiento y conservación de las redes locales del servicio y asesoramiento técnico para el mismo.
- Explotación y distribución del abastecimiento domiciliario en todos los municipios.
- Servicios de saneamiento y cualesquiera otros relativos a producción, alumbramiento y distribución de agua potable.

El artículo 2 de sus Estatutos previó la posibilidad de creación de una empresa que gestionara la prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable. Esta habilitación se hizo efectiva el 19 de agosto de 1988 con la constitución de la mercantil INALSA, empresa que comenzó su actividad el 1 de julio de 1989, dando continuidad a la prestación del servicio que hasta ese momento realizaba su único accionista, el CAAL.

INALSA prestó el servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable en los siete municipios de la Isla durante todo el periodo fiscalizado, y hasta que en 2013 se adjudicó la concesión del servicio a una empresa privada.

De los 5 ejercicios objeto de fiscalización, el CAAL estuvo sin actividad los años 2007, 2008 y 2009. La entidad rindió las cuentas correspondientes a los ejercicios 2010 y 2011; sin embargo, no elaboró ni, por consiguiente, rindió sus cuentas correspondientes a los ejercicios 2007 a 2009, amparándose en su falta de actividad al ser prestado el servicio por INALSA. Ello supuso un incumplimiento de los artículos 208 y 212 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo (en adelante TRLHL), que imponen a todas las entidades locales, por su mera existencia y sin restricción alguna, el cumplimiento de dichas obligaciones.

El deterioro de la situación económico-financiera de la empresa comenzó en los ejercicios siguientes a su creación. En 1998, 10 años después de que iniciara su actividad, INALSA presentaba un patrimonio neto negativo próximo a los dos millones de euros, situación que conllevaba causa de disolución, a tenor de lo dispuesto en artículo 260.4 de la Ley, entonces en vigor, de Sociedades Anónimas, aprobada por Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, salvo que se aumentase o redujese el capital social en la medida suficiente.

Con objeto de subsanar el desequilibrio patrimonial existente, en sesión extraordinaria de la Asamblea General del CAAL, constituida en Junta General de INALSA, se acordaron, entre otros extremos, la transmisión de los activos de INALSA al CAAL, la cesión por INALSA al Consorcio de

los recibos pendientes de pago por los Ayuntamientos y el abono de este a INALSA del crédito pendiente. Además, se decidió la suscripción de dos contratos de igual importe: por una parte, el CAAL contrató a INALSA para la prestación del servicio de abastecimiento de agua y, por otra, se suscribió un contrato de arrendamiento de bienes por el que INALSA utilizaría para la prestación del servicio las infraestructuras necesarias, que habían pasado a ser propiedad del Consorcio. Estos extremos se recogieron en el *Informe de Fiscalización del Consorcio para el Abastecimiento de Agua a Lanzarote y de la Empresa Insular de Aguas de Lanzarote, S.A. (INALSA), ejercicios 1991-1996*, aprobado el 23 de noviembre de 1999 por la Audiencia de Cuentas de Canarias.

No obstante la delicada situación económico financiera de la entidad continuó en el tiempo y, en marzo de 2008, ya dentro del periodo fiscalizado, la empresa aprobó un *“Plan de Viabilidad y Modernización”* aplicable al período 2008-2012 con el que pretendía garantizar, según se indicaba en el mismo, el futuro de la empresa, de sus trabajadores y de la producción, distribución y depuración del agua en Lanzarote.

En el plan se detallaba la situación económica y patrimonial de la entidad, reconociendo una deuda de 17.477.063,59 euros, cuyo principal montante correspondía a suministros eléctricos y a pagos pendientes por depuración y tratamiento para la reutilización de aguas residuales.

La entidad se encontraba incurso en una senda de pérdidas, siendo los resultados de explotación de INALSA en los ejercicios previos al periodo fiscalizado los siguientes: en 2004 obtuvo unas pérdidas de explotación de 1.436.492,06 euros, en 2005 el resultado fue positivo en 822.913,43 euros, y en 2006, de nuevo se produjeron pérdidas de explotación por importe de 5.565.056,14 euros. Estas pérdidas se mantuvieron en 2007, primer ejercicio del periodo fiscalizado, en un importe de 5.649.757,99 de euros.

En el referido documento de viabilidad se planteó la necesidad de aplicar un plan de ahorro en los gastos de producción y distribución del agua, especialmente en la recuperación de pérdidas en las redes de conducción del agua, estableciéndose, consecuentemente, el objetivo de reducir dichas pérdidas del 38% al 22% en un periodo de 3 años. Además se incluyó un plan para la renegociación de la deuda y una reorganización de la plantilla.

No obstante la elaboración de este plan, el Consejo de Administración de INALSA, un año después, el 24 de abril de 2009, presentó concurso voluntario de acreedores.

En junio de 2013, antes de que en septiembre de ese mismo año recayera la sentencia que puso fin al procedimiento concursal, se licitó la prestación del servicio del ciclo integral del agua, adjudicándose a una empresa privada.

Se estima de interés traer a este Proyecto de Informe y reproducir algunas de las principales conclusiones puestas de manifiesto en el Informe sobre el CAAL e INALSA anteriormente mencionado, aprobado el 23 de noviembre de 1999 por la Audiencia de Cuentas de Canarias, siendo así que resulta coincidente el ámbito subjetivo en lo que se refiere a la prestación del servicio de agua potable:

- a) *El Consorcio no tuvo actividad en los ejercicios objeto de fiscalización, lo que implica la falta de legalidad de algunos acuerdos adoptados por INALSA.*
- b) *En la imposición, ordenación y modificación de las tasas por prestación de los servicios se incumplió lo dispuesto en la LRHL, por lo que las tasas que viene percibiendo INALSA carecen de amparo legal.*

- c) *No fue posible determinar la totalidad de los bienes que siendo propiedad del Consorcio, INALSA utilizaba en la gestión de los servicios*²².
- d) *No existe registro alguno de los bienes (...) que siendo propiedad del Estado fueron puestos a disposición del CAAL para la prestación de los servicios.*
- e) *No se aprobaron los Presupuestos Generales, no se llevaron libros ni registros contables y no se formaron las Cuentas Generales del Consorcio.*

Se ha verificado la persistencia de las incidencias en todo el periodo fiscalizado, resultando de tal comprobación que durante los ejercicios 2007 a 2009 se siguieron produciendo las incidencias señaladas en el Informe de la Audiencia de Cuentas de Canarias en los apartados a) y e), manteniéndose la situación descrita en el apartado d) a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización. Por su parte, respecto de la letra b) anterior, las tarifas fueron aprobadas por la Consejería de Industria, Comercio y Nuevas Tecnologías del Gobierno Canario y publicadas en el Boletín Oficial, solventándose por tanto lo señalado en el Informe de la Audiencia de Cuentas.

3.2.2 Personal destinado a la prestación del servicio

El personal destinado a la prestación del servicio varió a lo largo de los 5 años según se indica en el cuadro 13. La media de empleados durante el periodo fiscalizado fue de 173 personas a tiempo completo, distribuyéndose entre las siguientes categorías: personal directivo (7%), administrativo (18%), técnico (12%) y personal no cualificado (63%). Esta proporción se mantuvo sin desviaciones significativas a lo largo del periodo fiscalizado, excepto en el ejercicio 2010, en el que la reducción del personal fue de 36 trabajadores no cualificados y de un técnico (incrementándose a su vez en un trabajador administrativo). En este ejercicio la proporción fue de 8%, 22%, 13% y 57% respectivamente.

Por su parte, la evolución de las retribuciones presentó algunas desviaciones que además, fueron, en algunos años y para ciertas categorías, inversas a la tendencia del número de trabajadores contratados:

Cuadro 13: Personal de las entidades prestadoras del servicio

Año	Personal directivo		Personal administrativo		Personal técnico		Personal no cualificado	
	Nº. efectivos	Retribución/ Nº efectivos	Nº. efectivos	Retribución/ Nº efectivos	Nº. efectivos	Retribución/ Nº efectivos	Nº. efectivos	Retribución/ Nº efectivos
2007	11	80.072,22	30	48.451,42	21	62.071,54	131	58.143,60
2008	13	75.151,68	31	44.461,41	21	59.666,57	125	59.933,00
2009	12	75.970,48	30	50.257,76	20	65.305,66	119	61.227,32
2010	12	71.659,01	31	28.295,54	19	59.084,38	83	107.070,16
2011	10	52.300,93	32	35.150,01	18	36.038,28	94	59.122,54
Valores medios	11,6	71.030,86	30,8	41.323,23	19,8	56.433,29	110,4	69.099,32

Se ha calculado una ratio indicativa del número de horas mensuales dedicadas a la prestación del servicio en relación con el número de habitantes de los siete municipios consorciados a los que se prestó el servicio, para lo que se ha considerado una jornada de 37,5 horas de trabajo semanales. El valor medio obtenido durante los 5 ejercicios fiscalizados fue de 0,19 horas, disminuyendo progresivamente desde las 0,22 horas de trabajo al mes por habitante en el ejercicio 2007, hasta las 0,15 horas en el ejercicio 2010, como consecuencia de la reducción de personal. En 2011 se

²² El CAAL informó en el trámite de alegaciones que el 26 de diciembre de 2014, la Asamblea General del CAAL aprobó el inventario de bienes que estuvieron cedidos a INALSA hasta que esta dejó de prestar el servicio.

incrementó hasta 0,16 horas. En el cuadro siguiente se exponen los resultados para cada uno de los ejercicios:

Cuadro 14: Ratios horas de trabajo mensuales por habitante y precio medio de la hora

Concepto	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2011
Habitantes	132.366	139.506	141.938	141.437	142.517
Nº trabajadores	193	190	181	145	154
Horas de trabajo semanales	37,50	37,50	37,50	37,50	37,50
Total retribuciones	11.254.651,49	11.099.898,45	11.011.542,38	11.746.496,44	7.854.017,18
Horas de trabajo mes/hab.	0,22	0,20	0,19	0,15	0,16
Precio medio hora (euros)	35,41	35,47	36,94	49,19	30,97

Por su parte, el precio medio de la hora trabajada, para una jornada anual de 1.647 horas, fue de 37,60 euros, con el detalle por ejercicios que se recoge en el cuadro anterior. Las retribuciones se mantuvieron estables durante los ejercicios 2007 a 2009, incrementándose un 6% en 2010 y descendiendo de forma significativa en 2011, un 33% respecto del ejercicio anterior.

Como consecuencia de un expediente de regulación de empleo aprobado en el año 2010, se abonaron a 33 trabajadores, que dejaron de formar parte de la plantilla de la empresa, los siguientes importes: 928.698,77 euros en 2010 y 956.782,81 euros en 2011; fuera del periodo fiscalizado, se abonaron 213.477,67 euros en 2012, 85.666,66 euros en 2013 y 7.533,33 euros en 2014. En total, la cuantía pagada ascendió a 2.192.159,24 euros.

3.2.3 Costes e ingresos derivados de la prestación del servicio

Se ha realizado un análisis de los costes soportados por los ayuntamientos derivados de la prestación del servicio de abastecimiento de agua, de las transferencias recibidas para su prestación, del precio pagado por los perceptores de este servicio, así como, en su caso, de otros posibles ingresos.

Costes de la prestación del servicio

En el cuadro siguiente se detalla el coste de prestación de cada uno de los ejercicios fiscalizados desglosado por conceptos. En el concepto de *Gastos diversos* se agrupan aquellos gastos de menor importancia cuantitativa, incluyendo entre otros, los relativos a vehículos, tributos, arrendamientos, suministros, seguros, control sanitario, financieros y los gastos extraordinarios.

Además, en el ejercicio 2008 se dotó una provisión por importe de 12.310.898,03 euros derivada de una sentencia de anulación de un laudo arbitral que, si bien la entidad la contabilizó como un gasto extraordinario, al ser un gasto derivado de una provisión no se ha incluido como coste de la prestación, según dispone la Resolución de 28 de julio de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se regulan los criterios para la elaboración de la información sobre los costes de actividades e indicadores de gestión a incluir en la memoria de las cuentas anuales del Plan General de Contabilidad Pública.

La totalidad del agua suministrada a los usuarios finales fue producción de la entidad prestadora, no efectuándose por tanto compra de agua en ninguno de los ejercicios fiscalizados.

Cuadro 15: Costes de prestación del servicio

Concepto	2007		2008		2009		2010		2011	
	Coste (euros)	%	Coste (euros)	%	Coste (euros)	%	Coste (euros)	%	Coste (euros)	%
Productos químicos y reactivos	843.584,95	2,47	887.952,14	2,28	463.761,76	1,14	459.877,27	1,26	295.070,90	0,85
Costes de energía	7.701.908,02	22,60	12.273.077,55	31,53	15.659.515,52	38,59	12.724.367,62	34,75	13.474.298,71	38,82
Gastos de personal	11.254.651,49	33,03	11.099.898,45	28,52	11.011.542,38	27,13	11.746.496,44	32,08	7.854.017,18	22,63
Gastos conserv. obras e instalac.	5.414.203,48	15,89	5.824.351,13	14,96	5.420.003,37	13,35	4.915.205,54	13,43	5.336.301,73	15,38
Gastos conserv. red distribución	1.907.682,54	5,60	1.623.475,64	4,17	1.217.291,34	3,00	1.770.488,56	4,84	2.453.177,16	7,07
Gastos diversos	1.097.331,83	3,22	1.754.005,83	4,51	1.191.634,52	2,94	1.088.071,34	2,97	1.540.188,22	4,44
Contratación servicios técnicos	1.408.086,55	4,13	576.914,89	1,48	467.512,32	1,15	510.566,05	1,39	582.559,66	1,68
Otros servicios exteriores	735.121,69	2,16	867.793,45	2,23	1.130.241,13	2,79	672.860,97	1,84	660.127,54	1,90
Dotación amortización inmovilizado	3.715.770,52	10,90	4.014.926,65	10,32	4.023.268,81	9,91	2.722.968,71	7,44	2.510.686,52	7,23
Total	34.078.341,07	100	38.922.395,73	100	40.584.771,15	100	36.610.902,50	100	34.706.427,62	100

El coste total de la prestación del servicio ascendió a algo más de 34 millones de euros en el año 2007, cifra que se incrementó en los dos siguientes ejercicios alcanzando los 40.584.771,15 euros en 2009, y que disminuyó posteriormente hasta 34.706.427,62 euros en el año 2011.

Las partidas más importantes fueron el consumo de energía y los gastos de personal. Ambos gastos, en conjunto, representaron porcentajes superiores al 50% del total de los costes en todos los ejercicios, alcanzando el 66,84% en el año 2010.

La siguiente partida de mayor significación cuantitativa fue la de gastos de conservación de obras e instalaciones, seguida de la dotación a la amortización del inmovilizado.

En "Otros servicios exteriores" se encuentran computados los abonos a los administradores concursales una vez declarado el concurso de acreedores de INALSA, que ascendieron a 1.920.569,29 euros, con la siguiente distribución: 312.896,87 euros en 2009, 58.749,23 euros en 2010 y 121.593,47 euros en 2011, si bien las cantidades mayores se pagaron en los dos ejercicios siguientes al periodo fiscalizado, 632.509,47 euros en 2012 y 794.820,25 euros en 2013.

En el cuadro siguiente se muestra el coste de prestación medio por habitante para cada uno de los ejercicios fiscalizados, se ha utilizado el dato de población total de la Isla puesto que el CAAL fue la única entidad prestadora del servicio público:

Cuadro 16: Coste por habitante de la prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable

Año	Total gastos (euros)	Población	Gastos/hab.
2007	34.078.341,07	132.366	257,45
2008	38.922.395,73	139.506	279,00
2009	40.584.771,15	141.938	285,93
2010	36.610.902,50	141.437	258,84
2011	34.706.427,62	142.517	243,52

El coste medio anual fue de 264,95 euros por habitante en los 5 ejercicios fiscalizados. La ratio evolucionó desde un valor de 257,45 euros al inicio del periodo, a 285,93 euros por habitante en 2009, el más alto del periodo, volviendo a disminuir en los dos ejercicios siguientes hasta llegar al valor más bajo en el 2011, 243,52 euros por habitante.

Ingresos derivados de la prestación del servicio

A continuación se exponen los resultados del análisis de los ingresos derivados de la prestación del servicio, analizando también las diferentes formas de contraprestación del abastecimiento domiciliario de agua potable, tratadas en ocasiones como tarifas y en otras como tasas, conceptos que no han estado perfectamente delimitados en este ámbito durante el periodo fiscalizado.

La entidad prestadora del servicio en la Isla, INALSA, estableció la figura de la tarifa en los años 2007 a 2010 y la tasa en 2011.

Las tarifas aplicadas fueron aprobadas por la Consejería de Industria, Comercio y Nuevas Tecnologías del Gobierno Canario y publicadas en las fechas, 7 de enero de 2005, 8 de agosto de 2007 y 30 de diciembre de 2008, de conformidad con lo establecido en el Decreto 64/2000, de 25 de abril, por el que se regula el procedimiento para la implantación y modificación de precios de los bienes y servicios autorizados y comunicados de ámbito autonómico.

Por su parte, la tasa fue aprobada por el CAAL y publicada en el Boletín Oficial de Las Palmas el 6 de julio de 2011.

Existieron tarifas diferentes para los distintos tipos de consumo, diferenciando el doméstico, industrial o turístico, el agrícola y el municipal, incluyendo el primero de ellos una cuota fija.

Se introdujeron bonificaciones en las tarifas aprobadas el 8 de agosto de 2007, que estuvieron en vigor hasta el 1 de enero de 2009, para jubilados, pensionistas y familias numerosas, así como tarifas especiales para urbanizaciones.

Del total de agua facturada en los 5 años objeto de análisis, de media, el 44% se correspondió a consumo doméstico, el 43% al turístico, el 5% a consumo municipal, otro 5% a consumo agrícola y el 3% restante a otros consumos.

En el cuadro siguiente se detallan los ingresos derivados de la prestación del servicio en el periodo fiscalizado. En primer lugar, los ingresos por ventas de agua registrada en contadores, a continuación los derivados de la venta de agua depurada, los ingresos de transferencias y subvenciones corrientes recibidas y, por último, otros ingresos:

Cuadro 17: Ingresos derivados de la prestación del servicio

Concepto	2007		2008		2009		2010		2011	
	Ingresos (euros)	%	Ingresos (euros)	%	Ingresos (euros)	%	Ingresos (euros)	%	Ingresos (euros)	%
Agua facturada	19.851.968,16	84,07	21.710.530,	84,83	20.710.548,14	80,30	19.129.525,00	84,66	20.077.168,47	88,53
Venta de agua depurada	495.290,64	2,10	486.879,48	1,90	431.273,80	1,67	419.447,96	1,86	450.809,64	1,99
Venta derechos acometida	675.132,45	2,86	541.652,32	2,12	321.572,84	1,25	246.794,70	1,09	219.958,89	0,97
Transfs. y subvs. corrientes	2.445.340,93	10,35	2.635.066,77	10,30	4.154.400,60	16,11	2.579.833,78	11,42	1.700.366,48	7,50
Otros ingresos	146.730,27	0,62	217.884,68	0,85	171.921,78	0,67	220.342,37	0,97	229.790,04	1,01
TOTALES	23.614.462,45	100	25.592.013,71	100	25.789.717,16	100	22.595.943,81	100	22.678.093,52	100

El volumen de ingresos derivados de la prestación del servicio durante el periodo fiscalizado ascendió a 24 millones de euros de media. Más del 80% de los ingresos correspondió a la venta de agua, alcanzando el 89% en 2011 como consecuencia de la disminución de las transferencias recibidas en ese año.

En el cuadro siguiente se ponen en relación los ingresos totales derivados de la prestación del servicio de abastecimiento de agua durante los 5 ejercicios fiscalizados, con el coste de prestación del mismo:

Cuadro 18: Ingresos y costes de la prestación del servicio

(euros)					
Concepto	2007	2008	2009	2010	2011
Ingresos	23.614.462,45	25.592.013,71	25.789.717,16	22.595.943,81	22.678.093,52
Costes	34.078.341,07	38.922.395,73	40.584.771,15	36.610.902,50	34.706.427,62
Diferencia	-10.463.878,62	-13.330.382,02	-14.795.053,99	-14.014.958,69	-12.028.334,10

La prestación del servicio resultó deficitaria en los 5 ejercicios fiscalizados. En el primer año, 2007, el déficit ascendió al 44% de los ingresos del ejercicio. En 2008, año en el que la mercantil INALSA atravesó por una situación financiera que derivó en la aprobación del plan de saneamiento anteriormente citado, el déficit en la prestación alcanzó el 52% de los ingresos del ejercicio. En 2009, año en el que la empresa fue intervenida como consecuencia de la declaración del concurso de acreedores el déficit fue del 57%, incrementándose hasta el 62% en 2010 y situándose en el 53% de los ingresos en 2011.

Así, los ingresos obtenidos por INALSA en la prestación del servicio no alcanzaron en ninguno de los cinco ejercicios fiscalizados el volumen de los gastos derivados de dicha prestación. El porcentaje de gastos que resultó cubierto por los ingresos en cada uno de los referidos ejercicios fiscalizados fue el 69,29%, el 65,75%, el 63,55%, el 61,72% y el 65,34%, respectivamente.

A continuación se exponen los resultados obtenidos según los diferentes precios establecidos. Se ha calculado el precio del agua para un consumo doméstico y por consumo industrial y turístico. El dato del consumo medio de agua se ha obtenido de la *Encuesta sobre suministro y saneamiento de Agua* del Instituto Nacional de Estadística (en adelante INE) en la Comunidad Autónoma de Canarias que, en el ejercicio 2011, fue de 150 litros por persona y día²³. El dato medio de personas por hogar, según fuentes del INE, se concreta en 2,74.

En el cuadro siguiente se muestra, para los 5 ejercicios fiscalizados, el precio medio del metro cúbico de agua por hogar. Cuando ha habido dos tarifas de forma sucesiva en el mismo ejercicio y esto ha dado lugar a variaciones en el precio medio del metro cúbico de agua, se indican los dos valores:

Cuadro 19: Ingresos y gastos por m³ y precios medios del m³ de agua por consumo doméstico e industrial y turístico

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011
Coste/m ³	2,58	2,89	3,36	3,33	3,15
Ingresos /m ³	1,79	1,90	2,14	2,06	2,06
Precio medio doméstico m ³	0,97/0,85	0,85	0,82	0,82	0,83/1,02
Precio medio industrial y turístico m ³	1,80/2,12	2,12	2,69	2,69	2,69/2,91

El precio medio del metro cúbico de agua fue en todos los ejercicios sensiblemente inferior al coste medio de producción; no obstante, al comparar la totalidad de ingresos percibidos, es decir computando también las subvenciones recibidas y otros ingresos, las ratios que ponen en relación los ingresos y los costes con el agua facturada se aproximan, aun poniendo de manifiesto el déficit por la prestación del servicio.

²³ El consumo medio de agua según el INE no fue constante a lo largo de los 5 años. Los consumos medios de los años 2007, 2008, 2009 y 2010 fueron respectivamente, 154, 157, 141 y 149 litros por persona y día.

El precio medio del metro cúbico por consumo industrial y turístico fue, en todos los ejercicios, significativamente superior al precio abonado por consumo doméstico. El agua facturada por cada uno de estos consumos representó aproximadamente el mismo porcentaje del total del agua (44% y 43% respectivamente), de forma que las tarifas establecidas para cada uno de los tipos de consumo se compensaron entre sí.

3.2.4 Volumen de agua producida y facturada en el periodo fiscalizado, con especial referencia a las pérdidas de agua en la red de distribución

En este Epígrafe se exponen los resultados obtenidos en el análisis efectuado sobre el volumen de agua producida por la entidad gestora del servicio de abastecimiento de agua en la Isla y su evolución durante el periodo fiscalizado.

Se ha puesto en relación el agua producida en cada uno de los 5 ejercicios con el volumen de agua facturada, determinando el coste tanto del agua que se factura como de las pérdidas computadas durante el periodo fiscalizado:

Cuadro 20: Volumen y destino del agua producida

Año	Agua producida			Agua facturada			Pérdidas de agua		
	Volumen (m ³)	Coste (euros)	Coste medio (€/m ³)	Volumen		Coste (euros)	Volumen		Coste (euros)
				m ³	%		m ³	%	
2007	21.582.838	34.078.341	1,58	13.206.782	61,19	20.852.921	8.376.056	38,81	13.225.420
2008	22.215.534	38.922.396	1,75	13.453.056	60,56	23.570.228	8.762.478	39,44	15.352.169
2009	22.648.675	40.584.771	1,79	12.062.411	53,26	21.614.959	10.586.264	46,74	18.969.812
2010	23.017.456	36.610.903	1,59	10.992.709	47,76	17.484.686	12.024.747	52,24	19.126.216
2011	23.734.678	34.706.428	1,46	11.009.391	46,39	16.098.665	12.725.287	53,61	18.607.763
Total	113.199.181	184.902.839	1,63	60.724.349	53,64	99.621.459	52.474.832	46,36	85.281.380

La entidad gestora no ha facilitado al Tribunal de Cuentas información sobre las existencias iniciales o finales de agua, es decir, la totalidad del agua producida en un ejercicio se facturó en ese mismo año, salvo el agua que, ya fuera por averías o deterioro de las canalizaciones, depósitos y redes de distribución o por fraudes y errores en las mediciones, se perdió. Esta situación lleva a considerar que se produce una falta de control en el procedimiento de registro del agua gestionada, lo que no contribuye a disminuir el elevado porcentaje de pérdidas de agua sufridas durante el periodo fiscalizado.

Las pérdidas computadas en el cuadro 20 resultan tanto de mermas en alta, entendidas como la diferencia entre el agua producida con destino al servicio de abastecimiento y la que llega a los depósitos de cabecera para su posterior suministro, como de pérdidas en la red de distribución, sin que el CAAL haya dispuesto de datos que permitan la identificación concreta de las pérdidas producidas.

No se diferenciaron las pérdidas motivadas por deterioro y averías en las redes de distribución y demás infraestructura y equipamiento para la adecuada prestación del servicio, de las que pudieron venir causadas por robos, fraudes y errores.

El volumen de agua producida mantuvo una ligera tendencia al alza durante los 5 ejercicios, con un incremento acumulativo del 10%. En sentido contrario, el agua facturada disminuyó progresivamente a lo largo del periodo fiscalizado, acumulando un decremento del 17%. Esta disminución en la demanda de agua supuso una tendencia diferente a la que en principio podría esperarse de la evolución del número de habitantes censados en la Isla, que pasó de 132.366 en 2007 a 142.517 en 2011. Tal disminución coincidió con el descenso de actividad económica de los

años de mayor crisis financiera internacional, no obstante, como se ha señalado, la tendencia del volumen de producción fue alcista.

El PIB de la provincia de Las Palmas, a la que pertenece la Isla de Lanzarote, a partir de 2008, perdió la tendencia ascendente que mantenía y comenzó a descender hasta el año 2011. El PIB de la provincia en 2011 había disminuido, según los datos publicados por el INE, un 4%, al pasar de 21.950 millones de euros a 21.074 millones.

Las pérdidas de agua representaron el 46% de media del agua producida en los 5 ejercicios fiscalizados, sufriendo una evolución alcista durante todo el periodo, puesto que se pasó de unas pérdidas del 39% en 2007 al 54% del agua en el año 2011.

El coste medio de las pérdidas de agua fue de 17.056.275,90 euros y el coste acumulado durante los 5 ejercicios fiscalizados ascendió a 85.281.380 euros.

A pesar del alto porcentaje que las pérdidas de agua representaron sobre el agua producida y los elevados costes económicos y medioambientales que conlleva la producción, de los análisis realizados por este Tribunal de Cuentas no resulta que la minoración de las pérdidas se haya definido como un objetivo transversal en un plan general de realización de las inversiones necesarias para la mejora de los sistemas de almacenamiento y redes de distribución.

3.2.5 Indicadores relativos a la prestación del servicio

A lo largo de este Proyecto de Informe se han expuesto, entre los resultados obtenidos en la presente fiscalización, el análisis de algunos indicadores en relación con la prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua, las horas de trabajo y el precio medio de la hora dedicada a la prestación del mismo, en el Epígrafe 3.2.2, así como las pérdidas de agua en relación con el agua aportada a las redes de distribución, en el Epígrafe 3.2.4.

Además, se ha obtenido información, que a continuación se ofrece, sobre la frecuencia de la facturación, el número de averías registradas, el control de calidad llevado a cabo, la atención al usuario y las encuestas de satisfacción realizadas:

- Tanto la lectura de contadores como la facturación derivada de dicha lectura se realizaron con periodicidad bimensual durante todo el periodo fiscalizado. Se contaba asimismo con un sistema de telecontrol para la detección de averías y con un geófono, a pesar de lo cual y tal como se ha expuesto en el Epígrafe anterior, el volumen de pérdidas alcanzó una media del 46% del agua producida en el periodo fiscalizado.
- El CAAL tan solo contó con datos relativos al número de roturas por km. de red relativas al último año objeto de fiscalización, que se concretaron en 0,29 roturas por km.
- Para la realización de controles de calidad, el CAAL dispuso de un total de 55 puntos de control en la red y otros 42 distribuidos entre los 58 depósitos existentes.
- Existieron sistemas de atención al usuario tanto vía web como a través de un teléfono para comunicar averías, operativo las 24 horas del día.
- El número medio anual de quejas recibidas ascendió a 1.753 durante los 5 años, no habiéndose realizado en los ejercicios fiscalizados encuestas de satisfacción a los usuarios finales²⁴.

²⁴ En el año 2014 se efectuó un estudio sobre la satisfacción de los clientes.

4. CONCLUSIONES

LA PRODUCCIÓN DEL AGUA EN LA ISLA DE LANZAROTE (Subapartado 3.1)

El Consejo Insular de Aguas de Lanzarote (Epígrafe 3.1.1)

Organización del Consejo Insular de Aguas (Subepígrafe 3.1.1.1)

1. El Estatuto Orgánico del Consejo Insular de Aguas de Lanzarote (CIA) se aprobó mediante Decreto 135/1997, de 11 de julio, habiéndose, por tanto, excedido el plazo máximo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley de Aguas de Canarias -el 27 de julio de 1990-, que para la constitución de los Consejos Insulares de Aguas prevé la disposición final segunda de dicha norma, siendo así que la aprobación de los referidos estatutos ha de ser previa a la constitución de la Junta General.

La composición de la Junta General y de la Junta de Gobierno no resultó paritaria, siendo muy superior la presencia de hombres que la de mujeres; así en todas las reuniones celebradas, al menos el 81% de sus miembros fueron hombres.

Principales magnitudes presupuestarias de gastos (Subepígrafe 3.1.1.2)

2. Las cuentas anuales del CIA de Lanzarote fueron rendidas formando parte de las correspondientes cuentas generales del Cabildo Insular.

El importe total de obligaciones reconocidas netas en la liquidación del presupuesto de gastos del CIA de Lanzarote osciló entre 949.545,00 euros en 2007 y 4.798.012,72 en 2011, lo que supuso un incremento interanual del 405%. Las variaciones más significativas fueron las del capítulo 6, relativo a inversiones reales, fundamentalmente, en los ejercicios 2008 y 2011.

Plan Hidrológico de la isla de Lanzarote (Subepígrafe 3.1.1.3)

3. No se ha elaborado el Plan Hidrológico de la Comunidad Autónoma, como debía haberse hecho con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley de Aguas de Canarias, lo que implica que no se han determinado aquellos extremos reservados en la ley a los contenidos propios del mismo, tales como la definición de obras de interés general, la cuantificación de previsiones de financiación, la política de producción industrial de agua y las directrices en relación con zonas sobreexplotadas o con riesgo de contaminación.
4. El Plan Hidrológico de Lanzarote vigente en el periodo fiscalizado se aprobó definitivamente por Decreto de la Consejería de Obras Públicas, de Vivienda y de Agua del Gobierno de Canarias de 30 de julio de 2001.

La aprobación de la Directiva Marco del Agua y su transposición al ordenamiento español hacía precisas adaptaciones en el ámbito de la Isla de Lanzarote, debiendo realizarse antes de 2009 una modificación del Plan Hidrológico que no se llevó a cabo. Este incumplimiento derivó en un procedimiento sancionador a España con Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 4 de octubre de 2012, que estableció que si en un plazo inmediato no se daba cumplimiento se impondrían sanciones.

Como consecuencia de lo anterior y en tanto el nuevo Plan continuaba en proceso de tramitación, la Consejería de Obras Públicas, Transporte y Política Territorial de la Comunidad Canaria incoó, por Resolución de 22 de mayo de 2015, el procedimiento para acordar la suspensión de la vigencia del artículo 2 y de las determinaciones del Plan Hidrológico Insular de Lanzarote de 2001 que pudieran contravenir las Normas Sustantivas de aplicación transitoria que contienen las determinaciones exigidas por la referida Directiva Marco del Agua.

El retraso del CIA en la elaboración del Plan -que aún estaba en tramitación a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización- ha supuesto un incumplimiento de las competencias atribuidas a esta entidad. Además, y no obstante lo avanzado del Plan, refleja que el Organismo mantiene un conocimiento incompleto de algunas de las infraestructuras para la captación de agua existentes en la Isla y su volumen de producción, tal y como se señala en los propios documentos de avance del nuevo Plan Hidrológico.

Análisis de las infraestructuras hidráulicas (Epígrafe 3.1.2)

5. La Isla contó con dos centros principales de producción de agua: el Centro de Producción Punta de los Vientos, situado en el municipio de Arrecife –con una capacidad nominal diaria de desalación de 60.000 m³–; y el Centro de Producción Sur, situado en el municipio de Yaiza, que fue ampliado entre 2007 y 2008, pasando de una capacidad nominal diaria de producción de 4.000 m³, a 11.500 m³ a la finalización del periodo fiscalizado.

La gestión de ambos centros de producción se llevó a cabo por la Empresa Insular de Aguas de Lanzarote, S.A. (INALSA).

El volumen de agua producida en los dos grandes centros de desalación de la Isla ascendió a 21,58 hm³ en el ejercicio 2007, incrementándose de forma progresiva durante todo el periodo fiscalizado, hasta alcanzar 23,73 hm³ en 2011.

El CIA no ha remitido información a este Tribunal de Cuentas sobre la producción de agua desalada en los centros privados de producción, instalaciones que requieren de autorización administrativa para su funcionamiento. Por otra parte, aquellos centros que fueron objeto de tal autorización, no estuvieron sometidos a un control posterior por el CIA que verificara el cumplimiento de los requisitos establecidos en la misma.

6. El modelo, basado en la producción industrial de agua desalada, requiere la existencia de una red de depósitos de regulación como sistema de almacenamiento del agua para evitar el desabastecimiento de la población. El número total de depósitos en funcionamiento ascendió a 58, todos ellos propiedad del CAAL, con una capacidad total de 170.261 m³. La mayoría de los depósitos, 42, tuvieron como finalidad la distribución de agua.
7. El CIA de Lanzarote estableció el servicio público de transporte del agua de la Isla, de acuerdo con el artículo 95 y siguientes de la Ley de Aguas de Canarias. La red de conducción, propiedad del CIA y gestionada por INALSA se desarrolló en varias fases, expandiendo su radio de acción progresivamente y determinada por la creciente demanda de recursos hídricos. Esta red de conducción se estructuró en torno a los 7 términos municipales de la Isla.
8. Durante el periodo fiscalizado, el CIA de Lanzarote ejecutó 12 obras hidráulicas para el abastecimiento domiciliario de agua potable, con un coste conjunto de 5.170.748 euros, que se imputaron, principalmente, a los ejercicios 2008 y 2011, y en los que el CIA invirtió 1.977.621 y 2.918.849 euros, respectivamente, el 95% del total.

Del análisis específico realizado por el Tribunal de Cuentas del contrato correspondiente a la principal infraestructura ejecutada, ha resultado que no consta en el expediente informe justificativo de la necesidad de la contratación y de la extensión de las necesidades que pretendieron cubrirse con el contrato proyectado. Del examen del pliego de cláusulas administrativas particulares se comprueba que algunos de los criterios de adjudicación recogidos se expresaron de manera genérica y sin especificar la forma de valoración de las ofertas y de asignación de las puntuaciones a las mismas, y que no se emitieron los preceptivos informes jurídicos y de intervención sobre dicho pliego.

La comprobación del replanteo se llevó a cabo con anterioridad a la adjudicación definitiva del contrato, lo que no se ajustaba a lo dispuesto en la normativa de contratación. El proyecto inicial

fue modificado para la introducción de mejoras sin la concurrencia de los requisitos establecidos en la legislación aplicable, al no estar fundamentadas en causas que no se pudieran prever con anterioridad y que debían haberse justificado en el expediente; habiéndose producido, asimismo, incidencias en la certificación final de las obras.

Del examen efectuado sobre otros dos expedientes -que, junto con el anterior contrato, constituyeron el 89% del total de recursos destinados a la financiación de inversiones hidráulicas por el CIA de Lanzarote durante el periodo fiscalizado-, resulta que ambos fueron tramitados por el procedimiento de emergencia sin que concurriesen las condiciones establecidas en el artículo 97 de la Ley de Contratos del Sector Público para la utilización de este procedimiento, al no derivarse de un acontecimiento catastrófico ni de una situación que supusiera un grave riesgo, ni afectar a la defensa nacional, y no existir una necesidad inaplazable en su contratación, sino que fueron consecuencia de la imprevisión y de una vigilancia insuficiente del estado de uso de las instalaciones hidráulicas. Así, incluso considerando que pudo existir un riesgo de desabastecimiento de agua de la población de la Isla por el CIA, debería haberse limitado el uso del procedimiento de emergencia a la contratación de las prestaciones estrictamente necesarias para garantizar el suministro.

9. La sociedad mercantil INALSA, entidad prestadora del servicio durante el periodo fiscalizado, ejecutó inversiones en infraestructuras hidráulicas por un importe global, durante los 5 ejercicios fiscalizados, de 3.605.088,65 euros.

Del análisis realizado por este Tribunal de Cuentas de tres de las inversiones referidas ha resultado que, para la ejecución de una de ellas, no se tramitó contrato alguno que diera cobertura a la prestación, sino que únicamente constan las facturas emitidas por las empresas que llevaron a cabo la ejecución de la obra y el suministro de material.

En los otros dos contratos, ambos de suministros, los pliegos no incluyeron la forma de valoración de las ofertas y de asignación de puntuaciones con arreglo a los criterios de adjudicación, y en los informes técnicos emitidos no se valoraron las ofertas de los licitadores conforme a los criterios establecidos en los pliegos, no ajustándose, por tanto, a la legalidad y no atendiendo a los principios de igualdad y transparencia que deben regir la contratación de las entidades públicas.

10. En virtud del Convenio de colaboración de 9 de diciembre de 2008 suscrito entre el entonces Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y la Consejería de Obras Públicas y Transportes del Gobierno de Canarias, para el desarrollo de actuaciones en materia de agua, se incluyeron para su financiación por el Ministerio 3 infraestructuras hidráulicas en la Isla de Lanzarote, una de las cuales no había sido ejecutada a la finalización del periodo fiscalizado. El importe abonado por el Ministerio por la ejecución de las otras dos obras ascendió a 7.761.758,57 euros.
11. Con objeto de abaratar el coste de agua a los ciudadanos, el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino estableció una línea de subvenciones a las plantas potabilizadoras para la desalación de agua de mar en Canarias cuyas beneficiarias eran fundamentalmente las entidades prestadoras del servicio. Los fondos recibidos fueron empleados, tanto por INALSA como por el CAAL, para el abono de parte de las facturas del suministro eléctrico de las plantas desaladoras, configurándose por tanto como una subvención directa al coste de producción.
12. El CIA de Lanzarote no constituyó durante el periodo fiscalizado el Registro de Aguas ni el Catálogo de Aguas de la Isla, como se preveía en la Ley de Aguas de Canarias, en el Reglamento de Dominio Público Hidráulico y en el propio Estatuto orgánico de funcionamiento del CIA.

Esta omisión, junto con las limitaciones contenidas en la información facilitada por el CIA a este Tribunal de Cuentas, dieron lugar a que no se pudiera determinar de forma exacta la realidad de

los centros de desalación y desalobración existentes en la Isla, evidenciado el insuficiente conocimiento que el CIA de Lanzarote tuvo de los centros en funcionamiento durante el periodo fiscalizado, lo que supuso una debilidad en la gestión y control del dominio público hidráulico.

13. La Ley de Aguas de Canarias dispone un régimen particular respecto del sistema general de propiedad pública del dominio hidráulico establecido en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, al establecer un régimen transitorio de 50 años durante el cual se permite conservar la propiedad privada del agua para los títulos de explotación que hubieran sido adquiridos con anterioridad a la aprobación de esta Ley, concediéndoles además a estos titulares un derecho preferente para la obtención de la concesión una vez transcurridos los 50 años.
14. Durante el periodo fiscalizado, el CIA de Lanzarote no otorgó concesiones de aprovechamiento de aguas, de dominio público hidráulico o del servicio público de transporte en relación con la producción de agua potable, ni expedientes de autorización para depósitos de almacenamiento ni en relación con infraestructura de conducción. El CIA tramitó 4 expedientes de autorización relacionados con la producción de agua potable.

Además, de la información facilitada por el CIA a este Tribunal se ha podido deducir la existencia durante el periodo fiscalizado de 6 estaciones de desalación en funcionamiento para el autoabastecimiento de complejos hoteleros en las que su autorización de funcionamiento había caducado.

En ninguno de los tres expedientes específicamente examinados en esta fiscalización relativos a solicitudes de autorización para el funcionamiento de instalaciones, se tramitó el correspondiente expediente sancionador, no obstante tratarse de la legalización de desaladoras que habían estado en funcionamiento en complejos turísticos sin el correspondiente título administrativo que les habilitara.

El CIA de Lanzarote no ejerció durante el periodo fiscalizado labores de inspección para la detección de infraestructuras hidráulicas en funcionamiento sin autorización o concesión administrativa u otras relativas al control de las aguas y sus cauces, ni se tramitaron expedientes sancionadores por infracciones contra el dominio público hidráulico, no ejerciendo por tanto las competencias conferidas por el artículo 10 de la Ley de Aguas de Canarias.

DISTRIBUCIÓN DEL AGUA EN LA ISLA DE LANZAROTE. SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DOMICILIARIO DE AGUA POTABLE (Subapartado 3.2)

Forma de prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable (Epígrafe 3.2.1)

15. El servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable se prestó en los siete Ayuntamientos de la Isla por la mercantil INALSA hasta que, en 2013, se adjudicó la concesión del servicio.

El CAAL estuvo sin actividad los años 2007 a 2009, y durante estos 3 ejercicios no elaboró ni rindió sus cuentas anuales, lo que supuso un incumplimiento de los artículos 208 y 212 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales que imponen a todas las entidades locales, por su mera existencia y sin restricción alguna, el ejercicio de dichas obligaciones.

Personal destinado a la prestación del servicio (Epígrafe 3.2.2)

16. El número medio de empleados, destinados a tiempo completo a la prestación del servicio durante el periodo fiscalizado, fue de 173. El precio medio de la hora trabajada -para una jornada anual de 1.647 horas- ascendió a 37,60 euros. Las retribuciones se mantuvieron estables entre 2007 y 2009, incrementándose un 6% en 2010 y descendiendo de forma significativa en 2011, en un 33% respecto del ejercicio anterior.

Costes e ingresos derivados de la prestación del servicio (Epígrafe 3.2.3)

17. El coste medio de prestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable en los municipios de la Isla de Lanzarote ascendió a 36.980.567,61, equivalente a 264,95 euros por habitante. Los gastos más significativos fueron los destinados al consumo de energía y a gastos de personal, que, de media durante los 5 ejercicios, supusieron el 33% y el 28% del total de los gastos anuales.

Los ingresos derivados de la prestación del servicio ascendieron a 24.054.046,13 euros de media en los 5 años fiscalizados, con escasas variaciones a lo largo del periodo.

La prestación del servicio resultó deficitaria en los 5 ejercicios fiscalizados. Los porcentajes de déficit en 2007 y 2008 fueron del 44% y 52%, respectivamente, en relación con los ingresos obtenidos en cada uno de esos 2 ejercicios, siendo el porcentaje medio de cobertura de los costes por los ingresos obtenidos en la prestación del servicio, a lo largo de los cinco ejercicios, de 65,13%.

En 2009, ejercicio en el que se declaró el concurso de acreedores de INALSA, la ratio se elevó hasta el 57%, incrementándose aún más en 2010, alcanzando el 62%, como consecuencia, además, de la minoración de las subvenciones recibidas. En 2011 el déficit en la prestación del servicio fue del 53% de los ingresos del ejercicio.

18. El régimen de contraprestación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable utilizado por la entidad prestadora fue la tarifa en los años 2007 a 2010 y la tasa en 2011.
19. El precio medio del metro cúbico de agua fue en todos los ejercicios sensiblemente inferior al coste medio de producción, aun cuando, considerando la totalidad de ingresos percibidos -incluyendo subvenciones recibidas y otros ingresos-, las ratios ingresos-costes del agua facturada se aproximan, aun poniendo de manifiesto el déficit por la prestación del servicio. Así, el precio medio de metro cúbico de agua calculado para un consumo medio de 150 litros por persona y día, fue de 0,86 euros, sensiblemente inferior al precio medio del metro cúbico por consumo industrial y turístico, que ascendió a 2,45 euros.

El agua facturada por consumo doméstico y por consumo industrial y turístico representó aproximadamente el mismo porcentaje del total (44% y 43% respectivamente), de forma que las tarifas establecidas para cada uno de estos tipos de consumos se compensaron entre sí.

Volumen de agua producida y facturada en el periodo fiscalizado, con especial referencia a las pérdidas de agua en la red de distribución (Epígrafe 3.2.4)

20. El volumen de agua producida en los centros públicos de desalación fue de media, durante los 5 ejercicios fiscalizados, de 22.639.836,20 m³, con una ligera tendencia al alza durante el periodo, que se concretó en un incremento acumulativo del 10%.

Por el contrario, el volumen de agua facturada -cuyo volumen medio interanual fue de 12.144.869,80 m³- presentó una tendencia inversa, acumulando un descenso del 17%.

Las pérdidas de agua representaron el 46% de media del agua producida, con una tendencia alcista durante los 5 ejercicios, llegando en 2011 al 54% del agua producida en dicho ejercicio, lo que conllevó un coste medio de pérdidas de agua de 17.056.275,90 euros, y acumulado durante los 5 ejercicios fiscalizados de 85.281.380 euros.

A pesar del elevado porcentaje que las pérdidas de agua representaron sobre el agua producida, no resulta de las verificaciones realizadas por este Tribunal de Cuentas que la minoración de las pérdidas se haya definido como un objetivo transversal en un plan general de inversiones para la mejora de los sistemas de almacenamiento y redes de distribución. Asimismo resultan carencias en los procedimientos de registro y control del agua gestionada por

la entidad prestadora del servicio, no habiéndose facilitado al Tribunal de Cuentas información sobre las existencias iniciales y finales de agua distintas al agua producida o adquirida en cada uno de los ejercicios, computando como pérdidas la diferencia entre estos volúmenes y el agua facturada.

Indicadores relativos a la prestación del servicio (Epígrafe 3.2.6)

21. El CAAL tan solo contó con datos relativos al número de roturas por kilómetro de red de distribución respecto del último de los ejercicios fiscalizados, ascendiendo las mismas a 0,29.

Para la realización de controles de calidad, la entidad prestadora del servicio estableció con 55 puntos de control en la red, así como otros 42 puntos distribuidos entre los 58 depósitos existentes.

5. RECOMENDACIONES

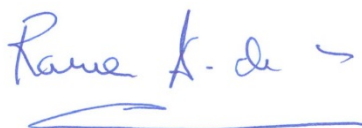
A la vista de las incidencias observadas en la realización de los trabajos de fiscalización, este Tribunal de Cuentas considera oportuno formular las siguientes recomendaciones, al objeto de contribuir a la mejora de los procedimientos de gestión y control del servicio de producción y distribución de agua potable en la Isla de Lanzarote:

1. El Consejo Insular de Aguas de Lanzarote debería tomar un mayor conocimiento del conjunto de infraestructuras de la Isla para la captación de agua, así como del volumen de producción de estas, y llevar a cabo una mejor evaluación y planificación de los recursos, con el fin de ejercer de manera más oportuna y eficaz las competencias que tiene atribuidas en relación con la producción de agua y su distribución en alta y con el control de las titularidades privadas del dominio público hidráulico derivadas del régimen particular establecido en la Ley de Aguas de Canarias.
2. En relación con la producción y distribución de agua en la Isla de Lanzarote se debería observar un mayor rigor en la tramitación de las fases de preparación y adjudicación de los contratos administrativos que se celebren, a fin de evitar en ellos la proliferación de modificaciones derivadas de deficiencias en dichas fases o que se efectúen al margen de las causas previstas legalmente, y que, frecuentemente, implican demoras e incrementos de costes, e incluso, en algunos casos, motivan la resolución de los contratos o desvirtúan las condiciones en las que fueron licitados. Esto redundará en la mejora de la economía y en la eficacia de la gestión de los recursos públicos destinados a la contratación, así como en beneficio de los principios de igualdad, transparencia y objetividad que han de presidir la contratación administrativa.
3. El Consejo Insular de Aguas de Lanzarote y el Consorcio de Aguas de Lanzarote, en colaboración con otras Administraciones Públicas competentes en materia de aguas e infraestructuras hidráulicas, deberían elaborar e implementar un plan general de inversiones para la mejora de los sistemas de almacenamiento y redes de distribución de agua de la Isla, que incluya como objetivo transversal la reducción del porcentaje de pérdidas de agua. Asimismo se debería mejorar el procedimiento de registro y control del agua gestionada, de forma que permita llevar un seguimiento y determinar en cada momento las existencias iniciales y finales de agua.
4. Se deberían implementar sistemas de detección de pérdidas de agua que permitan identificar su origen, esto es, si derivan del deterioro de las infraestructuras o avería en las redes, de robos, de fraudes o de errores, e instrumentar las medidas necesarias para evitarlas.
5. El Consejo Insular de Aguas de Lanzarote debería incrementar las actuaciones de inspección y control sobre las instalaciones hidráulicas en funcionamiento, al objeto de constatar que operan con el preceptivo título habilitante, así como sobre el cumplimiento de las condiciones

establecidas en las concesiones y autorizaciones otorgadas. Asimismo, debería imponer las correspondientes sanciones por las infracciones cometidas en esta materia y adoptar las medidas necesarias para agilizar la resolución de los procedimientos que se tramiten al efecto.

6. El Consejo Insular de Aguas de Lanzarote, ante la falta de aprobación del Plan Hidrológico Regional, debería impulsar ante la Comunidad Autónoma de Canarias el establecimiento de un marco general y de medidas concretas encaminadas a una gestión integral y eficiente de los recursos hidráulicos en las islas y que permitan, en caso de necesidad, la transferencia de agua entre las mismas.
7. Se debería promover el desarrollo de estudios y la realización de actuaciones dirigidas a optimizar los elevados costes energéticos derivados de la producción industrial de agua, modalidad de producción mayoritaria en la Isla de Lanzarote. Asimismo, se deberían instrumentar políticas de precios que incentiven el uso eficiente y racional del agua con respeto al medio ambiente y que promuevan su ahorro.
8. Las entidades gestoras del servicio de producción y distribución de agua en la Isla de Lanzarote deberían considerar la utilización de indicadores de gestión que permitan conocer periódicamente la evolución del servicio, con el fin de introducir mejoras en el mismo.

Madrid, 24 de septiembre de 2015



EL PRESIDENTE,

Ramón Álvarez de Miranda García