

## Comunicación y difusión de las observaciones de las Cámaras Regionales de Cuentas

### Los controles temáticos

Las CRC no sólo pueden examinar una gran gama de actividades de una colectividad local, tal y como ha presentado anteriormente el Sr. Pages, también pueden verificar actividades precisas de las colectividades bajo su control. Estos controles son, entonces, temáticos, y pueden tratarse del examen de evaluación de una función en concreto (la gestión del personal), de una política de intervención de la colectividad (la formación profesional en el caso de las Regiones) o de una actividad de servicio público (el servicio local de aguas).

Este planteamiento temático se utiliza en las grandes colectividades territoriales —regiones, provincias, el municipio de París—, en las grandes ciudades o en un establecimiento público local, como el de Asistencia pública-Hospitales de París. El análisis de la gestión se hará por “apartamentos”.

Las intervenciones de las cámaras se manifiestan en dos tipos de comunicaciones:

- un **informe de observaciones** sobre la colectividad local en cuestión, realizado después de un procedimiento de examen de la gestión, en las condiciones explicadas por el Sr. Pages;
- una opinión, si ha sido expresada por el prefecto con respecto a un mercado público o a una delegación de servicio público.

En esta presentación no vamos a tratar este último punto, aunque requiera pronunciarse en un tiempo límite de un mes (p. ej. sobre la ejecución de un contrato firmado por la colectividad para la explotación de uno de sus servicios públicos). Estas solicitudes de opiniones han hecho que, en ocasiones y según las anomalías detectadas, las CRC tengan que profundizar en la materia mediante un examen de la gestión, lo que permite ampliar el ámbito del control.

#### 1. – El contexto de los controles temáticos:

##### 1.1. – El control encauzado de ciertas colectividades:

El control temático se da en dos casos principales:

- el examen de algunas colectividades importantes tiene que realizarse por “apartamentos”, en cuyo caso el proceso de comunicación de las observaciones no se diferencia mucho del expuesto por el Sr. Pages;
- las investigaciones nacionales o regionales sobre un tema específico de gestión, que necesite varias referencias para poder emitir conclusiones generalizables.

Este último punto es en el que voy a profundizar. En el caso de los municipios, se trata las más de las veces de las actividades de los servicios públicos, por tanto, con una dimensión económica, como en los casos relativos a los servicios públicos industriales y comerciales. Algunas Cámaras Regionales de Cuentas tienen un campo de acción suficientemente amplio, en número de colectividades importantes, como para llevar a cabo investigaciones temáticas propias. Entre otros casos recientes se encuentran los de la Isla de Francia o la Provenza-Alpes-Costa Azul, que trataron la gestión de la restauración colectiva realizada por los municipios. Pero la investigación temática usual es la que se realiza nacionalmente sobre un mismo tema y en la que colaboran varias Cámaras Regionales de Cuentas.

### **1.2. – Las investigaciones comunes de las jurisdicciones financieras:**

Las investigaciones comunes se establecen en torno a un tema, que viene a ser el asunto principal, o incluso el único, del control de gestión de una colectividad.

Por lo tanto, se trata de una actividad programada, para la que se emiten una guía de verificación y un procedimiento estándar de control. Este ha sido el caso reciente de una veintena de CRC que han realizado una investigación sobre la gestión de los servicios públicos locales de suministro y depuración de agua, de la que el Tribunal de Cuentas va a emitir un **informe público**, el tipo de comunicado más elaborado de las jurisdicciones financieras. Este informe permite sacar conclusiones generales del examen de varios casos específicos (en este caso, se utilizaron para el informe público más de 200 informes de observaciones, aunque sólo se mencionen unas 50 colectividades).

Dos ejemplos obtenidos de la investigación de la gestión de los servicios públicos locales de suministro y depuración de agua son especialmente ilustrativos:

- el examen realizado en el municipio de Saint-Étienne, donde se había contratado a una empresa privada para el suministro de estos servicios públicos;
- el realizado en el SIAAP de la Aglomeración parisina (Syndicat Interdépartemental d'Assainissement de l'Agglomération Parisienne), que gestiona directamente la explotación de las plantas de tratamiento y el transporte de aguas residuales de París y sus alrededores.

Esas verificaciones siguen a un examen previo, realizado normalmente unos cinco años antes.

### **1.3. – La investigación de la gestión de los servicios locales de suministro y depuración de agua:**

Las colectividades locales han llevado a cabo una investigación sobre la gestión de los servicios de suministro y depuración de agua, un trabajo en el que ha participado una veintena de Cámaras Regionales de Cuentas. Se ha realizado esta tarea siguiendo una metodología común (una guía de investigación) proporcionada a las CRC con el fin de homogeneizar todo lo posible el planteamiento de la verificación, sin por ello llegar a una estandarización inflexible del proceso de control. Esta investigación fue supervisada por un grupo de magistrados, con correspondientes dentro de cada una de las jurisdicciones que participó activamente en los trabajos. Se consultó a los correspondientes en cada etapa de la investigación.

Como continuación a un informe anterior publicado en 1997, que tuvo bastante repercusión, el Tribunal de Cuentas va a emitir próximamente un informe público específico sobre la gestión de los servicios locales de suministro y depuración de agua.

## **2. - Las observaciones de los controles temáticos:**

### **2.1. – El contenido de las observaciones:**

En los dos ejemplos que he utilizado para ilustrar mi propósito, el uso de constantes metodológicas ha permitido detectar varios puntos importantes en las conclusiones de la verificación:

- los seguimientos realizados sobre las observaciones previas (se trata, por un lado, de mostrar una continuidad en la acción de las jurisdicciones financieras y, por otro, de medir el impacto positivo de la verificación anterior: ¿Ha realizado la colectividad una reforma teniendo en cuenta las observaciones?);
- los aspectos financieros;
- los aspectos organizativos;
- en definitiva, el servicio prestado, especialmente al usuario final.

Obviamente, las observaciones no se consideran directivas para las colectividades que las reciben: se trata de informarles de las disfunciones observadas, no de ordenarles que las corrijan.

Si se trata de un servicio público industrial y comercial o de cualquiera de los otros asuntos arriba mencionados, puede centrarse en:

- la organización de la colectividad: cómo garantiza el cumplimiento de su papel de autoridad organizadora del servicio;
- el tipo de gestión del servicio: gestión directa o gestión delegada a un tercero;
- el contrato, cuando se delega el servicio a una sociedad privada o a un establecimiento público;
- los informes de las colectividades entre ellas: la mayoría de los servicios de suministro y depuración de aguas, por ejemplo, sólo pueden ser gestionados por aglomeraciones, cada vez menos por subdivisiones municipales.

### **2.2. – El objetivo de los controles temáticos:**

El objeto de los controles temáticos es concretar, de la manera más exhaustiva posible, los distintos aspectos de la gestión de una actividad importante de la colectividad. Se trata de ver la gestión con una perspectiva externa, basándose en referencias nacionales obtenidas de bases de datos y en la experiencia acumulada de las distintas jurisdicciones financieras. El objetivo, aunque todavía no se ha conseguido totalmente, es evaluar la actividad en juego más allá de la periodicidad, y abordar de la mejor manera posible los riesgos, especialmente los financieros y económicos.

Las observaciones hechas sobre una colectividad también pueden llevar a la verificación de las colectividades vinculadas a ella. De este modo, el estudio del caso del SIAAP ha originado la verificación de una colectividad a la que está vinculado, la provincia del Valle de Marne, a través de su Dirección de suministro y depuración de agua.

### **2.3. – El contenido del comunicado:**

El informe de observaciones incluye como mínimo:

#### **- El examen de seguimientos:**

Habitualmente, las CRC examinan los seguimientos realizados sobre sus observaciones anteriores. En el caso de los servicios de suministro y depuración de agua, en el que se han detectado numerosas anomalías, las cámaras hacen un examen periódico para asegurarse de la mejora de la gestión, dada la importancia del riesgo financiero que representan.

En Saint-Étienn, se verificó que se habían restablecido los presupuestos anexos de suministro y depuración de agua y que se había realizado un control de la empresa subcontratada.

En el caso del SIAAP, este examen de seguimiento se centró en la evolución de los estatutos de la entidad, y en sus relaciones convencionales con otras colectividades o con distribuidores de aguas encargados de recibir el recurso principal del sindicato. Se tomó nota del establecimiento de un control con respecto a este asunto. Durante la verificación, también se constató el inicio de la reestructuración de las relaciones con una de las colectividades en particular.

#### **- Una opinión sobre los aspectos financieros:**

Por supuesto, se presta especial atención al equilibrio financiero. Así, es obligatorio presentar las operaciones de los servicios de suministro y depuración de agua en una cuenta aparte, a saber, en los presupuestos anexos del municipio o de las entidades especializadas en la cooperación entre municipios.

En el caso del SIAAP, el equilibrio general es bueno y consigue, en materia de inversiones, importantes ingresos de transferencia. A este respecto, se examinó el equilibrio financiero de un programa de inversiones de especial trascendencia: se comprobó que éste se puede llevar a cabo “sin tener que incrementar demasiado las tasas interprovinciales de depuración”, recurso principal de la entidad.

En Saint-Étienne, se suprimieron las cuentas anexas de suministro y depuración de agua en 1992, pero se restablecieron en 1997 por intervención de la Cámara en 1996. El último control ha permitido constatar que había cargos indebidos a estas cuentas y que no se le habían imputado algunos ingresos.

También se presta una especial atención a la evolución del precio del agua. Así, la recuperación de los retrasos de equipamiento en materia de saneamiento explica en parte las subidas de los precios observadas, tanto en Saint-Étienne como en el SIAAP. En Saint-Étienne, donde el precio es especialmente alto, las cláusulas contractuales son particularmente penalizadoras, como lo es el ajuste del precio a varios factores de evolución cuya progresión es más fuerte que el nivel general de los precios de consumo.

En el caso del SIAAP, su compleja organización de depuración, con tres o cuatro niveles de tasas de depuración, provoca una variación notable en la facturación de este servicio según los municipios a los que se suministra, con la consecuente repercusión sobre el precio global del agua.

**- Una visión sobre los aspectos organizacionales:**

Las observaciones relativas a la estructura interna de la colectividad y a sus relaciones con otras entidades.

Con respecto a la **organización interna**, se examinará si los medios con los que cuenta el organismo son los adecuados para cumplir su misión.

En el caso de Saint-Étienne, que ha contratado una empresa para que proporcione los servicios de suministro y depuración de agua, se ha comprobado la mala organización del servicio a cargo del contratista y la insuficiencia del control ejercido por el municipio sobre el contratista de sus servicios.

El SIAAP, por razones históricas, no tenía funciones reales de gestión de recursos humanos. Cumplía con su función con personal (1.400 agentes) de otra colectividad (la de la ciudad de París), con lo que se encontraba en una situación de dependencia, con grandes dificultades para ajustar la cantidad y la calidad de los agentes a sus necesidades.

En Saint-Étienne, donde el municipio había creado un servicio encargado del control del contratista de sus servicios de suministro de agua, el funcionamiento de este servicio ha resultado tener numerosos fallos, como la falta de permanencia del personal a cargo del control técnico, la mala coordinación entre el servicio técnico y el encargado del control financiero (el primero no transmitió al segundo los informes proporcionados por el contratista).

Cada vez más, la gestión de los grandes servicios públicos se realiza basándose en la unidad urbana geográfica que forma toda la aglomeración, lo que lleva a examinar las **relaciones entre las colectividades**.

En la región de París, las competencias del SIAAP se reducen a la parte relativa a la última fase del sistema de depuración de las plantas de tratamiento de aguas residuales de un complejo que concierne a más de 8 millones de habitantes. El conjunto de los servicios de recogida de aguas residuales de más de 300 municipios, con 4 departamentos que gestionan las instalaciones donde se agrupan estas aguas, está mal coordinado y el SIAAP sufre las consecuencias, afrontando grandes presiones en la explotación y financiación. Efectivamente, debe ser capaz de tratar, en días de lluvia, los grandes volúmenes de agua que llegan a sus instalaciones, evitando la llegada de aguas contaminadas al entorno natural. Sin embargo, en lugar de cargar estos costes al presupuesto general de los municipios y, por ende, a los contribuyentes locales, el exceso de equipamiento requerido para el tratamiento de aguas pluviales en las instalaciones construidas y gestionadas por el SIAAP lo paga el usuario del agua.

En Saint-Étienne, pese a la creación de un municipio para la aglomeración, encargado de la cooperación entre municipios, la complejidad de la red de saneamiento (complejidad técnica, pero sobre todo jurídica, con múltiples tipos de gestión, contratos y contratistas) no ha permitido la unificación de la gestión de este servicio público.

En cuanto al servicio de suministro de agua potable, se realiza para la mayor parte de la aglomeración a través de un servicio delegado del municipio central, en condiciones jurídicas inciertas que originan contenciosos ante los tribunales. Por ejemplo, uno de estos contenciosos obligó a Saint-Étienne a renunciar a un cobro de 2,4 millones de

euros por ventas de agua a otro municipio, que presentó una demanda en cuanto al importe. Aquí también es necesaria una gestión a escala de la aglomeración.

### **- El servicio prestado:**

El examen de la colectividad insiste en las carencias cualitativas:

- falta de medios: saturación de las plantas de depuración, capacidad de tratamiento insuficiente, sobre todo en días de lluvia (SIAAP), o deficiencia del sistema de saneamiento (Saint-Étienne);
- falta de protección de las fuentes de abastecimiento de agua (protección de las tomas de agua, estación de alerta), ausencia de interconexión con las redes vecinas (Saint-Étienne).

Este aspecto del trabajo de verificación es cada vez más amplio. Los trabajos más recientes de las Cámaras Regionales de Cuentas insisten en que se definan indicadores de rendimiento que permitan medir el objetivo de esta calidad, con los vínculos entre los medios utilizados y los resultados obtenidos, ya sea una empresa o un servicio público de una colectividad pública quien se encargue de los servicios de suministro y depuración de agua.

## **3. - La difusión de los controles temáticos:**

### **3.1. – El informe de observaciones:**

No voy a tratar la comunicación a partir de los informes de observación, cuya influencia se limita a la colectividad y que ya ha presentado mi colega Pages.

### **3.2. – El informe público del Tribunal de Cuentas:**

Se obtiene un mejor rendimiento de los controles temáticos cuando se publican los resultados de la investigación en el marco de un informe público del Tribunal de Cuentas. La publicación de estas observaciones puede realizarse de dos maneras:

- se puede insertar en el informe anual del Tribunal de Cuentas, donde se dedica una decena de páginas al tema investigado, que figura mencionado entre otros aspectos de la actividad de las jurisdicciones financieras;
- se puede hacer un informe público específico, con un centenar de páginas totalmente dedicadas al tema investigado y acompañadas de las respuestas de las personas morales (ministerios, colectividades, sociedades) a las que concierne.

Puede tener un gran efecto tanto sobre la gestión de las colectividades, formen parte o no de la muestra de investigación, como sobre la evolución de las leyes y de las regulaciones nacionales. Un informe público específico sobre el suministro y depuración del agua que se publicó en 1997 tuvo un impacto real en la toma de conciencia de las colectividades, de las autoridades nacionales, del público y de la prensa, sobre las grandes repercusiones que puede tener la política del agua en Francia.

- - -

Como culminación de una rica investigación temática realizada por la mayoría de las Cámaras Regionales de Cuentas, está a punto de emitirse un nuevo informe público específico sobre la gestión de los servicios de suministro y depuración de agua. Es el resultado de un trabajo realizado a partir de más de 200 exámenes de gestión, de entre los que se mencionan expresamente 50, junto con el del SIAAP y el de Saint-Étienne. La elaboración de este informe implicó reuniones con la dirección encargada del medio ambiente en la Comunidad Europea, con los servicios ministeriales franceses (de interior, del medio ambiente), con electos y con sindicatos profesionales. Aunque la investigación prevista inicialmente era sólo un informe de seguimiento, la riqueza del tema ha llevado a extender el alcance original y hacia la realización de un procedimiento de evaluación.

Nuestros contactos nos han hecho ver que los electos y otros miembros del sector, formaran parte o no de la investigación sobre el suministro y depuración de agua, esperaban con interés este documento. Propone medidas para clarificar la gestión de este sector (estandarización de las cuentas de la delegación y del informe del contratista), para mejorar la competitividad del funcionamiento y el servicio prestado al usuario, y para que éste último pueda disfrutar de un servicio de calidad a un precio asequible, sobre todo si se la ha informado de los riesgos económicos y medioambientales.

**Ch. Berninger**  
**Presidente de sección en la**  
**Cámara Regional de Cuentas de**  
**Alta Normandía**