



# TRIBUNAL DE CUENTAS

**Nº 744**

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE  
INGRESOS DESARROLLADA POR LAS  
CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS, EJERCICIO 2003**



**EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS**, en el ejercicio de la función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14.1 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 21 de diciembre de 2006, el INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE INGRESOS DESARROLLADA POR LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS -EJERCICIO 2003-, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el art. 28.4 de la Ley de Funcionamiento.



<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>9</b>
<b>I.1. ORIGEN DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.....</b>	<b>9</b>
<b>I.2. NATURALEZA JURÍDICA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LAS   CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS .....</b>	<b>9</b>
<b>I.3. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN .....</b>	<b>11</b>
<b>I.4. RENDICIÓN DE CUENTAS ANUALES .....</b>	<b>11</b>
<b>I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES.....</b>	<b>11</b>
<b>II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN .....</b>	<b>12</b>
<b>II.1. INGRESOS DE NATURALEZA TRIBUTARIA.....</b>	<b>12</b>
II.1.1. Características generales .....	12
II.1.2. “Tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de obras” (Decreto 137/60).....	14
II.1.3. “Tasa por explotación de obras y servicios” (Decreto 138/60).....	15
II.1.4. “Tasa por redacción de proyectos, confrontación y tasación de obras y proyectos” (Decreto 139/60) .....	16
II.1.5. “Tasa por informes y otras actuaciones” (Decreto 140/1960).....	16
II.1.6. “Tarifa de aguas trasvasadas del Tajo” y “Tarifa de conducción de aguas por infraestructura trasvase” (artículos 7 y 10 de la Ley 52/1980) .....	16
II.1.7. “Canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico” (art. 112 TRLA) .....	21
II.1.8. “Canon de regulación” y “Tarifa de utilización del agua” (art.114 TRLA).....	26
II.1.9. “Canon por explotación de saltos a pie de presa”.....	40
II.1.10. “Canon de control de vertidos” (art. 113 TRLA).....	43
<b>II.2. INGRESOS PROCEDENTES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR E   INDEMNIZATORIO DE LA LEY DE AGUAS .....</b>	<b>53</b>
<b>II.3. OTROS INGRESOS .....</b>	<b>59</b>
II.3.1. Venta de energía eléctrica.....	59
II.3.2. Ingresos por explotación de bienes agrícolas y forestales.....	60
<b>II.4 ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS PARA EL COBRO   DE LOS INGRESOS NO SATISFECHOS EN PLAZO.....</b>	<b>62</b>
<b>III. CONCLUSIONES.....</b>	<b>70</b>
<b>IV. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>81</b>
<b>V. ANEXOS.....</b>	<b>82</b>



## ÍNDICE DE ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL INFORME

AEAT	Agencia Española de Administración Tributaria
BOE	Boletín Oficial del Estado
CH	Confederación Hidrográfica
DNI	Documento Nacional de Identidad
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LFTCu	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LGT	Ley General Tributaria
LOFAGE	Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LRJ-PAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
MMA	Ministerio de Medio Ambiente
NIF	Número de Identificación Fiscal
RAPA-PH	Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica (RD 927/88)
RGR	Reglamento General de Recaudación (RD 1684/1990 de 20 diciembre)
RDPH	Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RD 849/86)
TRLA	Texto Refundido de la Ley de Aguas (RD Legislativo 1/2001, de 20 de julio)
TRLGP	Texto Refundido Ley General Presupuestaria



## **I. INTRODUCCIÓN**

### **I.1. ORIGEN DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR**

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que le asigna la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, ha realizado una fiscalización de la gestión de ingresos desarrollada por las Confederaciones Hidrográficas, ejercicio 2003, cuyos resultados se contienen en el presente Informe.

La fiscalización se ha efectuado a iniciativa del Tribunal de Cuentas y en ejecución de su programa anual de fiscalizaciones.

### **I.2. NATURALEZA JURÍDICA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LAS CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS**

La Ley 29/1985, de Aguas, derogada por el RD-Legislativo 1/2001, Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA), introdujo el término Organismos de Cuenca para referirse a las Entidades que tienen atribuida la administración pública del agua en las cuencas hidrográficas que exceden el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma. La propia Ley dispone que cada uno de los Organismos de Cuenca conserve su denominación anterior de Confederación Hidrográfica.

Junto con la figura de Organismo de Cuenca, la Ley 29/1985, introdujo también la de Administración Hidráulica, para referirse a las Entidades que deben desarrollar las funciones previstas para los Organismos de Cuenca en los casos de cuencas hidrográficas situadas en el territorio de una sola Comunidad Autónoma.

A fecha actual existen ocho Confederaciones Hidrográficas como Organismos de Cuenca, tienen la naturaleza jurídica de Organismos autónomos prevista en la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), y están adscritos al Ministerio de Medio Ambiente (MMA). Estas Confederaciones son las siguientes: del Ebro, del Duero, del Guadiana, del Guadalquivir, del Júcar, del Norte, del Segura, y del Tajo.

En el año 2003 existía otra Confederación, la Confederación Hidrográfica del Sur, no constituida como Organismo de Cuenca, aunque conservó la denominación de Confederación Hidrográfica, adscrita al MMA conforme a la disposición transitoria 2ª del RD 650/1987. Sin embargo, las funciones y servicios de esta Confederación se traspasaron a la Comunidad Autónoma de Andalucía por RD 2130/2004, por lo que se ha excluido del ámbito subjetivo de la presente fiscalización.

Las Confederaciones Hidrográficas se rigen por la LOFAGE, y demás disposiciones de aplicación a los Organismos Autónomos de la Administración General del Estado, así como por el TRLA y su normativa de desarrollo, principalmente, el RD 849/1986, Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH), y el RD 927/1988, Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica (RAPA-PH). El ámbito territorial de cada Confederación está delimitado en el RD 650/1987.

Para su funcionamiento, las Confederaciones Hidrográficas cuentan con Órganos de gobierno, gestión, y planificación. Los Órganos de gobierno lo componen la Junta de Gobierno y el Presidente, de quien dependen las siguientes unidades administrativas:

- a) La Comisaría de Aguas.
- b) La Dirección Técnica.
- c) La Secretaría General.
- d) La Oficina de Planificación Hidrológica.

Los Órganos de gestión son: la Asamblea de Usuarios, la Comisión de Desembalse, las Juntas de Explotación, y las Juntas de Obras. El Consejo del Agua de la cuenca es el Órgano de planificación.

Los recursos económicos de las Confederaciones, conforme dispone el artículo 59 del RAPA-PH, proceden de:

- a) Los productos y rentas de su patrimonio y los de la explotación de las obras cuando les sea encomendada por el Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y los particulares.
- b) Las remuneraciones por el estudio y redacción de proyectos, dirección y ejecución de las obras que les encomiende el Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, así como las procedentes de la prestación de servicios facultativos y técnicos.
- c) Las asignaciones presupuestarias del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.
- d) Los procedentes de la recaudación de tasas, exacciones y precios autorizados al organismo.
- e) Los reintegros de los anticipos otorgados por el Estado para la construcción de obras hidráulicas que realice el propio organismo.
- f) El producto de las posibles aportaciones acordadas por los usuarios, para obras o actuaciones específicas, así como cualquier otra percepción autorizada por disposición legal.

Según los datos agrupados de las cuentas anuales de las Confederaciones<sup>1</sup> para el año 2003, el saldo del subgrupo "Ingresos por ventas y prestación de servicios" ascendió a 203 millones de €, que representan aproximadamente el 35% del total de ingresos del ejercicio. Estos recursos, que figuran contabilizados como ventas y prestaciones de servicios en su contabilidad financiera, y como operaciones comerciales en su presupuesto, son mayoritariamente tasas, aunque las Confederaciones, erróneamente, como viene denunciando el Tribunal de Cuentas en diversos Informes, no las registren como tales. A parte de ello, los ingresos más relevantes de este subgrupo, el "Canon de regulación" y la "Tarifa de utilización del agua", tienen naturaleza jurídica de tasa.

Los "Ingresos tributarios" del subgrupo "Ingresos de gestión ordinaria", ascendieron a 93 millones (16 % del total ingresos del ejercicio). Por último, los saldos del subgrupo "Transferencias y subvenciones" suponen la mayor parte del resto de los ingresos anuales de 2003.

---

<sup>1</sup> Importe agregado de las ocho Confederaciones Hidrográficas (excluida la CH del Sur por los motivos ya indicados) actualmente adscritas al MMA. Por otra parte, conviene señalar que en el caso de la CH del Ebro, los ingresos por "Canon de regulación" y "Tarifa de utilización del agua" que se citan al final de este párrafo, se consideran como "Ingresos tributarios" en su contabilidad financiera y como operaciones comerciales en su presupuesto.

### **I.3. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN**

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas, la fiscalización ha tenido por objeto el examen de la gestión de los principales ingresos de las ocho Confederaciones Hidrográficas citadas en el epígrafe I.2, anterior, excluidos de dichos ingresos los procedentes de “Transferencias y subvenciones” y los derivados de resultados extraordinarios, ya que el análisis de su gestión no se ha estimado relevante a efectos de este procedimiento fiscalizador.

En concreto, se han perseguido los siguientes objetivos:

- Analizar los procedimientos utilizados para la gestión y recaudación de los ingresos más significativos procedentes de tasas, exacciones, precios autorizados, y otros.
- Comprobar la existencia de controles adecuados que garanticen la integridad de la facturación, su correcta emisión en tiempo y forma, y su adecuado registro contable.
- Comprobar la existencia, y la eficacia, de los procedimientos seguidos para el cobro de los ingresos no satisfechos en plazo.

El periodo fiscalizado ha sido el ejercicio 2003, si bien, las comprobaciones, cuando se ha considerado relevante, se han extendido a los procedimientos seguidos en ejercicios anteriores, o a los aplicados en el momento de practicar las actuaciones fiscalizadoras.

El trabajo se ha realizado de acuerdo con las Normas Internas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, y ha incluido el análisis de la información solicitada a las Confederaciones, la realización de comprobaciones selectivas en las oficinas de cuatro de ellas<sup>2</sup> y, en general, el examen de cuantos documentos y antecedentes se han considerado oportunos para alcanzar los objetivos previstos.

La colaboración de las Confederaciones y la calidad de la información suministrada han sido satisfactorias con carácter general.

### **I.4. RENDICIÓN DE CUENTAS ANUALES**

Las cuentas anuales de las Confederaciones Hidrográficas correspondientes a 2003 se rindieron al Tribunal, por conducto de la IGAE, dentro del plazo establecido en el art. 130 TRLGP y 35.1 LFTCu.

### **I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES**

Conforme a lo dispuesto en el art. 44.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, las actuaciones practicadas en el procedimiento fiscalizador se pusieron de manifiesto a los Presidentes de las Confederaciones Hidrográficas, y a las personas que ocuparon dicho cargo en el periodo fiscalizado.

No se ha recibido contestación del Presidente de la CH del Duero, ni de una de las personas que ocuparon la Presidencia de esa Confederación en 2003. Tampoco han contestado los que fueron Presidentes en 2003 de las Confederaciones del Ebro, Guadiana, Júcar, Norte, Segura, y Tajo.

<sup>2</sup> Confederaciones Hidrográficas: del Guadalquivir, del Guadiana, del Segura, y del Tajo.

Los escritos recibidos, que se incorporan al Informe, incluyen alegaciones que han sido analizadas y valoradas, modificándose el texto originario cuando por su contenido se ha estimado pertinente.

En otras ocasiones, el texto inicial no se ha alterado, por entender que las alegaciones formuladas son meras explicaciones o comentarios de los hechos o situaciones descritos en el Informe, o porque no se comparten las opiniones o juicios en ellas vertidos, con independencia de que se haya estimado oportuno no dejar constancia expresa de la discrepancia en el Informe.

## **II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN**

A efectos de presentación en el Informe, los ingresos fiscalizados se han clasificado en tres grupos: tributarios, procedentes del procedimiento sancionador e indemnizatorio, y otros ingresos. En cada uno de los epígrafes referidos a dichos ingresos se ofrecen los resultados obtenidos en las Confederaciones examinadas respecto al análisis de los procedimientos de gestión y recaudación, facturación, y registro contable.

Los resultados obtenidos con relación a las comprobaciones sobre los procedimientos seguidos para el cobro de los ingresos no satisfechos en plazo, se ofrecen en un epígrafe diferenciado.

### **II.1. INGRESOS DE NATURALEZA TRIBUTARIA**

#### **II.1.1. Características generales**

Las Confederaciones Hidrográficas gestionan un conjunto de tasas recogidas en una variada y dispersa normativa y en el TRLA. Todos estos tributos figuran incluidos como tasas exigibles por la Administración estatal en la disposición final primera de la Ley 25/1998, de Modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público.

En un primer grupo se encuentran las siguientes tasas:

- “Tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de obras” (Decreto 137/1960).
- “Tasa por explotación de obras y servicios” (Decreto 138/1960).
- “Tasa por redacción de proyectos, confrontación y tasación de obras y proyectos” (Decreto 139/1960).
- “Tasa por informes y otras actuaciones” (Decreto 140/1960).
- “Tarifa de aguas trasvasadas del Tajo” y “Tarifa de conducción de aguas por infraestructura trasvase” (artículos 7 y 10 de la Ley 52/1980).

Un segundo grupo está formado por las tasas establecidas en la Ley de Aguas y su Reglamento de desarrollo, que se mantienen en el vigente TRLA. Dentro de éstas, se puede distinguir entre las que gravan la utilización del dominio público hidráulico definido en el título I del TRLA, y las que someten a tributación las actividades susceptibles de provocar la contaminación o degradación de dicho dominio público, que derivan de la incorporación a la legislación española del acervo de la Unión Europea sobre protección del medio ambiente.

El TRLA y el RDPH regulan el uso común general del dominio público hidráulico, no sujeto a condicionamiento genérico alguno, el uso común especial, sujeto a autorización administrativa (art. 51 RDPH), y el uso privativo, que requiere concesión administrativa (art. 83.1 y 93.1 RDPH).

El uso común especial y el uso privativo, en cuanto requieren autorización o concesión de los bienes del dominio público hidráulico, se gravan con una tasa, el “Canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico”, destinado a la protección y mejora de dicho dominio, si bien los concesionarios de aguas están exentos del pago por la ocupación o utilización de los terrenos de dominio público necesarios para llevar a cabo la concesión (art. 112 TRLA y art. 284.1 RDPH).

Además del canon anterior, el uso privativo del dominio público hidráulico está sujeto, según los casos, a las siguientes tasas:

- “Canon de regulación” y “Tarifa de utilización del agua”. Estos tributos, que constituyen los principales ingresos de las Confederaciones Hidrográficas en el periodo fiscalizado, tienen el objetivo común de compensar al Estado por el coste de las infraestructuras realizadas para incrementar la disponibilidad de los recursos hídricos, así como por los gastos de explotación y conservación de dichas infraestructuras. Su objeto impositivo es, en el caso del “Canon de regulación”, el especial beneficio que producen las obras de regulación y, en el caso de la “Tarifa de utilización del agua”, los beneficios producidos por otras obras hidráulicas específicas, principalmente los derivados de la transformación de terrenos de secano en zonas de regadío (art. 114 TRLA).
- “Canon por explotación de saltos de pie de presa”, que deben satisfacer los concesionarios de su aprovechamiento (art. 132 y siguientes RDPH y art. 63 del RAPA-PH).

Junto con las figuras anteriores, la legislación de aguas recoge una tasa, el “Canon de control de vertidos” (art. 113 TRLA). El sujeto pasivo solicita autorización para realizar los vertidos de aguas a la cuenca hidrográfica y la Confederación otorgante le cobra una cuota que es utilizada para financiar su actuación de control y protección y su actividad en la reparación del daño causado. La relación entre el sujeto pasivo y la Administración se ajusta al principio de conservación medioambiental de “*quien contamina paga*”, recogido profusamente en la normativa de la Unión Europea.

La recaudación de las tasas se rige, además de por la normativa propia de cada una de ellas, por el TRLGP, la LGT y el RGR, y su normativa de desarrollo, entre la que destaca la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 4/6/1998, por la que se regulan determinados aspectos de la gestión recaudatoria de las tasas que constituyen derechos de la Hacienda Pública, modificada por la Orden del Ministerio de Hacienda de 11/12/2001.

El procedimiento de recaudación es el de liquidación previa por las Confederaciones. El procedimiento de ingreso establecido en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 4/6/1998, puede ser a través de las entidades colaboradoras en la gestión recaudatoria de la AEAT, quien remite quincenalmente la recaudación a los Organismos, o a través de cuentas restringidas de recaudación autorizadas por la AEAT. Las Confederaciones del Tajo, del Guadiana, y del Norte, se han acogido al procedimiento de recaudación a través de entidades colaboradoras. El resto de Confederaciones recaudan las tasas a través de cuentas restringidas abiertas en entidades de depósito, que están autorizadas por la AEAT conforme al artículo 12 de la mencionada Orden.

La gestión de la recaudación en periodo voluntario, y el traslado a la AEAT de los impagados para el inicio de la vía de apremio, se realiza por las Confederaciones, con carácter general, a través de las Unidades de gestión de ingresos adscritas a la Secretaría General.

Las tasas liquidadas por las Confederaciones son recursos de sus presupuestos y, como tales tributos, se deben aplicar al artículo 30 "Tasas" del presupuesto de ingresos. Sin embargo, como ya se ha señalado, este criterio no es el seguido por las Confederaciones para la aplicación de los ingresos de diversas tasas. En concreto, los ingresos por "Canon de regulación" y "Tarifa de utilización del agua", en todas las Confederaciones, y los de las tasas del trasvase del Tajo, en las Confederaciones que las liquidan, se consideran ingresos por operaciones comerciales.

En el caso de los ingresos por el "Canon por explotación de saltos a pie de presa", la mayoría de las Confederaciones los consideran de carácter comercial, excepto la del Norte que lo aplica correctamente al artículo 30 del Presupuesto de Ingresos, y la del Júcar, que los imputa incorrectamente al artículo 55 "Productos de concesiones y aprovechamientos especiales". Con respecto a la "Tasa por explotación de obras y servicios", las Confederaciones del Duero, del Ebro, y del Segura, los aplican correctamente al artículo 30, mientras que el resto de Confederaciones que recaudan esta tasa las imputan al mismo concepto en el que se registra la tasa principal de la que deriva (ver epígrafe II.1.3.).

### **II.1.2. "Tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de obras" (Decreto 137/60)**

Tiene como hecho imponible la dirección e inspección de obras realizadas por personal facultativo de la Administración. Los sujetos pasivos son los adjudicatarios de contratos de obras, y la cuantía de la tasa es del 4% (5% en ejecución por la propia Administración), calculada sobre el importe líquido (obtenido del presupuesto de ejecución material, una vez deducido el % de beneficios generales y el IVA) de las certificaciones de obra.

Las liquidaciones por esta tasa se efectúan simultáneamente a la emisión de las certificaciones de obra a cargo de la Confederación que corresponda.

En las comprobaciones realizadas sobre la gestión y recaudación de la tasa aquí considerada, que recaudan todas las Confederaciones, no se han observado incidencias que merezcan destacarse. En el Anexo 1 se ofrece detalle de los ingresos generados por esta tasa en 2003.

### **II.1.3. “Tasa por explotación de obras y servicios” (Decreto 138/60)**

El hecho imponible lo constituyen los trabajos del personal facultativo de la Administración, dedicado a vigilancia, dirección e inspección de la explotación de obras y servicios públicos. La cuantía de la tasa se calcula aplicando el 4% sobre la base imponible, que es el importe de las liquidaciones formuladas conforme a tarifa, o por el canon que deba satisfacerse por los servicios públicos correspondientes. Es decir, la base imponible es la cuota tributaria que resulta de la exacción de otras tasas principales.

La aplicación de la tasa es significativamente diferente en las distintas Confederaciones. Así: la del Guadalquivir la aplica sobre las cuotas por “Canon de regulación”, “Tarifa de utilización del agua”, “Canon por explotación de saltos a pie de presa” y “Canon de control de vertidos”; la del Duero la aplica sobre las cuotas del “Canon de regulación”, de la “Tarifa de utilización del agua” y del “Canon por explotación de saltos a pie de presa”; la Confederación del Norte y la del Tajo, la aplican sobre las cuotas del “Canon de regulación” y de la “Tarifa de utilización del agua”; la Confederación del Segura la aplica exclusivamente a las cuotas del “Canon de regulación”; y la Confederación del Ebro sólo a la “Tarifa de utilización del agua”, únicamente en la que corresponde al Canal Imperial de Aragón.

Por el contrario, las Confederaciones del Guadiana y la del Júcar no aplican la tasa, argumentando que los trabajos de vigilancia, dirección e inspección de los servicios públicos están contenidos en la propia gestión del servicio público por el que se devenga la tasa principal y que por tanto no constituye dicha función hecho imponible adicional a la gestión de la tasa principal. En este sentido, cabe recordar que la base imponible del “Canon de regulación” y de la “Tarifa de utilización del agua”, incluye, entre otros, los gastos de funcionamiento y conservación de las obras y los gastos de administración del Organismo gestor imputables a dichas obras, de los que forman parte los trabajos del personal facultativo de la Administración, dedicado a vigilancia, dirección e inspección de la explotación de obras y servicios públicos, que constituyen el hecho imponible de la “Tasa por explotación de obras y servicios”, por lo que se podría estar produciendo una doble imposición.

Las liquidaciones de la tasa han sido frecuentemente recurridas por los sujetos pasivos. En general, los distintos tribunales que han intervenido en la resolución de los recursos, los han desestimado, o estimado, considerando la acreditación, o no, por las Confederaciones de la efectiva realización de los trabajos del personal facultativo de la Administración, dedicado a vigilancia e inspección o dirección de la explotación de las obras o servicios públicos que justifican la tasa.

La disparidad que se manifiesta en la aplicación de esta tasa también se comprueba en su registro contable. Tres Confederaciones (Tajo, Guadalquivir y Norte) reconocen los derechos de dicha tasa en la aplicación presupuestaria de la tasa principal, y otras tres (Segura, Duero y Ebro), las imputan separadamente.

Con independencia de lo comentado en los párrafos anteriores, la gestión y recaudación de esta tasa, en las Confederaciones que la recaudan, no ha puesto de manifiesto otras incidencias dignas de mención. En el Anexo 1 se ofrece detalle de los ingresos derivados de su exacción en 2003.

#### **II.1.4. “Tasa por redacción de proyectos, confrontación y tasación de obras y proyectos” (Decreto 139/60)**

El hecho imponible lo constituyen los trabajos del personal facultativo de la Administración con ocasión de proyectos de obras, servicios o instalaciones de entidades y tasación de dichas obras, servicios e instalaciones. Son sujetos pasivos los titulares y peticionarios de concesiones, autorizaciones administrativas o tasaciones.

Las Confederaciones del Norte y Segura no identifican hechos imposables gravados por esta tasa. En el resto, sus ingresos son cuantitativamente irrelevantes (Anexo 1).

#### **II.1.5. “Tasa por informes y otras actuaciones” (Decreto 140/1960)**

Están sujetos a esta tasa los titulares o peticionarios de concesiones y autorizaciones administrativas que soliciten a la Confederación informes técnicos, expedición de certificados y demás actuaciones del personal facultativo de la Administración, que deban realizarse en las tramitaciones instadas por entidades o cuando hayan de efectuarse como consecuencia de disposiciones en vigor o de los propios términos de concesiones o autorizaciones otorgadas. El importe a que ascienden los ingresos registrados por esta tasa en las cuentas del ejercicio 2003 se muestra en el Anexo 1.

Las comprobaciones realizadas no han puesto de manifiesto incidencias significativas en la gestión y recaudación de esta tasa. Únicamente, al objeto de simplificar las gestiones administrativas, sería recomendable implantar el sistema de “autoliquidación”, en vez del de “liquidación previa por la Administración” que siguen en la actualidad todas las Confederaciones.

#### **II.1.6. “Tarifa de aguas trasvasadas del Tajo” y “Tarifa de conducción de aguas por infraestructura trasvase” (artículos 7 y 10 de la Ley 52/1980)**

La disposición final primera de la Ley 25/1998, de Modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público, incluye estas dos tasas para referirse a la que en realidad es una sola. La Ley 52/1980 contempla una única tasa, denominada “Tarifa de conducción de agua”, cuyo hecho imponible es la disponibilidad o el aprovechamiento del agua conducida por las obras del acueducto Tajo-Segura para regadíos y abastecimientos. Los criterios para la determinación de la tasa se establecen en el art. 7 de la Ley 52/1980, y afectan al agua trasvasada desde la cuenca del Tajo, y a la conducción de recursos hídricos propios de las cuencas del Segura, del Júcar, o del Sur, que utilicen las infraestructuras del trasvase (art. 10 de la Ley, según la redacción dada por el RD-Ley 8/1999).

Están obligados al pago de la “Tarifa de conducción de agua” los usuarios, esto es, los titulares de derecho al uso del agua sea éste adquirido por concesión, autorización o cualquier otro título jurídico.

La Ley 21/1971 aprobó la realización de las obras que se contemplaban en el Anteproyecto general de aprovechamiento conjunto de los recursos hidráulicos del centro y sudeste de España. Las obras se dividen en dos grupos:

- Acueducto Tajo-Segura, o trasvase, que comprende las obras desde la toma en el río Tajo (embalse de Bolarque), hasta el embalse de Talave en el río Mundo.
- Obras de conducción, regulación y distribución de caudales en el sudeste, que se conoce con el nombre de postrasvase.

El cálculo de la “Tarifa de conducción de agua” anual corresponde a la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura, creada por RD 1982/1978 como órgano superior de supervisión del régimen de explotación y de control y coordinación de la gestión encomendada a las Confederaciones Hidrográficas del Tajo y del Segura. Las tarifas propuestas por la Comisión se elevan para su aprobación por Acuerdo de Consejo de Ministros y se publican en el BOE mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Aguas y Costas del MMA, adquiriendo vigencia a partir del día siguiente de la publicación.

El importe global de la “Tarifa de conducción de agua” incluye los siguientes conceptos<sup>3</sup>:

- Amortización del coste de las obras.
- Los gastos fijos de funcionamiento.
- Los gastos variables de funcionamiento

El montante de la amortización del coste de las obras se obtiene de aplicar los coeficientes del 4%, o el 8%, al coste total no amortizado de las obras en función de su uso (regadío o abastecimiento). La Ley 52/1980 prevé que durante el periodo de explotación de la primera fase de las obras del trasvase, limitada a un trasvase máximo anual de 600 Hm<sup>3</sup> y en la que se permanece en la actualidad, se considere sólo el 60% del coste total de la inversión.

Los gastos fijos de funcionamiento comprenden los de mantenimiento del servicio, conservación de obras e instalaciones, administración y gastos generales de los organismos gestores, imputables a la explotación del acueducto Tajo-Segura. A efectos prácticos, se compone de los gastos del trasvase soportados por la Confederación del Tajo, y los del postrasvase soportados por la del Segura.

Los gastos variables de funcionamiento incluyen los de adquisición de agua, consumo de energía, servidumbres de paso, y cualquier otro de naturaleza análoga. En la práctica, el principal componente corresponde a los gastos de energía eléctrica para la elevación de caudales y el “Canon de regulación” en la cabecera del Tajo.

El importe total de los componentes de la “Tarifa de conducción de agua” se distribuye y liquida entre los usuarios en función del caudal de agua de su concesión (gastos de amortización de obras y gastos fijos de funcionamiento), y en función de los consumos reales de agua (gastos variables de funcionamiento)

El artículo 6.4 de la Ley 52/1980 dispone que la gestión de la “Tarifa de conducción de agua” ha de efectuarse por la Confederación Hidrográfica en cuyo ámbito se encuentren los usuarios. Los grupos de usuarios que tienen asignada tarifa y las Confederaciones donde se ubican, son los siguientes:

---

<sup>3</sup> Artículo 7 Ley 52/1980 según redacción dada por la Ley 24/2001 de 31 de diciembre.

CONFEDERACIÓN	USUARIOS
N	
CH Segura:	Riegos del sureste, Segura y Almanzora Abastecimientos del sureste, Mancomunidad de los Canales del Taibilla Abastecimientos de Almería (a través de la CH del Sur) Aguas propias del Segura, riegos y abastecimientos
CH Guadiana	Caudales trasvasados con destino a las Tablas de Daimiel Abastecimientos del Alto Guadiana con aguas trasvasadas
CH Júcar	Abastecimiento de Albacete con aguas del Pantano de Alarcón/Júcar Abastecimiento a la Marina Baja con aguas del Pantano de Alarcón Sustitución de bombeos en los Llanos de Albacete Compensación por filtraciones del túnel del Talave en los Llanos de Albacete

La CH del Segura ha venido gestionando y liquidando la “Tarifa de conducción de agua” con regularidad. La Ley 52/1980 dispone que las liquidaciones serán anuales, si bien pueden fraccionarse en liquidaciones parciales dentro de ese período, que es el procedimiento seguido por esta Confederación. La tarifa que se aplica es la vigente en el momento de producirse el hecho imponible, lo que da lugar a que, por ejemplo, la facturación de 2003 lo haya sido con aplicación de la tarifa aprobada para 2002, ya que la Resolución por la que se dio publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros de 30/1/2004, que aprobó la tarifa de 2003, se publicó en el BOE del 6/3/2004.

Los derechos reconocidos en el ejercicio 2003 por la CH del Segura ascendieron a 54.972.116,40 €, con el siguiente detalle por periodo facturado y tarifa aplicada:

AÑO DE LIQUIDACIÓN	PERIODO FACTURADO	TARIFA APLICADA	IMPORTE LIQUIDADADO (en €)
2003	Parcial 2002	(BOE 22/3/2001)	5.211.026,07
2003	Parcial 2002	(BOE 11/10/2002)	4.580.772,61
2003	Parcial 2003	(BOE 11/10/2002)	45.180.317,72
<b>Total Derechos Reconocidos en el ejercicio 2003</b>			<b>54.972.116,40</b>

El periodo restante del año 2003 se liquidó en el ejercicio 2004, con la tarifa publicada en el BOE 11/10/2002, por importe conjunto de 4.753.934,50 €.

Partiendo de la información que se contiene en el estudio económico de la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura, para la elaboración de la tarifa del año 2003, la liquidación teórica máxima de la CH del Segura por disponibilidad o aprovechamiento del agua conducida en el Trasvase durante dicho año, aplicando tal tarifa, ascendería a un importe que se puede estimar en torno a 52 millones de €. La diferencia con la liquidación real por dicho año, que fue de 49,9 millones de € (45,2 millones de € liquidados en 2003 y 4,7 millones de € liquidados en 2004), cabe imputarla, por un lado, al hecho ya comentado de que las liquidaciones reales de 2003 lo fueron con la tarifa de 2002 y, por otro lado, a que el caudal hídrico real afecto a la Confederación fue de 541,79 Hm<sup>3</sup> frente a un caudal estimado en el estudio económico de 588 Hm<sup>3</sup>.

Los abastecimientos del Alto Guadiana con aguas trasvasadas, que debería liquidar la CH del Guadiana, no se han liquidado hasta el momento, porque aún no hay suministros al no estar construida la infraestructura necesaria.

Con respecto a los caudales trasvasados a las Tablas de Daimiel, la CH del Tajo envió, el 25 de julio de 2003, liquidaciones al Organismo autónomo Parques Nacionales por los años 2000, 2001, y 2002, por importes de 645.400,45 €, 806.750,57 € y 806.750,57 €, respectivamente. En la reunión de la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura de 5 de diciembre de 2003, se clarificó, ya que ofrecía algunas dudas, la responsabilidad de cada Confederación en la liquidación y el cobro de las tarifas a los distintos usuarios, acordando que la citada responsabilidad correspondía a la Confederación en cuyo ámbito territorial se ubicaran dichos usuarios. En este sentido, puesto que las Tablas de Daimiel se ubican en la demarcación de la CH del Guadiana, la CH del Tajo anuló las mencionadas liquidaciones, y con fecha 7 de julio de 2004 remitió una copia a la CH del Guadiana para que fuera esta Confederación la que hiciera formalmente la liquidación y la notificación a Parques Nacionales. La tarifa por el año 2003, liquidada en julio de 2005, ascendió a 1,06 millones de €, importe muy superior al que resulta del estudio económico para el año 2003 de la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura (0,66 millones de €), pero que se justifica en el hecho de que el caudal efectivamente trasvasado a las Tablas de Daimiel fue muy superior al previsto en dicho estudio.

La CH del Júcar, debido a retrasos en la definición de las formas de cobro de la tarifa a los usuarios, no inició las correspondientes liquidaciones hasta diciembre de 2004. La liquidación del año 2003 ascendió a 0,45 millones de €, cifra ligeramente inferior a la que resulta del estudio económico de la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura (0,48 millones de €).

Al margen de la gestión de la “Tarifa de conducción del agua”, la gestión de las infraestructuras del Acueducto Tajo-Segura supone para las Confederaciones otros derechos y obligaciones. En concreto:

- La CH del Segura debe abonar a la CH del Tajo, conforme al art. 3 del RD 2530/1985<sup>4</sup>, todos los gastos imputables a la explotación del acueducto en el tramo Bolarque-Talave, de acuerdo con un presupuesto que debe ser sometido a la previa aprobación de la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura. Los abonos deben ser mensuales por importe igual a la dozava parte del citado presupuesto. En el presupuesto de la CH del Segura para 2003 se incluye un crédito en el capítulo 4 “Transferencias corrientes” por 6.699.490,00 €, que fueron pagados a la CH del Tajo trimestralmente, el primer trimestre el 20/6/2003, y los trimestres restantes en el ejercicio 2004. Ese importe difiere ligeramente del que figura en el estudio económico para el año 2003 de la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura, que es de 6.763.469,15 €
- El artículo 6 de la Ley 52/1980 establece un destino finalista, para inversiones, de la recaudación obtenida por la “Tarifa de conducción de agua”, en la parte que corresponda a la recuperación por amortización del coste de las obras. El cumplimiento de ese artículo se realiza conforme al criterio establecido por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18/4/1986, en el que se dispone que dicha recaudación

<sup>4</sup> RD 2530/1985 de 27 de diciembre, sobre Régimen de Explotación y Distribución de funciones en la gestión técnica y económica del Acueducto Tajo Segura.

se destinará íntegramente a la ejecución de obras hidráulicas por las Comunidades Autónomas de Castilla la Mancha, Madrid, y Extremadura, en la proporción de 4/9, 3/9, y 2/9, respectivamente.

En el presupuesto de la CH del Segura para 2003 figura un crédito, para esa finalidad, en el capítulo 7 "Transferencias de capital", por 12.472.820,00 €. Entre los destinatarios de las transferencias figura la CH del Tajo con un importe de 1.011.910,00 € (252.978,00 € pagados en 2003, el resto pagado en 2004), sin que se haya aportado justificación del motivo por el que se ha incluido a esa Confederación en el reparto. El resto de los 12.472.820,00 € se transfirieron a las Comunidades Autónomas citadas en el párrafo anterior, en las proporciones correspondientes.

De la información contenida en el estudio económico para el año 2003 de la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura, se deduce que la amortización del coste de las obras por dicho año ascendería a 12.720.426,25 €.

De lo descrito en los párrafos anteriores, cabe concluir que las magnitudes económicas aplicadas efectivamente en las liquidaciones de 2003, tanto por la "Tarifa de conducción de agua", como en el resto de transacciones, no difieren sustancialmente de las que resultan del estudio económico para el año 2003 de la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura. Sin embargo, se estima que sería conveniente estudiar, y proponer la reforma de las disposiciones correspondientes, algún procedimiento que permita que la "Tarifa de conducción de agua", y el resto de transacciones de un ejercicio, se liquide y realice con las cifras que resulten del estudio económico que corresponda a ese mismo ejercicio.

Junto con la "Tarifa de conducción de agua", la CH del Segura viene recaudando otra tarifa asociada a la utilización del Postravase, que grava hechos impositivos típicos de las tasas, pero que no cumple el principio de reserva de Ley que le confiera naturaleza de tributo, por lo que su liquidación y recaudación podría ser irregular. En concreto, esta tarifa, denominada "Tarifa de utilización del agua en trámite concesional de los canales del Postravase", se aprobó por Resolución, de 27/12/1996, del Presidente de la Confederación, con el fin de que las comunidades de regantes afectadas por la situación prolongada de sequía en la Cuenca del Segura y con pozos próximos al río Segura, cuyas aguas se encontraran en trámite concesional, pudieran verter al río el agua de los pozos, y utilizar los canales del Postravase para su transporte hasta los centros de consumo.

La Resolución fundamenta la creación de la "Tarifa de utilización del agua en trámite concesional de los canales del Postravase", en "armonía" con el art. 106.2 de la Ley de Aguas (actual art. 114.2 TRLA) y su normativa de desarrollo (arts. 304 y siguientes RDPH), que se refieren a la tasa denominada "Tarifa de utilización del agua".

Los componentes utilizados para el cálculo de esta Tarifa corresponden a los utilizados en la "Tarifa de conducción de agua", excepto en los gastos variables de funcionamiento, en que se emplean diversos coeficientes correctores.

En el ejercicio 2003, la "Tarifa de utilización del agua en trámite concesional de los canales del Postravase" se aplicó a once usuarios. Los derechos reconocidos en dicho ejercicio, aplicados a operaciones comerciales, ascienden a 1.088.884,98 € correspondiendo a liquidaciones por el periodo comprendido entre septiembre de 2002 y septiembre de 2003.

En la demarcación de la CH del Segura se encuentra el acuífero del Sinclinal de Calasparra, del cual, con una periodicidad aproximada de cuatro años, se extrae agua en proporciones considerables, que se factura aplicando la tasa de “Tarifa de utilización del agua”. Por otra parte, el mantenimiento de los pozos del acuífero exige la realización de pruebas piezométricas y operaciones de conservación que producen extracciones reducidas de agua, que se aprovechan concediendo a algunos usuarios su utilización, previa conformidad de su participación en los costes generados. Por el uso de esta agua se facturan a los usuarios dos tarifas:

- “Tarifa de extracción”: cubre la participación en la explotación y mantenimiento de las instalaciones de los pozos.
- “Tarifa por peaje y elevaciones intermedias”: equivalente en su importe a la “Tarifa de utilización del agua en trámite concesional de los canales del Postravase”.

Ambas tarifas se encuentran en situación de posible irregularidad, análoga a la ya comentada para la “Tarifa de utilización del agua en trámite concesional de los canales del Postravase”.

En el ejercicio 2003 no se liquidó tasa de “Tarifa de utilización del agua” por aguas del Sinclinal de Calasparra, aunque sí se facturó la “Tarifa de extracción” y la “Tarifa por peaje y elevaciones intermedias” a dos usuarios por uso del agua en septiembre de 2002, por importe conjunto de 150.639,50 €, aplicados a operaciones comerciales.

#### **II.1.7. “Canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico” (art. 112 TRLA)**

Constituye el objeto de esta tasa, la ocupación, utilización y aprovechamiento de los bienes del dominio público hidráulico que requieran concesión o autorización administrativa. Gozan de exención los concesionarios de aguas por la ocupación o utilización de los terrenos de dominio público necesarios para llevar a cabo la concesión.

La cuota se determina según los siguientes supuestos:

- En el caso de ocupación de terrenos del dominio público hidráulico, aplicando el tipo de gravamen del 5% a la base imponible, que es el valor del terreno ocupado, tomando como referencia el valor de mercado de los terrenos contiguos.
- En el caso de utilización del dominio público hidráulico, aplicando el tipo de gravamen del 5% a la base imponible, que es el valor de dicha utilización o el beneficio obtenido con la misma.
- En el caso de aprovechamiento de bienes del dominio público hidráulico, aplicando el tipo de gravamen del 100% a la base imponible, que es el valor de los materiales consumidos o la utilidad que reporte dicho aprovechamiento.

La tasa se devenga con el otorgamiento inicial y el mantenimiento anual de la concesión o autorización, siendo exigible según el art. 288 del RDPH, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de la notificación de la liquidación de la cuota.

La ambigüedad con que el TRLA define la base imponible de los distintos hechos imponibles exigiría por parte de las Confederaciones la elaboración de instrucciones precisas y actualizadas que posibiliten su cálculo y normalicen la gestión de la tasa. Sin embargo, con excepción de la CH del Júcar que los aprobó por Resolución de su Presidente, de fecha 5/4/2005, el resto de las Confederaciones, en general, no tienen establecidos criterios expresos de aplicación de la tasa, además de que las valoraciones de las bases imponibles se establecieron hace años, no están aprobadas por sus Presidentes, no se han actualizado ni existe una unidad administrativa responsable y coordinadora de la gestión de la tasa. Esta ausencia se agrava por la variedad de actividades susceptibles de devengar la tasa, y el número elevado de unidades administrativas implicadas en su gestión.

Las actividades gravadas por el “Canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico” varían de unas Confederaciones a otras. Coincide la existencia en todas ellas de liquidaciones por autorizaciones de extracciones de áridos y permisos de navegación (autorizaciones y permisos que son las fuentes de mayor potencial recaudatorio de la tasa), y en todas, menos en la CH del Segura, se producen liquidaciones por tala o plantación de árboles. Sólo la CH del Tajo y la del Júcar tienen liquidaciones por siembras o cultivos.

Las bases imponibles aplicadas muestran grandes oscilaciones entre unas Confederaciones y otras, siendo de destacar a este respecto el aprovechamiento por la extracción de áridos, cuyo valor oscila entre 0,3365 €/m<sup>3</sup> en la CH del Guadiana, y 6,17 €/m<sup>3</sup> en la CH del Júcar.

La calificación de los hechos imponibles por las Confederaciones es bastante homogénea, excepto en el de “pastos” por la CH del Tajo, y el de “plantación de árboles” por la CH del Ebro. Estas Confederaciones consideran dichos hechos imponibles como “utilización u ocupación del dominio público hidráulico” (tipo de gravamen del 5 %), mientras que el resto de Confederaciones las califican como “aprovechamiento” (tipo de gravamen del 100 %).

La atomización de la gestión de esta tasa por las Confederaciones no ha permitido, en muchas de ellas, obtener datos agregados de las autorizaciones y permisos vigentes en el ejercicio 2003, susceptibles de devengar el tributo, lo que ha limitado los procedimientos de comprobación de su facturación. Atendiendo a las cifras que figuran en la cuentas anuales de las Confederaciones (Anexo 2), la facturación por el “Canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico”, que se sitúa según las Confederaciones entre 20.000 € y 400.000 €, es poco significativa en relación con el resto de ingresos de las Confederaciones, con excepción de la CH del Ebro y la CH del Guadiana, debido a que estas Confederaciones incluyen en este Canon unos hechos imponibles específicos que se indican posteriormente.

Como norma general, los ingresos presupuestarios deben destinarse a financiar el conjunto de las obligaciones presupuestarias. No obstante, el art. 23 del TRLGP (art. 27.3 en la actual Ley 47/2003, General Presupuestaria), contempla la salvedad con respecto a aquellos ingresos que por ley se afecten a fines determinados. En este sentido, el art. 112 del TRLA establece la afectación del “Canon de utilización de los bienes del dominio

público hidráulico” a la protección y mejora de dicho dominio público hidráulico, y el art. 68 RAPA-PH concreta los gastos e inversiones a que se refiere la afectación. En estos casos de afectación, el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP) exige no sólo que los recursos afectados se apliquen al presupuesto de ingresos y se registren en las cuentas correspondientes, sino también que se dé información en la Memoria sobre los gastos a los que están afectados. Pues bien, las Confederaciones contabilizan estos ingresos, pero no presentan en la Memoria información sobre los gastos que se hayan podido financiar con ellos.

Con independencia de los comentarios generales sobre el “Canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico” a que se refieren los párrafos anteriores, en los siguientes se comentan otros aspectos que se consideran relevantes en la gestión de esta tasa por las Confederaciones que figuran a continuación:

### Confederación Hidrográfica del Ebro

Los derechos reconocidos netos en 2003 por el “Canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico” ascendieron a 2.036.477,00 €, en su mayor parte (78%) provenientes del Canon Concesional de la Ley 18/1981<sup>5</sup>.

El Canon Concesional se creó para recuperar las inversiones del Estado en el Plan de Obras de Acondicionamiento y Mejora de las Infraestructuras Hidráulicas del Delta del Ebro. La recuperación se obtiene mediante el cobro de este Canon en los abastecimientos urbanos e industriales de la provincia de Tarragona. La disposición adicional segunda, dos, de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, establece que el importe del Canon debe liquidarse por la CH del Ebro y recaudarse por la Generalidad de Cataluña, distribuyéndose su recaudación entre ambas Instituciones en función de las inversiones realizadas. Hasta tanto se suscriba un Acuerdo entre ambas, las normas provisionales para girar las liquidaciones son las aprobadas por Resolución de la Presidencia de la CH del Ebro de 4 de diciembre de 2001.

El importe liquidado a la Agencia Catalana del Agua por el año 2003, en la parte que corresponde a la Confederación, para su recaudación y posterior ingreso en ésta, ascendió a 1.825.745,42 €. En 2003 los derechos reconocidos ascendieron a 1.582.560,59 €, de los cuales, 246.656,52 € corresponden al ejercicio 2002 y 1.335.904,07 € al 2003. El resto del importe liquidado por el ejercicio 2003 se reconoció en 2004.

La gestión y recaudación del “Canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico” en el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se realiza mediante convenio suscrito el 31/5/1994 con el Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Autónomo Vasco, que se analiza con mayor detalle en el epígrafe II.1.10. relativo al “Canon de control de vertidos”.

De acuerdo con el convenio, las solicitudes de autorización sobre el dominio público hidráulico se tramitan por la oficina territorial de Álava, dependiente del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Autónomo Vasco, pero se resuelven por el Presidente de la CH del Ebro.

---

<sup>5</sup> Ley 18/1981, de 1 de julio, sobre actuaciones en materia de aguas en Tarragona, modificada por Ley 10/2001 de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, y Ley 11/2005 de 22 de junio.

Por lo que respecta a la recaudación, de la información remitida por la CH del Ebro se deduce que, por dificultades en la interpretación del convenio, la oficina territorial de Álava no está recaudando la tasa, si bien el importe no recaudado en 2003, según se ha puesto de manifiesto por dicha Confederación en una aclaración posterior, corresponde sólo a dos expedientes relativos a la utilización de bienes del dominio público hidráulico, por un importe conjunto de 616,52 €.

### Confederación Hidrográfica del Guadiana

La Confederación ha proporcionado información muy deficiente sobre las autorizaciones sujetas a este Canon, vigentes en el ejercicio 2003. Por otra parte, no consta que las tarifas aplicadas se encuentren expresamente aprobadas por la Presidencia, ni tampoco ha sido posible conocer los cálculos estimativos de los que derivan, ni las fechas en las que se determinaron.

De la información sobre los ingresos reconocidos brutos en el ejercicio 2003, que asciende a 1.125.766,44 €, se extrae que las autorizaciones corresponden a los siguientes conceptos:

<b>CONCEPTO DE LA AUTORIZACION</b>	<b>IMPORTE FACTURADO EN 2003 (en €)</b>	<b>% s/TOTAL</b>
Derivaciones de aguas	876.086,04	78
Extracciones de áridos	182.860,31	16
Aprovechamiento de pastos	20.854,69	2
Navegación	15.289,44	1
Otros	30.675,96	3
<b>TOTAL</b>	<b>1.125.766,44</b>	<b>100</b>

Es la única Confederación que incluye dentro de los derechos reconocidos por el “Canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico”, ingresos de autorizaciones por derivaciones de aguas con carácter temporal, provisional y a título precario, con diversos destinos (obras, riegos de carácter circunstancial, usos industriales, etc.), que estarían amparadas en el art. 55.3 del TRLA<sup>6</sup>. El cálculo del canon de esas autorizaciones se realiza aplicando a la unidad gravada (m<sup>3</sup>, o Ha) la tarifa del “Canon de regulación” o de la “Tarifa de utilización del agua”.

Las cláusulas de las autorizaciones señalan que éstas no entrarán en vigor hasta tanto el peticionario no haya acreditado documentalmente haber satisfecho la liquidación correspondiente. Sin embargo, esta restricción parece de imposible aplicación práctica teniendo en cuenta, por un lado, la relativa urgencia (obras y riegos de carácter circunstancial) de los demandantes del agua y, por otro lado, el retraso en las liquidaciones evidenciado por el hecho de que un número elevado de autorizaciones (391, por importe

<sup>6</sup> El art. 55.3 del TRLA dispone que: “Cuando existan caudales reservados o comprendidos en algún plan del Estado que no sean objeto de aprovechamiento inmediato, podrán otorgarse concesiones a precario que no consolidarán derecho alguno ni darán lugar a indemnización si el organismo de cuenca reduce los caudales o revoca las autorizaciones”.

conjunto de 598.654,21 €), concedidas en la campaña de riegos de 2002 (hasta el 31/10/2002), se liquidaron en 2003.

La tarifa aplicada para calcular las autorizaciones de navegación, durante 2003, fue de 12,02 € para todo tipo de embarcación, sin presentar, a diferencia de otras Confederaciones, distinción en función de las características (remo, vela, motor). La tarifa no ha variado desde hace al menos 10 años, manteniéndose también para el ejercicio 2005.

### Confederación Hidrográfica del Norte

Los derechos reconocidos netos en el ejercicio 2003 ascendieron a 100.373 €. La recaudación más significativa procede de permisos de navegación (57 %), seguida en importancia por las autorizaciones de obras (25 %) y plantación y tala de árboles (15%).

La gestión y recaudación del “Canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico” en el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se realiza mediante convenio suscrito el 31/5/1994 con el Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Autónomo Vasco, que se analiza con mayor detalle en el epígrafe II.1.10. relativo al “Canon de control de vertidos”.

De acuerdo con el convenio, las solicitudes de autorización sobre el dominio público hidráulico se tramitan por el Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Autónomo Vasco, pero se resuelven por el Presidente de la CH del Norte. Por lo que respecta a la recaudación, según la información remitida por la CH del Norte, en 2003 se aprobaron 36 autorizaciones que debían generar una cuota de 5.898,29 €. Sin embargo, no se ha recibido información que permita tener constancia de que se haya liquidado el Canon correspondiente.

### Confederación Hidrográfica del Tajo

Las liquidaciones por permisos de navegación suponen más de la mitad de la recaudación de la Confederación por el “Canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico”.

En la revisión de la facturación por permisos de navegación, se ha puesto de manifiesto que no se están liquidando, desde el año 2000, las autorizaciones para navegar en los embalses de Entrepeñas y Bolarque a embarcaciones propiedad de la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha, por estimar la Confederación que se trata de una actividad cultural organizada por la Administración autonómica. Sin embargo, esta excepción no está aprobada por la Presidencia de la Confederación, ni prevista en la normativa vigente. El importe no liquidado se estima en torno a 2.300 € por el año 2003, y en 10.700 € por el periodo 2000-2003.

### II.1.8. “Canon de regulación” y “Tarifa de utilización del agua” (art.114 TRLA)

La finalidad de ambas tasas es la de compensar, mediante su repercusión a los sujetos pasivos, los costes de la inversión en infraestructuras hidráulicas que soporte la Administración estatal y atender los gastos de explotación y conservación de tales obras.

Los sujetos pasivos del “Canon de regulación” son los Ayuntamientos y empresas distribuidoras de agua para consumo humano, los regantes y los titulares de concesiones para usos no consuntivos tales como aprovechamientos hidroeléctricos, piscifactorías, etc. En la “Tarifa de utilización del agua”, los sujetos pasivos son principalmente los regantes de las zonas declaradas por Decreto como de regadío.

La liquidación de estos dos tributos, cuya recaudación conforma la principal fuente de ingresos de las Confederaciones, es compleja. Además, hay que señalar que los sujetos pasivos deben soportar el coste de las infraestructuras que les afectan, y en consecuencia, para cada zona, sistema, u otro tipo de unidad territorial en que se distribuya la cuenca que es competencia de cada Confederación, se deben elaborar estudios económicos para determinar la base imponible y las cuotas (cánones o tarifas) que le correspondan. En el siguiente cuadro figura el número de los que ha elaborado cada Confederación por el año 2003.

<b>CONFEDERACIÓN</b>	<b>NÚMERO DE CANONES DE REGULACIÓN</b>	<b>NÚMERO DE TARIFAS DE UTILIZACIÓN DEL AGUA</b>
DUERO	14	73
EBRO	23	9
GUADALQUIVIR	27	26
GUADIANA	3	14
JÚCAR	13	4
NORTE	3	4
SEGURA	4	1
TAJO	16	33

La fiscalización del “Canon de regulación” y de la “Tarifa de utilización del agua” ha incluido un análisis sobre muestras selectivas de los estudios económicos realizados por las distintas Confederaciones para determinar los cánones y tarifas del año 2003. Asimismo, se han analizado las liquidaciones de las mencionadas tasas en 2003, y se han comparado sus importes con los que se derivan de los correspondientes estudios económicos.

II.1.8.1. Análisis de los estudios económicos para el cálculo de los cánones y tarifas de 2003.

#### El cálculo de la base imponible

La base imponible anual tanto del “Canon” como de la “Tarifa” se determina por la suma de las siguientes tres magnitudes:

- El total previsto de los gastos de funcionamiento y conservación de las obras realizadas total o parcialmente con cargo al Estado. Obras de regulación en el caso del “Canon”, y obras específicas en el caso de la “Tarifa”.
- Los gastos de administración del Organismo gestor, imputables a dichas obras; de regulación, en el caso del “Canon”; específicas, en el caso de la “Tarifa”.
- El 4% del valor de las inversiones realizadas por el Estado (de regulación para el “Canon” y específicas para la “Tarifa”), debidamente actualizado, teniendo en cuenta la amortización técnica de las obras e instalaciones y la depreciación de la moneda.

El RDPH regula los procedimientos de cálculo. Así, los gastos de funcionamiento y conservación, y los de administración, se deben obtener de las previsiones del presupuesto corriente asignando a cada obra los gastos que se prevé imputar, corregidos por las diferencias en más o en menos que resulten entre las previsiones del año anterior y los gastos realmente producidos.

Como se puede observar, el procedimiento descrito exige, para garantizar la exactitud en la distribución de los gastos a asignar a cada obra, el establecimiento de sistemas de costes relativamente sofisticados, sistemas que no en todos los casos están implantados en las Confederaciones. Por otra parte, aunque los gastos a computar en la base imponible han de extraerse del presupuesto de las Confederaciones, el TRLA y el RDPH, al enumerarlos, no han seguido un criterio de clasificación presupuestaria de gastos, ni tampoco de clasificación de gastos por naturaleza propios de la contabilidad financiera, sino otro criterio –“gastos de funcionamiento y conservación” y “gastos de administración”- que se asemeja a una clasificación funcional y que implica en sí mismo la realización de juicios subjetivos por cada Confederación acerca de las partidas a incluir en cada función.

Los gastos repercutidos, con los criterios de imputación y reparto entre “gastos de funcionamiento y conservación” y “gastos de administración” que cada Confederación establece, incluyen, en todas las Confederaciones, gastos del capítulo 1 “Gastos de personal”, del capítulo 2 “Gastos corrientes en bienes y servicios”, y gastos por operaciones comerciales (fundamentalmente derivados del consumo de energía eléctrica), aunque algunas Confederaciones incluyen, además, gastos de todos, o de parte, de los conceptos de los otros capítulos de sus presupuestos. Determinadas partidas del capítulo 6 “Inversiones reales”, que no se consideran infraestructuras, generalmente relacionados con mantenimiento, se incluyen, con excepción de la CH del Júcar, por todas las Confederaciones, en algunos casos con determinados matices: por ejemplo, la CH del Guadalquivir reparte los gastos en 10 anualidades, y la CH del Norte incluye sólo los inferiores a 150.000 €. La inclusión de estas partidas de inversión ha sido avalada por el Tribunal Supremo en diversas sentencias<sup>7</sup>.

De las comprobaciones realizadas en el transcurso de la fiscalización, se deduce que el cálculo de los gastos repercutidos y su imputación a “gastos de funcionamiento y conservación” y “gastos de administración”, tienen soporte razonable extraído de la información contable y presupuestaria, y obedecen a criterios previamente definidos por las distintas Confederaciones.

La compensación del coste del capital, como se ha indicado, se fija en el 4% del valor de las inversiones debidamente actualizado; esta compensación forma parte de la base

---

<sup>7</sup> STS de 26/3/2001 y STS de 25/5/2002. En síntesis, el fundamento básico es que dichas partidas no son ni “gastos de funcionamiento y conservación”, ni “inversiones realizadas por el Estado”, por lo que, por exclusión, han de considerarse gastos de administración.

imponible del “Canon” y de la “Tarifa” durante un periodo de 50 años, y 25 años, respectivamente, contados desde el ejercicio económico siguiente a la puesta en marcha de las obras. Prescindiendo del régimen transitorio que el RDPH prevé para las inversiones realizadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 29/1985, de Aguas, las inversiones se actualizan considerando, por un lado, el periodo de amortización y, por otro lado, el tipo de interés legal del dinero establecido en cada ejercicio.

El valor actualizado en función del periodo de amortización es el valor neto de amortizaciones de cada ejercicio, siguiendo un sistema de amortización lineal durante un periodo amortizable que se fija en 50 años para las obras de regulación (“Canon”) y en 25 años para las obras específicas (“Tarifa”). La actualización de las inversiones a efectos de su valoración en € constantes, se realiza en función del interés legal del dinero que se establece anualmente en los Presupuestos Generales del Estado<sup>8</sup>, pero sólo en lo que exceda del 6%.

En la revisión realizada en el transcurso de la fiscalización, no se han puesto de manifiesto incidencias que deban destacarse en relación con los cálculos efectuados por las distintas Confederaciones para la determinación de este 4% del valor de las inversiones realizadas por el Estado, excepto en la CH del Norte en la que, de la información remitida, se deduce que en el cálculo del coste del capital no se incluyen todas las infraestructuras que deberían incluirse.

#### El cálculo de la cuota

Para la determinación de la cuota, en el caso del “Canon”, la parte de base imponible conformada por los gastos de funcionamiento y conservación, y los de administración, se debe repartir entre la totalidad de usuarios o beneficiarios actuales obligados al pago del canon, mientras que la compensación del coste del capital debe repartirse entre los usuarios o beneficiarios actuales y los previsibles (potenciales) de las obras de regulación existentes. Es importante señalar que estos usuarios o beneficiarios previsibles, esto es, aquellos para los que, por ejemplo, se prevé que en un futuro podrán transformar sus tierras de secano en regadío, se computan a efectos del cálculo de la cuota en los estudios económicos, pero no son sujetos pasivos (obligados al pago) del “Canon”, por lo que la cuota que se les asigna no se les liquida ni, por tanto, se recauda.

En el caso de la “Tarifa” toda la base imponible debe repartirse entre la totalidad de usuarios o beneficiarios actuales.

El Estado se considera también beneficiario de las obras por la disminución del riesgo de avenidas y otros beneficios indirectos de los embalses. Dicho beneficio se calcula, a efectos prácticos, como un porcentaje de las magnitudes que conforman la base imponible, porcentaje que se excluye de esta base a efectos de su repercusión al resto de beneficiarios<sup>9</sup>.

El beneficio que se imputa al Estado varía significativamente entre las distintas Confederaciones y, dentro de cada Confederación, entre las diferentes zonas o sistemas. En concreto: la CH del Duero no aplica reducción alguna; las Confederaciones del

<sup>8</sup> Ley 24/1984, de 29 de Junio, de Interés legal del dinero.

<sup>9</sup> La filosofía básica del beneficio para el Estado es consecuencia del hecho de que los embalses no se llenan en su total capacidad, sino que se deja un margen en prevención de riesgo de avenidas. El coste imputable a ese margen no se repercute a los restantes beneficiarios.

Guadiana y del Segura, reducen con carácter general un 50 % de cada uno de los tres conceptos que forman la base imponible (gastos de funcionamiento y conservación, gastos de administración, compensación al coste del capital); en la CH del Tajo la reducción general es del 20%; en la CH del Guadalquivir del 25 % en los dos primeros conceptos, y del 20 % en el tercero; la CH del Júcar aplica reducciones sobre los tres conceptos en porcentajes que oscilan entre el 15 % y el 80 %; la CH del Norte sólo aplica reducción en el tercer concepto, en función de los daños estimados; la CH del Ebro, no aplica reducciones en el tercer concepto (excepto para dos embalses a los que se aplica una reducción del 100 %), aunque sí reduce la base imponible de los dos primeros conceptos entre un 20% y un 40 %.

El reparto de la cuota se debe hacer equitativamente en razón de la participación en los beneficios o mejoras producidas por las obras, beneficios o mejoras que constituyen el hecho imponible tanto del “Canon” como de la “Tarifa”. El valor individual de cada unidad gravable debe venir dado en unidades de superficie cultivable, caudal, consumo de agua, energía o cualquier otro tipo de unidad adecuada al uso de que se trate, estableciendo el MMA, a propuesta del Organismo de cuenca, oídos los órganos representativos de los usuarios o beneficiarios existentes en su seno, las equivalencias necesarias.

En la práctica, se parte de calcular el beneficio de la transformación de tierras de secano en regadío, en términos de beneficio por hectárea regada, y en términos de beneficio equivalente por m<sup>3</sup> de agua utilizado en esa superficie. Con base en éste último parámetro, se determina el beneficio equivalente por m<sup>3</sup> de agua en usos de abastecimiento y en los no consuntivos. Por excepción, en la práctica totalidad de las Confederaciones, el beneficio aprobado para los usos hidroeléctricos se calcula en un porcentaje del precio del Kw/h producido.

Una vez obtenido el beneficio previsto de cada uso, producto del beneficio unitario por la estimación anual de consumos deducida de los registros de usuarios<sup>10</sup> (estimación de Kw/h producidos en caso de usos hidroeléctricos que utilicen esa unidad de beneficio), y el beneficio total (la suma de todos ellos), la base imponible se reparte en la proporción en que participa el beneficio de cada uso en el beneficio total, para determinar la cuota de cada uso y, a partir de ella, los valores del “Canon” y los de la “Tarifa” de cada unidad gravada: m<sup>3</sup>, Kw/h, o hectárea de superficie regada.

Los valores del “Canon” (los cánones) y los de la “Tarifa” (las tarifas) resultantes de los estudios económicos se deben someter a información pública conforme a los artículos 302 y 309 RDPH, previa a su aprobación por la Confederación.

#### II.1.8.2. Análisis de las liquidaciones por cánones y tarifas en 2003.

Según lo dispuesto en el art. 114.7 TRLA, las Confederaciones deben aprobar los cánones por el “Canon de regulación” y las tarifas por la “Tarifa de utilización del agua” (recuérdese que cada zona, sistema, u otro tipo de unidad territorial en que se distribuya la cuenca de cada Confederación tiene su propio valor de “Canon” y de “Tarifa”), y emitir las liquidaciones en el ejercicio a que correspondan. Conforme a los artículos 303 y 310 RDPH, en el caso de que el “Canon” o la “Tarifa” no pudieran ser puestos al cobro en el ejercicio correspondiente, debido a retrasos motivados por tramitación de impugnaciones,

---

<sup>10</sup> Ver epígrafe II.1.8.2.a).

recursos u otras causas, la Confederación podrá aplicar los últimos aprobados que hayan devenido firmes.

En este epígrafe se recogen los resultados de la evaluación de la calidad de los censos o registros de sujetos pasivos del “Canon” y de la “Tarifa”, el cumplimiento por las Confederaciones de su obligación de aprobar y liquidar los cánones y tarifas en el propio ejercicio 2003, y el grado de recuperación de los costes repercutidos mediante la comparación entre los importes que resultan de los estudios económicos y los efectivamente liquidados.

Aunque posteriormente se detallan los resultados en cada una de las Confederaciones, las conclusiones globales son las siguientes:

a) Los censos o registros de sujetos pasivos.

El elemento fundamental para su confección debería partir del Registro de Aguas, previsto en el TRLA y disposiciones de desarrollo como un Registro de carácter público en el que se inscriben de oficio las concesiones de agua así como los cambios autorizados que se produzcan en su titularidad o en sus características. Sin embargo, el Registro de Aguas presenta importantes deficiencias en todas las Confederaciones; entre esas deficiencias, por ejemplo, la de la falta de inscripción de los numerosos regantes ubicados en la denominadas “Zonas Regables de iniciativa pública”, creadas en su día por Decreto, para los que, como indica una de las Confederaciones fiscalizadas, su inscripción es un asunto pendiente de acometer con carácter global por el MMA. Todo ello ha motivado la adopción de medidas extraordinarias desde el citado Ministerio, que ha puesto en marcha el denominado “Proyecto ALBERCA” (Actualización de Libros de Registro y Catálogo) para la correcta incorporación a los registros de los distintos aprovechamientos. El proyecto ALBERCA está basado en una doble línea de actuación: la implantación de una herramienta informática para la matriculación, tramitación, cartografía e inscripción de los expedientes en el Libro de Registro de Aguas en formato digital y la contratación de una serie de asistencias técnicas que colaboren en la realización de las tareas necesarias.

En defecto de un Registro de Aguas riguroso, las Confederaciones elaboran sus registros de usuarios (“elencos” en la terminología de la mayor parte de Confederaciones), que son los que sirven de fuente para conocer la información de los sujetos pasivos necesaria para la liquidación del “Canon de regulación” y de la “Tarifa de utilización del agua”, a partir de la información de que cada una de ellas dispone, y que no siempre garantiza que los “elencos” contengan todos, y exclusivamente, los sujetos pasivos de los cánones y tarifas.

Al margen de esa deficiencia general, cabe señalar aquí el heterogéneo tratamiento que se ha observado en la fiscalización con respecto a la sujeción al “Canon de regulación” de los titulares de aprovechamientos hidroeléctricos, que son sujetos pasivos del “Canon de regulación”, aunque el art. 135 c) RDPH, al referirse a los aprovechamientos hidráulicos dice “Estos aprovechamientos quedan exentos de los cánones y tarifas que puedan derivarse de las mismas obras que lo originan”.

Al amparo de la citada exención, algunos titulares de aprovechamientos hidroeléctricos recurrieron liquidaciones por el “Canon” que fueron giradas en su día por diversas Confederaciones. El Tribunal Supremo, en sentencia de 31/12/1996, declaró no aplicable la mencionada exención al “Canon de regulación” ya que ese “Canon” responde al concepto jurídico-tributario de tasa, y ha de ser la propia Ley que crea la tasa (en ese caso

el art.106 de la Ley 29/1985) la que defina su hecho imponible, los sujetos pasivos, las exenciones y los criterios o elementos de cuantificación de la prestación.

El TRLA, que derogó la Ley 29/1985, recoge en su artículo 114 el "Canon de regulación" y, al igual que sucedía en el artículo 106 de la Ley 29/1985, no contempla exención alguna, por lo que parece resulta plenamente aplicable la doctrina de la citada sentencia del Tribunal Supremo. Además de lo anterior, a consulta efectuada en 2002 al MMA por la CH del Ebro, se emitieron informes por la Abogacía del Estado en el Ministerio, por la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, y por la Dirección General de Tributos, en los que se concluye de forma unánime en la plena sujeción de los titulares de aprovechamientos hidroeléctricos a lo dispuesto en el artículo 114 del TRLA y la inexistencia de exenciones a su favor.

A pesar de la aparente claridad de lo descrito en el párrafo anterior, existen otras sentencias, fallos y resoluciones de distintos tribunales que son contradictorias, planteándose a las Confederaciones numerosos problemas en la exigencia actual de liquidaciones que son constantemente recurridas. Se comparte el comentario realizado por una de las Confederaciones fiscalizadas, que manifiesta la conveniencia de una clarificación normativa de la cuestión que aborde no sólo la vigencia o supresión formal de la exención, sino que también contemple otros aspectos en relación con los concesionarios actuales, tales como si el importe del "Canon de regulación" podría deducirse, o no, del importe del "Canon de explotación de saltos a pie de presa" (esta tasa se analiza en el epígrafe II.1.9.), habida cuenta de que cuando presentaron sus ofertas para la concesión de esos aprovechamientos pudieron considerar vigente la exención; también si el tratamiento ha de ser unitario o existen situaciones diferentes según la concesión proceda o no del régimen anterior a la Ley de Aguas; todo ello para evitar que sean los propios Organismos los que deban decidir unilateralmente - probablemente de forma dispar- esta cuestión.

En la fiscalización se ha podido comprobar que el tratamiento dado por las Confederaciones a los titulares de aprovechamientos hidroeléctricos es, efectivamente, dispar. Así, en el ejercicio 2003, las Confederaciones del Tajo, Ebro, y Júcar, liquidan el "Canon", sin exención, a los titulares de aprovechamientos hidroeléctricos, aunque en el caso de esa última Confederación sí se aplica la exención a los titulares de aprovechamientos que no han comenzado aún su explotación. Las Confederaciones del Guadalquivir, Guadiana, Duero, y Norte, aplican la exención y no consideran a los titulares de aprovechamientos hidroeléctricos como usuarios a efectos del reparto de la base imponible del Canon. Además, la CH del Guadalquivir presenta la peculiaridad de que la base imponible del "Canon de regulación" se minorra en el importe de la recaudación del "Canon por explotación de saltos a pie de presa".

b) Cumplimiento por las Confederaciones de su obligación de aprobar y liquidar los cánones y tarifas en el propio ejercicio 2003.

Las Confederaciones, en general, han aprobado sus cánones y tarifas en el propio ejercicio 2003. Con respecto a las liquidaciones, su emisión se ve afectada en función de los consumos que se liquiden. En la práctica, la mayoría de Confederaciones liquidan los usos de riego con base en los datos que figuran en su concesión u otra documentación, lo que permite que se pueda liquidar en el propio ejercicio el total anual. En usos de abastecimiento, la práctica más común es liquidar con base a consumos reales, lo que supone que parte del consumo de un ejercicio no se liquide hasta el siguiente.

Si se recuerda que la finalidad última del “Canon” y de la “Tarifa” es la recuperación de unos costes previamente determinados en unos estudios económicos, que utilizan en sus cálculos las cifras de consumos máximos previstos en las concesiones u otros documentos, parece razonable que fuera ese criterio el que se siguiera en todas las liquidaciones, lo que permitiría, además, emitir las en el propio ejercicio al que se refiere.

Las liquidaciones, según dispone el art. 311 del RDPH, deben notificarse a los sujetos pasivos en la forma prevista en la LRJ-PAC. Este precepto se cumple en general, con las excepciones principales de la CH del Guadalquivir y de la CH del Guadiana que presentan las peculiaridades que se describen posteriormente.

c) Recuperación de los costes a repercutir.

En el siguiente cuadro se ofrece un detalle por Confederaciones de los importes (expresados en €) a repercutir por el total del “Canon de regulación” y de la “Tarifa de utilización del agua” que resultan de los estudios económicos para el año 2003, aprobados o no, y de los importes liquidados por el total de dicho “Canon” y “Tarifa” hasta la última fecha en que se ha podido disponer de ese dato (generalmente marzo de 2005).

<b>CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA</b>	<b>COSTES A REPERCUTIR</b>	<b>LIQUIDACIÓN AÑO 2003</b>	<b>DIFERENCIA **</b>
<b>Duero</b>	20.958.789,25	15.307.291,07	5.651.498,18
<b>Ebro</b>	26.745.498,45	26.193.542,03	551.956,42
<b>Guadalquivir</b>	56.585.508,29	49.965.672,30	6.619.835,99
<b>Guadiana</b>	28.518.734,20	26.997.190,04*	1.521.544,16
<b>Júcar</b>	6.274.498,91	5.173.519,61	1.100.979,30
<b>Norte</b>	1.596.743,18	1.077.513,52	519.229,66
<b>Segura</b>	6.882.636,24	1.410.647,94	5.471.988,30
<b>Tajo</b>	28.189.075,51	25.631.876,65	2.557.198,86
<b>TOTAL</b>	<b>175.751.484,03</b>	<b>151.757.253,16</b>	<b>23.994.230,87</b>

\* Liquidación provisional.

\*\* Resultado neto de diferencias de diferente signo de cada uno de los diferentes cánones y tarifas.

En la fiscalización se ha realizado un análisis selectivo de diferencias observadas entre el importe a repercutir que resulta de los estudios económicos de cada canon o tarifa, y el efectivamente liquidado.

Las principales diferencias, que posteriormente se describen para cada una de las Confederaciones, obedecen a los siguientes motivos:

- Actualizaciones de los “elencos”, por las diferencias entre la información disponible a la fecha de elaboración de los estudios económicos, y la disponible, meses después, a la fecha de las liquidaciones.
- Defectos de los “elencos”, que en muchos casos contienen los datos necesarios para la elaboración de los estudios económicos, pero no para la liquidación de las

tasas, por ejemplo carencia o errores del NIF. Hay que señalar que estos defectos no han impedido que algunas Confederaciones hayan realizado liquidaciones asignando NIF ficticios, como posteriormente se indica.

- Liquidaciones que se realizan sobre consumos reales (abastecimientos, en general), mientras que los estudios económicos se basan en antecedentes de años anteriores.
- El efecto sobre el “Canon de regulación” del cómputo en los estudios económicos de los beneficiarios previsibles, a los que, como ya se ha comentado, no se les liquida dicho “Canon”.
- La no aprobación de cánones o tarifas como consecuencia de la interposición de reclamaciones a los estudios económicos que los determinaron. En esos casos, o no han sido liquidados, o lo han sido con los importes que correspondían al último estudio económico aprobado.

### Confederación Hidrográfica del Duero

Los “elencos” se mantienen por servicios administrativos diferentes. La propia Confederación califica estos registros como de escasa calidad. Según manifiesta, se evidencian problemas a la hora de su actualización, ya que, en la práctica, la principal fuente de información son las propias reclamaciones de los usuarios como consecuencia de la interposición de recursos de reposición contra las liquidaciones individuales, reclamaciones que en muchas ocasiones se limitan a solicitar la baja en supuestos de transmisión de fincas, sin ofrecer colaboración sobre los datos del nuevo titular.

Para la actualización del Registro de Aguas, la Confederación informa que se llevará a cabo a través de la implantación del programa ALBERCA incluyendo la contratación de servicios de asistencia técnica.

La aprobación de los cánones y tarifas del ejercicio 2003 se ha realizado en el propio año, exceptuando:

- El “Canon” y la “Tarifa” correspondientes al Sistema Arlanzón-Uzquiza, que estaban pendientes de aprobar desde el año 1999 debido a reclamaciones interpuestas a los estudios económicos en su fase de información pública. Con fecha 29/3/2004, la Presidencia de la Confederación resolvió las reclamaciones, declarando la no sujeción de los usuarios a la “Tarifa de utilización del agua”, y aprobando el “Canon de regulación”, para el periodo 1999 a 2003. A junio de 2005, todavía no se habían emitido las liquidaciones correspondientes a 2003.
- El “Canon de regulación” de la cuenca del río Carrión. Por Resolución de la Presidencia de 12 de diciembre de 2003, se acordó aplicar provisionalmente, para 2003, el último aprobado (del año 2001), mientras se resuelven las reclamaciones formuladas a los estudios económicos de las campañas 2002 y 2003.

La emisión de liquidaciones de los cánones y tarifas de 2003, y su registro contable, se realizó parcialmente en el propio 2003, y en los ejercicios siguientes. En concreto, la liquidación total por “Canon” y “Tarifa”, que ascendió a 15,3 millones de €, se ha liquidado

en 2003, 7,6 millones de € (49,53 %), 5,5 millones de € (36,15 %) en 2004, y 2,2 millones en 2005 (14,32 %). Esta práctica, no se ajusta a lo previsto en el art. 114.7 TRLA, y art. 311 RDPH, en cuanto que la Confederación no emite las liquidaciones en el ejercicio al que corresponden.

Las principales diferencias entre los costes a repercutir que resultan de los estudios económicos para 2003, y las liquidaciones por cánones y tarifas de 2003, liquidadas hasta marzo de 2005, son las siguientes:

- Cuota de beneficiarios previsibles del “Canon de regulación” incluidos en los estudios económicos, pero a los que no se les liquida por no ser sujetos pasivos de la tasa. Diferencia de 2 millones de €, aproximadamente.
- Inclusión en el estudio económico del “Canon” del río Esla de titulares de 18.400 Ha que no están correctamente identificados. Se carece de direcciones y NIF para proceder a su liquidación. Diferencia de 0,5 millones de €, aproximadamente.
- El “Canon” calculado en el estudio económico para el tramo del río Águeda fue de 101,84 €/Ha equivalente. Sin embargo, el “Canon” finalmente aprobado se minoró en 11,90 €/Ha equivalente, para compensar, mediante esa rectificación, cánones excesivos de los años 1998, 1999 y 2000. Diferencia de 30.000 €, aproximadamente.
- No liquidación de la “Tarifa” del canal del Campillo de Buitrago, infraestructura que se mantiene en funcionamiento por disponer de un azud en el río Duero que debe ser objeto de especial vigilancia, pero que no tiene “elenco” de usuarios, debido a que el antiguo IRYDA no desarrolló una red de acequias y no se efectuó la declaración oficial de puesta en riego de la zona. El estudio económico para el año 2003 totaliza un coste a repercutir de 47.322,84 €.
- Retrasos en la liquidación de la “Tarifa” del canal de campo de Ledesma, incurso en un largo contencioso por los recursos interpuestos por la Comunidad de Regantes contra las tarifas aprobadas desde 1986. En julio de 2003, la Comunidad de Regantes optó por desistir de los recursos y reclamaciones pendientes, momento en el que adquirieron firmeza las resoluciones aprobatorias de las tarifas. En 2003, se liquidaron las tarifas de 10 años (1986 a 1995), en 2004 las tarifas de 1997 a 2000, y en el ejercicio 2005 se están facturando los ejercicios 2001 y 2002 y previsiblemente 2003 y 2004. El importe a recuperar por el año 2003, según el estudio económico, asciende a 115.992,01 €.
- Efecto de lo ya comentado sobre el “Canon” y la “Tarifa” correspondientes al Sistema Arlanzón-Uzquiza. Por la declaración de no sujeción a la “Tarifa”, 0,13 millones €, aproximadamente. En lo que respecta al “Canon” de 2003, el estudio económico lo cuantificó en 0,7 millones €, el finalmente aprobado asciende a 0,57 millones €, pendiente de liquidar a junio de 2005.
- Efecto de lo ya comentado por el “Canon” de la cuenca del río Carrión. La diferencia entre el resultante del estudio económico para 2003 (3,7 millones de €) y el efectivamente liquidado (2,4 millones de € aplicando los valores del estudio para 2001) es de 1,3 millones de €.

En la emisión de liquidaciones, se observa que se está liquidando a muchos usuarios cuyo NIF se conoce que es erróneo, o ha sido asignado de forma ficticia (a fin de que no se rechace por el sistema informático de liquidación) por la Confederación.

### Confederación Hidrográfica del Ebro

Los “elencos” no plantean problemas especiales. Se actualizan por los responsables de los servicios del “área de explotación” en función de las concesiones otorgadas o las bajas producidas. La actualización del Registro de Aguas se está efectuando a partir de la revisión de los aprovechamientos inscritos en el antiguo Libro de Aprovechamientos de Aguas Públicas, a través del programa ALBERCA.

Las liquidaciones por el año 2003 (26,19 millones de €) se han emitido y reconocido en cuentas en los ejercicios 2003 (el 99,49 %) y en el 2004 (el 0,51 %).

Las principales diferencias entre los costes a repercutir que resultan de los estudios económicos para 2003 y las liquidaciones por cánones y tarifas de 2003, liquidadas hasta marzo de 2005, son las siguientes:

- No liquidación a cuatro Comunidades de Regantes del Embalse de Moneva y Hoya de Almochuel, por importe de 20.896,03 €. Las citadas Comunidades fueron declarados deudores fallidos en 2002, por deudas anteriores a 2003. Para las deudas de 2003, la Confederación estimó de aplicación las “bajas por referencia” a que se refiere el art. 166 del RGR (art. 62 del nuevo RGR aprobado por RD 939/2005) y no practicó las correspondientes liquidaciones, procedimiento incorrecto ya que las mencionadas “bajas por referencia” exigen el previo reconocimiento de las deudas que posteriormente serán baja.
- “Tarifa de utilización del agua” liquidada al Ayuntamiento de Zaragoza por un importe superior en 88.870,96 € al resultante del estudio económico, consecuencia de liquidar sobre m<sup>3</sup> realmente consumidos, frente a los previstos (consumo real del año anterior) que fue la base para el cálculo en el estudio.
- Reducción de 601.012,32 €, sobre el importe del estudio económico de la “Tarifa de utilización del agua”, a la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón para compensarla por gastos de conservación directa que realiza según un acuerdo verbal con la Confederación en el año 1977. Estas reducciones son irregulares ya que no están contempladas en la normativa del tributo, y están prohibidas por el art. 58 del TRLGP (art. 27.4 de la Ley General Presupuestaria).

### Confederación Hidrográfica del Guadalquivir

Para la liquidación de los cánones y tarifas, la Secretaría General de la Confederación utiliza un denominado “censo de liquidaciones” que no está conciliado con el denominado “registro de concesiones”, ni es posible en el momento actual efectuar dicha conciliación, dado que el proceso de actualización del “registro de concesiones”, y del Registro de Aguas, no está concluido. Está en marcha la revisión de los aprovechamientos inscritos en el antiguo Libro de Aprovechamientos de Aguas Públicas, a través del programa ALBERCA.

La aprobación de las tarifas del ejercicio 2003 se ha realizado en el mismo ejercicio económico. La emisión de liquidaciones de los “Cánones” y “Tarifas” de 2003, y su registro contable, se realizó parcialmente en el propio ejercicio 2003 y en los ejercicios siguientes. En concreto, la liquidación del “Canon” y “Tarifa” por el año 2003, que ascendió a 49,9 millones de €, se liquidó en 2003, 26,2 millones de € (el 52,5 %), 23,4 millones de € (46,9 %) en 2004, y 0,3 millones de € (0,6 %) en el ejercicio 2005. Esta práctica, no se ajusta a lo previsto en el art. 114.7 TRLA, y art. 311 RDPH, en cuanto que la Confederación no emite las liquidaciones en el ejercicio al que corresponden.

Las tarifas y cánones resultantes de los estudios económicos son objeto de aprobación formal mediante Resolución del Presidente de la Confederación. Sin embargo, las liquidaciones correspondientes a los distintos sujetos pasivos (las listas cobradoras) no son objeto de aprobación mediante resolución u otro acto administrativo específico. Por otra parte, muchas de las liquidaciones se han enviado a los sujetos pasivos sin reunir los requisitos de notificación exigidos por el art. 58 LRJ-PAC. De hecho, en dichas liquidaciones se hace constar expresamente que el documento enviado “no tiene carácter de notificación, sólo es un medio de pago”, lo que es contrario al art. 311 del RDPH que dispone que una vez aprobados los cánones y las tarifas, el Organismo de cuenca formulará las correspondientes liquidaciones y las notificará a los interesados en la forma prevista en la LRJ-PAC.

El procedimiento para la emisión de las liquidaciones del “Canon” y la “Tarifa” está condicionado por el programa informático disponible, que exige introducir manualmente diversos datos de cada liquidación. Por ese motivo se producen retrasos notables en dicha emisión, además de un aumento en la posibilidad de que se originen errores en las liquidaciones.

Las principales diferencias entre los costes a repercutir que resultan de los estudios económicos para 2003 y las liquidaciones por cánones y tarifas de 2003, liquidadas hasta febrero de 2005, son las siguientes:

- Cuotas de beneficiarios previsibles del canon de regulación incluidos en los estudios económicos, pero a los que no se les liquida por no ser sujetos pasivos de la tasa. Diferencia de 1,18 millones de €, aproximadamente.
- Efectos derivados del procedimiento de liquidación mensual en varios sistemas. Puesto que los cánones y tarifas se aprueban a finales de año, las liquidaciones se giran con los importes aprobados para el año anterior. La regularización de las diferencias no se compensa mediante la emisión de una liquidación complementaria, sino que se incluye como un coste adicional en los estudios económicos del año siguiente. El efecto aproximado en el año 2003 es de 1,9 millones de €, aproximadamente (Tarifa sistema de la zona Gaditana, 1,5 millones €; Canon sistema Dañador, 0,19 millones €; Canon sistema Quiebrajano y Tarifa para el abastecimiento conjunto de Jaén, 0,15 millones €; Tarifa sistema Martos: 0,08 millones €).
- Diferencia de 1,4 millones de €, aproximadamente, del Trasvase Guadiaro-Majaceite, que corresponde a 7 meses del 2003 pendientes de emitir las liquidaciones debido a que la facturación mensual se viene realizando con 18 meses de desfase; es decir, a febrero de 2005, sólo habían sido facturados 5 meses del

canon del 2003.

- El "Canon" aprobado para 2003 del sistema de San Clemente, y la "Tarifa" aprobada para dicho año del sistema Huéscar-Baza se anularon en 2004 como consecuencia de reclamaciones de los usuarios. En enero de 2005 comenzó a facturarse de acuerdo con las nuevas tarifas aprobadas, que suponen una reducción de 1,68 millones de €, aproximadamente.
- El estudio económico para 2003 del "Canon" del río Huesna se calculó sobre un consumo de 35 Hm<sup>3</sup>, pero la liquidación lo fue por el consumo real, 20,7 Hm<sup>3</sup>, lo que supone una diferencia aproximada de 0,36 millones de €.

### Confederación Hidrográfica del Guadiana

El Registro de Aguas no está informatizado ni actualizado, estando la Confederación a la espera de la implantación del sistema ALBERCA. Se están desarrollando trabajos de actualización, a través de contratos de asistencia técnica, pero el nivel de resolución de expedientes es todavía muy bajo.

Los "elencos" están sujetos a permanentes modificaciones y actualizaciones, tanto de titulares, como de direcciones, superficies y consumos, introducidas por la Dirección Técnica, en función de los documentos aportados por los propios titulares o por los distintos servicios de la Confederación. Debido a las carencias del Registro de Aguas, no es posible conciliar estos "elencos" con dicho Registro.

La aprobación de los cánones y tarifas del ejercicio 2003 se realizó en el propio 2003, año en el que también se emitieron las correspondientes liquidaciones, con el carácter de "provisionales", y se reconocieron en cuentas. Sin embargo, no estaba previsto que se emitieran, hasta bien entrado el ejercicio 2005, las liquidaciones definitivas, que son las que se notifican a los usuarios y son el instrumento para la recaudación. Este proceder, según manifiesta la Confederación, es consecuencia, por una parte, de retrasos arrastrados de periodos anteriores y, por otra, de la intención de no perjudicar a los usuarios con una liquidación conjunta de varios años; además permite que las liquidaciones definitivas se basen en datos reales de consumo. La Confederación manifiesta su voluntad de ir acortando gradualmente el desfase temporal entre la aprobación de los cánones y tarifas y su notificación.

La práctica anterior, además de incumplir lo dispuesto en materia de liquidación y notificación de cánones y tarifas (art. 114.7 TRLA y art. 311 RDPH), aumenta la complejidad del registro, control y gestión de esos ingresos. Así, el ejercicio 2003 registra en sus cuentas el importe de las liquidaciones provisionales de 2003, no notificadas, la anulación de las liquidaciones provisionales de 2001, y las liquidaciones definitivas por ese último año que se notificaron en 2003. A su vez, el balance a 31/12/2003 recoge, además de las deudas exigibles no satisfechas a dicha fecha, la totalidad de los deudores con liquidación provisional por 2002 y 2003.

Por otra parte, los principios contables públicos, al referirse al reconocimiento contable de los ingresos por tasas, señalan que el momento para ese reconocimiento se produce cuando “sean recaudadas o sean exigidas por la Administración correspondiente, esto es, cuando tenga lugar el nacimiento del derecho a cobrarlas mediante la realización del acto que las liquide”. Las liquidaciones provisionales, en cuanto que no se notifican a los sujetos pasivos carecen de eficacia y cabe considerar que su emisión no es requisito suficiente para su contracción en cuentas.

Las liquidaciones provisionales de cánones y tarifas por el año 2003 ascendieron a 27 millones de €, frente a unos costes a repercutir que según los estudios económicos elaborados ascendían a 28,52 millones. Debido a los retrasos comentados en la emisión de liquidaciones definitivas del año 2003 y en su notificación, no se han realizado las comprobaciones previstas en la fiscalización con respecto a las eventuales diferencias que puedan surgir entre los importes efectivamente liquidados y los costes a repercutir determinados en los citados estudios económicos. No obstante, se estima que las diferencias podrían ser sustanciales como consecuencia, entre otros extremos, de las que surjan entre los datos de los “elencos” utilizados en los estudios económicos, y los que sirvan de base para las liquidaciones definitivas. La estimación anterior se fundamenta principalmente en los antecedentes examinados sobre las liquidaciones definitivas correspondientes al año 2001.

#### Confederación Hidrográfica del Júcar

El Registro de Aguas no está actualizado. Su actualización está en proceso a través del programa ALBERCA y la ejecución de contratos de asistencia técnica.

Las liquidaciones para el año 2003 por el “Canon de regulación” y la “Tarifa de utilización del agua”, que ascendieron a 5,2 millones de €, fueron aprobadas en el año 2003, y registrados sus importes en las cuentas del propio ejercicio.

Las principales diferencias entre los costes a repercutir que resultan de los estudios económicos para 2003 y las liquidaciones por cánones y tarifas de 2003, liquidadas hasta marzo de 2003, derivan de las cuotas de beneficiarios previsibles del “Canon de regulación”, incluidos en los estudios económicos, pero a los que no se liquida por no ser sujetos pasivos de la tasa. La diferencia conjunta asciende a 1,1 millones de €, aproximadamente.

#### Confederación Hidrográfica del Norte

La actualización del Registro de Aguas, se está desarrollando en el marco del programa ALBERCA, con distintas fases de ejecución; desde noviembre de 2003 se está efectuando la tramitación, inscripción y revisión de aprovechamientos en Asturias y León; desde marzo de 2004 los correspondientes a Galicia y desde febrero de 2005 Cantabria, País Vasco, Navarra y Burgos.

La Confederación no ha remitido, con el detalle solicitado, la información referente al importe de las liquidaciones efectuadas por cánones y tarifas de 2003 y su registro contable. Tampoco ha informado sobre el importe facturado por la campaña 2003, ni sobre su registro contable, motivo por el cual no ha sido posible comparar los costes a repercutir

con las liquidaciones efectuadas. No obstante, de otra información adicional remitida, se deduce lo siguiente:

- Los ingresos registrados en 2003, por “Canon” y “Tarifa” del año 2003, ascienden a 1.077.513,52 €
- No se ha liquidado el “Canon” del embalse de Vilasouto, ni la “Tarifa” por el regadío del valle de Lemos, ni la de la subzona alta del Bierzo, que conforme a los estudios económicos disponibles para 2003 totalizan unos costes a repercutir de 667.640,07 €. La falta de liquidación, entre otras causas, obedece al elevado número de liquidaciones de importe inferior a 60 €, que motiva que la Confederación emita liquidaciones agrupando varios años. Así, por ejemplo, en el embalse de Vilasouto, en el año 2002 se liquidaron conjuntamente los ejercicios 2000 y 2001, y en el regadío del embalse de Barcena, en el año 2001, se habían liquidado los ejercicios 1998, 1999 y 2000.

### Confederación Hidrográfica del Segura

No se han detectado problemas significativos en los “elencos” de esta Confederación. En cuanto a la actualización del Registro de Aguas, se están revisando los aprovechamientos inscritos en el anterior Libro de Aprovechamientos de Aguas Públicas para su traslado al Registro de Aguas, en el entorno del programa ALBERCA. Adicionalmente, se encuentra en fase de redacción un pliego de bases para la contratación de una asistencia técnica, al objeto de desarrollar las tareas de revisión del conjunto de las inscripciones efectuadas con anterioridad.

La aprobación de los cánones y tarifas del ejercicio 2003 se ha realizado en el propio ejercicio, excepto la “Tarifa” por la utilización del acuífero del sinclinal de Calasparra (ver epígrafe II.1.6.), que no fue aprobada ya que en ese año no se utilizaron sus recursos. El estudio económico de dicha “Tarifa” para el año 2003 cuantificaba los costes a repercutir en 5,5 millones de €, y es el origen de la principal diferencia entre los costes a repercutir establecidos en los estudios económicos sobre cánones y tarifas y los importes efectivamente liquidados.

La emisión de las liquidaciones por el “Canon” y la “Tarifa”, para el año 2003, y su registro contable se ha realizado, en un 99,5 %, en el propio ejercicio 2003.

### Confederación Hidrográfica del Tajo

El Registro de Aguas se está actualizando en el entorno del programa ALBERCA. La actualización de los “elencos” se realiza por los Jefes de cada zona de explotación, basándose en las modificaciones solicitadas por los titulares o detectadas por el personal de la zona. La Confederación es consciente de la existencia en los “elencos” de algunos datos incompletos o erróneos de los titulares de la concesión, pese a lo cual, emite liquidaciones por los cánones y tarifas de dichas concesiones.

La aprobación de los cánones y tarifas de la campaña 2003 se ha realizado en el mismo ejercicio económico. La emisión de las liquidaciones y su registro contable se realizó en el mismo ejercicio 2003, excepto en la parte que correspondía girar a la CH del Segura por el

canon de regulación de la Cabecera del Tajo (858.000 €), cuya liquidación fue emitida y registrada contablemente en el mes de enero de 2004.

Las principales diferencias entre los costes a repercutir que resultan de los estudios económicos para 2003 y las liquidaciones por cánones y tarifas de 2003, son las siguientes:

- Cuotas de beneficiarios previsibles del “Canon de regulación”, incluidos en los estudios económicos, pero a los que no se liquida por no ser sujetos pasivos de la tasa. Diferencia de 1 millón de €, aproximadamente.
- “Tarifa de utilización del agua” de la zona regable Almoguera-Algodor. En esta tarifa, la Presidencia de la Confederación, con fecha 9/10/2003, a la vista de las reclamaciones de los usuarios por las liquidaciones de los años 2001 y 2002, modificó la cantidad reflejada como abastecimiento potencial, lo que originó una tarifa más baja de la que inicialmente se había contemplado en el estudio económico. Diferencia 1,2 millones de €, aproximadamente.
- “Canon de Regulación” de La Aceña. El Canal de Isabel II realizó alegaciones al estudio económico, proponiendo la segregación de las obras relativas a la Presa e instalaciones asociadas al Abastecimiento del Sistema Casrama, sobre las que la Confederación había suscrito, con fecha 24/4/2003, una “encomienda de gestión” por la que el Canal se obligaba a su explotación y mantenimiento. Las alegaciones fueron estimadas con el resultado de una reducción del “Canon” por importe de 0,33 millones €, aproximadamente.
- En sentido contrario, la lista cobratoria de la zona del Tiétar incluye, por error, un exceso del importe liquidado por 0,25 millones €. El error fue detectado con posterioridad a la notificación de las liquidaciones y la Confederación entiende que se corregirá vía reclamaciones de los usuarios.

En la emisión de liquidaciones, se observa que se está liquidando a usuarios cuyo NIF se conoce que es erróneo, o ha sido asignado de forma ficticia por la Confederación. El importe de las liquidaciones en esta situación, emitidas en el año 2003, asciende aproximadamente de 0,27 millones €. El Organismo justifica esta práctica en el hecho de que un porcentaje relevante de estas liquidaciones se paga. Sin embargo, en el caso de impago, la ausencia de datos correctos del titular impide que se pueda iniciar el procedimiento de recaudación por vía de apremio.

### **II.1.9. “Canon por explotación de saltos a pie de presa”**

Esta figura se regula en el art. 132 y siguientes del RDPH. El art. 133 establece la fórmula para el cálculo de su importe, que es la suma de una cantidad fija más el producto del precio del Kw/h generado por la producción anual en Kw/h, y obliga a la inclusión de ese “Canon” y su forma de revisión en el pliego de bases que haya de servir a los concursos para la concesión de explotaciones de aprovechamientos hidráulicos. El art. 63 del RAPA-PH, lo incluye entre los conceptos a que se refiere el art. 59 d), esto es, “Los productos de la recaudación de tasas, exacciones y precios autorizados al Organismo”.

A diferencia de las tasas recogidas en el TRLA, el “Canon por explotación de saltos a pie de presa” no se contempla expresamente en esa Ley sino que, como se ha indicado, su

regulación nace del RDPH, desarrollo reglamentario del TRLA. La Ley 25/1998, de Modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público, lo recoge como una de las tasas que son exigibles por la Administración estatal. Sin embargo, en diversos fallos y sentencias de distintos Tribunales<sup>11</sup> se viene considerando que este “Canon” no tiene origen tributario, sino contractual derivado del concurso público por el que se otorga el título concesional.

Los ingresos contabilizados en 2003 por las distintas Confederaciones, independientemente del ejercicio de que procedan, se ofrece en el Anexo 2. En la fiscalización se han puesto de manifiesto, en algunas Confederaciones, diversas incidencias destacables; son las siguientes:

#### Confederación Hidrográfica del Ebro

La Confederación tenía vigentes en el año 2003 seis concesiones de aprovechamientos hidroeléctricos a pie de presa, de las cuales, dos no generaron ingresos por no haber entrado aún en funcionamiento. La facturación del año 2003 ascendió a 2,7 millones de €, 1,4 € reconocidos en 2003 y 1,3 € en 2004. La CH del Ebro es la única Confederación que repercute IVA a las liquidaciones del “Canon por explotación de saltos a pie de presa”, hecho que se estima irregular puesto que no parece amparado por ninguna disposición de las que regulan dicho Impuesto.

#### Confederación Hidrográfica del Guadiana

La Confederación incluye en las cuentas anuales de 2003 el importe de las liquidaciones giradas a la sociedad concesionaria de los saltos del Alange del periodo 1998 a 2002, ambos inclusive, por importe conjunto de 0,87 millones de €.

La sociedad concesionaria interpuso en su día un recurso contencioso-administrativo contra las liquidaciones relativas al cuarto trimestre de 1995, complementaria de 1995 y primer trimestre del año 1996. A partir de entonces, y sin que se conozcan bien las razones, se interrumpió la liquidación. Con fecha 2/5/2000 se recibió en la Confederación el fallo del recurso, que fue desestimatorio. Sin embargo, hasta el ejercicio 2003, la Comisaría de Aguas no facilitó la información necesaria para reanudar las liquidaciones. En concreto, en dicho año, se giraron las correspondientes al periodo 1998-2002, quedando sin liquidar el “Canon” correspondiente a los tres trimestres del año 1996 y el año 1997 (0,17 millones de €, aproximadamente), que la Confederación estima ya prescrito.

#### Confederación Hidrográfica del Júcar

La Confederación tiene dos concesiones sujetas al “Canon”. En el ejercicio 2003 sólo se han reconocido ingresos correspondientes al canon del año 2003 de una de las concesiones (embalse de Contreras). El canon devengado por la otra concesión (Benageber–Loriguilla) dejó de liquidarse a partir del último trimestre de 1998. En el año 2004 se reanudó la emisión de las liquidaciones, registrándose en concreto las

<sup>11</sup> Ver por ejemplo la STS de 31/12/1996.

comprendidas entre el segundo trimestre de 1999 y el 31/12/2003 por un importe conjunto de 148.317,54 €. Los periodos -cuarto trimestre de 1998 y primer trimestre de 1999- liquidados en 2004 fuera de plazo, fueron declarados prescritos. El importe de los cánones no ingresados por prescritos asciende a 13.555,61 €.

### Confederación Hidrográfica del Segura

La Confederación incluye en las cuentas anuales de 2003 un saldo deudor en concepto de "Canon" por aprovechamiento hidroeléctrico por importe de 211.947,81 €, liquidado y notificado en 2001, por cánones del año 1993 a 2000, cuya recuperación es problemática por las razones que se indican a continuación.

El origen del saldo procede de una concesión para aprovechamiento hidroeléctrico ubicada en las infraestructuras del Trasvase Tajo-Segura, otorgada en 1987 y posteriormente modificada en 1989. La Generalidad Valenciana autorizó en 1992 el funcionamiento de la minicentral hidroeléctrica objeto de la concesión.

El título concesional no fija una cuantía exacta del importe del canon anual a satisfacer por el concesionario. En la condición 6ª de la concesión se dice que el concesionario queda obligado al pago cánones, tasas y exacciones parafiscales que legalmente proceda, tanto para el aprovechamiento que se conceda como por la ocupación de terrenos de dominio público. Posteriormente, en la modificación de la concesión en 1989, se notificó al concesionario que la concesión estaba sujeta al devengo de un canon por utilización de la infraestructura del Acueducto Tajo-Segura, como aprovechamiento no consuntivo de aguas trasvasadas, ello en relación con la disposición adicional 5ª de la Ley 52/1980, de Regulación del régimen económico de la explotación del Acueducto Tajo-Segura, que prevé: "En el caso de producirse utilizaciones de la infraestructura del Acueducto o aprovechamientos no consuntivos de las aguas trasvasadas compatibles con los fines prioritarios previstos en la presente Ley, los cánones devengados se destinarán a los fines establecidos en el artículo 6".

Para el cálculo del canon anual la Confederación ha venido usando un procedimiento singular partiendo de los datos utilizados en el cálculo de la tarifa (tasa) de "Conducción de agua" prevista en la Ley 52/1980. El canon anual propuesto se somete a información pública previa a su aprobación por la Confederación.

A junio de 2005, la situación de los cánones anuales del periodo 1993-2003, es la siguiente:

- Los cánones de los años 1993 a 1997 se aprobaron en abril de 1999, y el de 1998 se aprobó en junio de 1999. Todos ellos se recurrieron por el concesionario en vía económico-administrativa. El TEAR de Murcia, en fallo de 28/2/2003, resolvió en única instancia declararse incompetente sobre la cuestión planteada al entender, en síntesis, que el canon recurrido no tiene naturaleza tributaria, sino contractual, al no estar contemplado como tal tributo ni en la Ley de Aguas, ni en la Ley 52/1980, del Trasvase.
- En el ejercicio 2001 se liquidaron, notificaron y contrajeron en cuentas las liquidaciones por el canon de los años 1993 a 1998, la del canon de 1999 (aprobado por la Confederación en 2000), y la del canon de 2000 (aprobado en 2001). Las

liquidaciones, cuyo importe no se ingresó por el concesionario, se providenciaron de apremio en mayo de 2005 y se remitieron a la AEAT para su recaudación en vía ejecutiva. Las providencias se han recurrido ante la AEAT por el concesionario estando pendiente de resolución el recurso interpuesto.

- Los cánones de 2001 y 2002 están aprobados, aunque el de 2001 no está liquidado ni notificado al concesionario, y la liquidación por 2002 se contrajo en cuentas en marzo de 2005. El canon de 2003 está pendiente de aprobación.

En conclusión, a reserva de lo que se pueda decidir en la resolución del recurso interpuesto ante la AEAT y en eventuales recursos posteriores, se observa un defecto del título concesional en el que no se fijó un importe del canon que fuera fácilmente cuantificable, como debería haberse hecho conforme al art. 133 del RDPH y con la fórmula que allí se contempla, sino que dicho importe se deriva en el citado título al que “legalmente proceda” (concesión inicial), o al “canon por utilización de la infraestructura del Acueducto” (modificación de la concesión), de difícil o imposible cuantificación cuando, por un lado, no es la Ley de Aguas, sino sus Reglamentos (RDPH y RAPA-PH), los que contemplan el canon por aprovechamiento hidroeléctrico y, por otro lado, como se dice en los fundamentos del fallo del TEAR de Murcia, citado, no cabe considerar que la disposición adicional 5ª de la Ley 52/1980 establezca un canon nuevo (especial del Trasvase), ni asimilar el aprovechamiento hidroeléctrico a la tasa de “Conducción de agua” establecida en dicha Ley.

#### **II.1.10. “Canon de control de vertidos” (art. 113 TRLA)**

Los vertidos al dominio público hidráulico están prohibidos, salvo que cuenten con autorización administrativa previa, y están gravados con una tasa de aplicación finalista al control, protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica. Dichos vertidos son los procedentes de las aguas residuales de las redes de saneamiento de los municipios, y los procedentes de aguas residuales industriales.

La denominación inicial de la tasa establecida en el art. 105 de la Ley de Aguas fue la de “Canon de vertidos”. Redacciones posteriores de la Ley y después el TRLA modificaron tanto la denominación de la tasa, que pasó a llamarse “Canon de control de vertidos” (art. 113 TRLA), como otros elementos del tributo. Sin embargo, por disposiciones transitorias, la entrada en vigor del “Canon de control de vertidos” se demoraba hasta la determinación reglamentaria de los parámetros para su cuantificación (redacción de la disposición transitoria octava del TRLA dada por la Ley 53/2002), determinación que se produjo finalmente por la aprobación del RD 606/2003, de modificación del RDPH, que entró en vigor el 7/6/2003. Durante el periodo transitorio, la tasa aplicable por vertidos fue el “Canon de vertidos” con la regulación inicial de la Ley de Aguas y del RDPH antes de su modificación por el RD 606/2003.

En definitiva, en el ejercicio al que se refiere con carácter básico la presente fiscalización, el 2003, coexistieron los dos cánones; el de “vertidos”, hasta el 6/6/2003, y el de “control de vertidos”, desde el 7/6/2003 al 31/12/2003. Es importante señalar este hecho porque el cambio de denominación de la tasa comportó no sólo eso, sino también modificaciones sustanciales que afectan, entre otros extremos, al cálculo del importe a satisfacer por el canon, y a la aplicación del producto recaudado.

Desde el punto de vista del cálculo del importe del canon, el de “vertidos” se calculaba a partir de una denominada “unidad de contaminación” que debía establecerse por cada Confederación en función de sus previsiones de inversión en las actuaciones finalistas de la tasa (protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica), de forma que se consiguiera la financiación necesaria. Por lo que respecta al “Canon de control de vertidos”, su importe se calcula como el producto del volumen del vertido por el precio unitario del “control de vertido” (que se cuantifica en el TRLA y en el RDPH), corregido por determinados coeficientes de mayoración y minoración, y que puede ser objeto de revisión en los Presupuestos Generales del Estado.

En relación con la aplicación del producto recaudado, el RDPH (redacción inicial del art. 295.4) y el art. 8 del RD 484/1995, contemplaban la posibilidad de suscribir convenios con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales (RDPH), o con otras entidades (RD 484/1995). Al amparo de estas disposiciones, la mayor parte de las Confederaciones, excepto la del Guadiana y la del Segura, tenían suscritos convenios, directamente, o a través de su Ministerio de adscripción (Ministerio de Obras Públicas y después MMA), mediante los cuales se convenía ceder parte del producto de la tasa a las Comunidades, Corporaciones, u otras entidades, para que financiaran obras destinadas a la finalidad prevista por la tasa. La aplicación de estas cantidades, dependiendo del convenio, estaba sujeta a justificación.

La nueva redacción del RDPH, dada por el RD 606/2003, omite la posibilidad de establecer convenios como los citados en el párrafo anterior; además, el mencionado RD derogó el RD 484/1995. Por este motivo, las Confederaciones consideraron extinguidos los convenios a partir del 7/6/2003.

Teniendo en cuenta lo anterior, y considerando que en ambos cánones el devengo se produce el 31 de diciembre de cada año y se liquida durante el primer trimestre del año natural siguiente, las comprobaciones de la fiscalización se han centrado en la revisión de la liquidación del “Canon de vertidos” devengado a 31/12/2002, liquidado en 2003 e incluida en las cuentas rendidas por dicho ejercicio, así como, en los procedimientos de gestión del “Canon de control de vertidos” devengado en 2003, y que estuviera liquidado a la fecha de la revisión del presente procedimiento fiscalizador. En el Anexo 2 se detalla el importe de las tasas que figura en las cuentas anuales de 2003 rendidas por las distintas Confederaciones.

Como resumen de los resultados obtenidos en la fiscalización, cabe citar los siguientes:

- En relación con los convenios, pese a que no ha sido objeto de esta fiscalización el análisis de su regularidad en el momento en que se suscribieron, cabe mencionar, porque son ilustrativas, unas “notas” elaboradas en 1998 por la Secretaría General Técnica del MMA, que ponen de manifiesto numerosos incumplimientos de las disposiciones establecidas al respecto, principalmente de la LRJ-PAC y del Acuerdo de Consejo de Ministros de 2/3/1990. Las “notas” observan como irregularidades más frecuentes la ausencia de la preceptiva autorización de la Comisión Delegada de Política Autonómica, o su autorización posterior a la suscripción del convenio; la ausencia del también preceptivo informe del Servicio Jurídico del Estado, o la suscripción del convenio con informe negativo, en algunos casos por entender dicho Servicio que esos convenios eran contrarios al principio de unidad de caja de los ingresos estatales, al contemplar que la recaudación del canon corresponde a la

Comunidad Autónoma, la cual, una vez deducido el producto del canon fijado en el convenio, debía transferir a la Confederación Hidrográfica el líquido resultante.

- En general, las Confederaciones que tenían suscritos convenios han venido registrando en su contabilidad el importe íntegro de los ingresos por la liquidación del “Canon de vertidos”, y como gasto por transferencia, en el ejercicio que se hace efectiva, la parte del tributo cedido en el convenio. Por excepción, la CH del Ebro y la del Júcar han venido registrando el producto de la tasa por su importe líquido, deducida la parte convenida, práctica prohibida por el art. 58 TRLGP (art. 27.4 Ley General Presupuestaria).
- Como ya se comentó en el epígrafe II.1.7. referido al “Canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico”, los ingresos presupuestarios deben destinarse a financiar el conjunto de las obligaciones presupuestarias, salvo aquellos ingresos que por ley se afecten a fines determinados, como sucede con el “Canon de vertidos” y el “Canon de control de vertidos”. En estos casos de afectación, según se expuso anteriormente, el PGCP exige, además del oportuno registro contable de los ingresos, una información adicional en la Memoria. Sin embargo ninguna de las Confederaciones, excepto la del Norte, suministra esa información adicional sobre los gastos que se hayan podido cubrir con financiación afectada.

Entre los gastos afectados a los ingresos por vertidos se encuentran los relativos a las transferencias que deban hacerse en cumplimiento de convenios. Tal como dispone el art. 68 RAPA-PH, los créditos correspondientes a esos gastos tendrán la consideración de créditos generados por la efectiva recaudación de los derechos afectados y figurarán como créditos ampliables en los presupuestos de las Confederaciones. Sin embargo, no se ha hecho uso de esta disposición y se han utilizado procedimientos inadecuados que se describen posteriormente, en los casos en los que, como ocurre en la CH del Guadalquivir, en la CH del Norte y en la CH del Tajo, el crédito presupuestario para aplicar las transferencias era insuficiente.

- A efectos de determinar el importe del “Canon de vertidos”, el art. 295 del RDPH (en su redacción original) asignó con carácter transitorio, hasta que las Confederaciones hicieran sus propios cálculos, un valor de la “unidad de contaminación” de 500.000 pesetas (3.005 €) que debía sufrir reducciones paulatinas hasta 1988. En la práctica, todas las Confederaciones han aplicado el valor constante de 3.005 € en todas las liquidaciones practicadas entre 1986 y el 6/6/2003.
- Debido al cambio de normativa y a la revisión de autorizaciones que ha sido necesario realizar, las Confederaciones han liquidado el canon correspondiente al ejercicio 2003, especialmente el de “control de vertidos”, con retraso sobre el periodo previsto (primer trimestre del año siguiente), aunque la mayoría lo han liquidado en el transcurso del ejercicio 2004.
- En relación con los procedimientos de gestión, la mayoría de las Confederaciones no disponen de un manual de procedimiento específico para vertidos, aunque algunas vienen utilizando, desde 2004, la “Guía Técnica de Gestión de Vertidos” y el “Manual de Gestión de Vertidos”, emitidos recientemente, entre 2004 y 2005, por la Dirección General del Agua del MMA.

Al margen de los resultados generales anteriores, otros particulares, de las Confederaciones que los presentan, se describen a continuación.

### Confederación Hidrográfica del Duero

El “Canon de control de vertidos” correspondiente a 2003, se liquidó en dos fases: diciembre de 2004 y abril del 2005; los derechos se registraron en el ejercicio 2005.

Toda la liquidación del “Canon de vertidos” estuvo sujeta a dos convenios suscritos en abril de 1994 por la Secretaría de Estado del entonces Ministerio de Obras Públicas: uno de ellos con la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y el otro con el Ayuntamiento de Valladolid.

En el suscrito con la Comunidad Autónoma se acuerda que la CH del Duero destinará el 50% de las cantidades recaudadas anualmente en concepto de “Canon de vertidos” de las industrias, y el 85 % del de los Ayuntamientos y Entidades locales de la Comunidad, a financiar obras de saneamiento y depuración incluidas en el Plan Regional de Saneamiento, ejecutadas por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad. Aunque el convenio no lo dice, se excluye al Ayuntamiento de Valladolid que tuvo, como se ha indicado, otro independiente.

En el convenio con la Comunidad Autónoma, la Confederación es la que liquida y recauda el “Canon de vertidos”. La Comunidad Autónoma debía remitir en el primer trimestre de cada año a una Comisión, constituida para el seguimiento y control del convenio, un certificado de la realización y valoración de las obras del ejercicio anterior. La conformidad con el certificado obligaba a la Confederación a la transferencia de los importes que resultaran, sin superar a los convenidos.

En el ejercicio 2003 se transfirieron 1.369.469,98 €, correspondientes a obras aprobadas por la Comisión de seguimiento el 27/11/2003.

Una vez efectuada la transferencia anterior, los importes pendientes de transferir a la Comunidad Autónoma a efectos de la liquidación del convenio, extinguido a partir del 7/6/2003, ascendían a 2,12 millones de €, aproximadamente. En 2004 y 2005 (hasta agosto), se transfirieron 936.164,20 € y 579.641,54 €, respectivamente. Las transferencias fueron con el carácter de “a cuenta”, ya que ni la Comunidad Autónoma había presentado certificados de obras ni, por tanto, había aprobación de la Comisión de seguimiento.

En el convenio con el Ayuntamiento de Valladolid, se acordó destinar el 85 % del “Canon de vertidos” a obras de saneamiento y depuración en el marco del Programa de Depuración del Municipio de Valladolid.

Mediante el procedimiento convenido, el Ayuntamiento, como sujeto pasivo de la tasa, ingresaba en la Confederación el 15% del “Canon de vertidos”, y aportaba certificados de obras realizadas, que debían ser aprobadas por la Comisión de seguimiento del convenio, como soporte del 85% restante. A efectos contables, la Confederación registra los ingresos por el 100% del importe liquidado, y el gasto por el 85% convenido, mediante transferencia pagada en formalización.

El importe del “Canon de vertidos” liquidado en 2003, correspondiente al año 2002, ascendió a 175.556,96 €. El Ayuntamiento certificó las obras realizadas y la Comisión de seguimiento dio su aprobación. Con base en lo anterior, la Confederación reconoció obligaciones en el artículo 76 “Transferencias a Corporaciones Locales” de su presupuesto de gastos, por importe de 149.223,42 € (85 % del canon liquidado). La liquidación del periodo comprendido entre el 1 de enero y el 6 de junio de 2003, efectuado durante 2004, ha sido la última antes de la extinción del convenio. En dicho año los ingresos por esta tasa y los gastos por transferencia fueron de 66.985,88 € y 56.937,99 €, respectivamente. Aunque el Ayuntamiento de Valladolid presentó el oportuno certificado de obras realizadas, éste se encontraba pendiente (a julio de 2005) de aprobación por la Comisión de seguimiento.

### Confederación Hidrográfica del Ebro

El “Canon de control de vertidos” de 2003 se liquidó en 2004.

El 40%, aproximadamente, del importe de la liquidación del “Canon de vertidos” estuvo sujeta a los cuatro convenios siguientes:

- Convenio entre la Comunidad Autónoma de Navarra y la Confederación, de 7/2/1989.
- Convenio entre el entonces Ministerio de Obras Públicas y la Comunidad Autónoma del País Vasco, de 31/5/1994.
- Convenio entre el entonces Ministerio de Obras Públicas y la Comunidad Autónoma de Cataluña, de 12/9/1994.
- Convenio entre el MMA, la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Confederación, de 17/12/1998.

En todos los convenios se acordó que el “Canon de vertidos” se recaudara por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma, previa aportación por la Confederación de los necesarios datos para la liquidación, incluyéndose dentro del Canon de Saneamiento establecido por las respectivas Comunidades. Del producto de la recaudación se reserva un porcentaje del 2,5% (Navarra), del 10% (País Vasco), y 15% (Cataluña y La Rioja), para transferir a la Confederación; el resto, debe aplicarse por las Comunidades a los fines previstos de obras de saneamiento y depuración, sin necesidad de justificación, excepto en La Rioja en la que las obras debían estar incluidas en un programa de actuaciones que debía aprobar la correspondiente Comisión de seguimiento del convenio.

Tanto el convenio con La Rioja, como los restantes, prevén Comisiones de seguimiento, vigilancia y control, que debían reunirse con cierta periodicidad. Sin embargo, según manifiesta la Confederación, no le consta que se hayan producido reuniones de las mencionadas Comisiones.

Desde el punto de vista presupuestario y contable, la CH del Ebro reconoce los ingresos del “Canon de vertidos” sujeto a convenio en el momento y por el importe transferido por

las Comunidades Autónomas, lo que supone un incumplimiento del art. 58 TRLGP. El importe no reconocido en cuentas como consecuencia de la práctica anterior, se estima en torno a 1,9 millones de € por las liquidaciones del “Canon de vertidos” de 2003 (devengado en 2002) y 2004 (devengado entre el 1/1/2003 y el 6/6/2003).

Por otra parte, cabe destacar la ausencia de información de la Confederación sobre las cantidades que deberían ser ingresadas por las Comunidades. Esta deficiencia es debida, en parte, al propio procedimiento previsto en algunos convenios de transferir en función de la recaudación efectiva, transferencias en las que, además, no se indica el periodo al que corresponden los ingresos, pero en otros casos, como Cataluña, la Confederación no tiene datos sobre el importe de las transferencias que haya podido efectuar por ese concepto la Comunidad durante 2003 y 2004, y en otros, La Rioja, no se han respetado, ni los plazos de ingreso (de hecho los correspondientes a 2004 estaban pendientes de ingresar a julio de 2005), ni los importes mínimos (108.182 €) que deberían ser ingresados por cada año.

### Confederación Hidrográfica del Guadalquivir

El “Canon de control de vertidos” correspondiente a 2003 estaba pendiente de liquidar a junio de 2005.

En relación con el “Canon de vertidos” cabe señalar las incidencias surgidas en la ejecución de un convenio marco con la Junta de Andalucía, suscrito el 8/4/1992, al que estuvo sujeto el 10%, aproximadamente, del importe de la liquidación del “Canon”.

En desarrollo de dicho convenio, se suscribieron dos: uno de 27/1/1994, que no tuvo aplicación; y otro de 1/8/2001, mediante el cual se comprometía el 85% del “Canon de vertidos”, a la financiación de inversiones de saneamiento y depuración realizadas por Corporaciones o Entidades locales, inversiones que debían ser aprobadas por una Comisión creada para el seguimiento, vigilancia y control del convenio.

En los meses de febrero y septiembre de 2002, la Comisión aprobó un conjunto de inversiones a financiar con el 85% del “Canon de vertidos” de determinadas empresas municipales devengado entre 1992 y 2001. Como el “Canon” no se había satisfecho por dichas empresas, el procedimiento seguido para hacer efectiva la financiación consistió en la compensación de las deudas pendientes hasta el 85% a financiar, y en el compromiso de las empresas de pagar el resto, excepto para alguna de las deudas en las que no era posible la aplicación del procedimiento citado por encontrarse su recaudación en vía ejecutiva. A causa de lo anterior, el Presidente de la Confederación aprobó dos Resoluciones, una de fecha 23/7/2002 y otra de 19/3/2004, por las que se compensaban deudas por importes de 5.797.583,76 € y de 5.689.217,48 €, respectivamente.

La compensación tributaria debe hacerse entre un deudor y un acreedor recíprocos. De acuerdo con el convenio, la afectación del 85% del importe del “Canon de vertido” lo debería ser a inversiones de saneamiento y depuración realizadas por Corporaciones o Entidades locales, que fueron quienes realmente las efectuaron según se deduce de la información aportada por la CH del Guadalquivir. Sin embargo, los deudores de la deuda que se compensa son empresas municipales que, aunque las inversiones dependan de la Corporación que las realizó, no son las destinatarias directas del 85% del importe del “Canon de vertido”. En definitiva, se estima que la compensación practicada hubiera requerido que las Corporaciones y empresas municipales hubieran solicitado o aceptado

expresamente la operación, solicitud o autorización que no consta entre la documentación aportada por la CH del Guadalquivir.

En la revisión efectuada, se ha puesto de manifiesto que las deudas compensadas no en todos los casos corresponden al periodo de convenio. En concreto, se han compensado deudas por importe superior a 3 millones de € que son anteriores a 1992, año en el que se suscribió el convenio marco con la Junta de Andalucía.

Por otra parte, desde el punto de vista contable y presupuestario, hay que señalar que la compensación de deuda de la Resolución de 23/7/2002, por importe de 5.797.485 €, se registró en el presupuesto del ejercicio 2002 mediante pago en formalización en el artículo 76 "Transferencias a Corporaciones Locales" e ingreso en formalización en el capítulo 3. Como consecuencia de lo anterior, los ingresos y el resultado de 2002, tanto en presupuesto como en contabilidad financiera, se incrementaron indebidamente en el mencionado importe. Además, en el balance correspondiente a dicho ejercicio seguían figurando las deudas compensadas, que no se anularon hasta 2003 por Resolución del Presidente de la Confederación.

La compensación de deuda de la Resolución de 19/3/2004, 5.689.217,48 €, se registró en el ejercicio 2004. Según ha manifestado la Confederación, al no disponer de crédito en el presupuesto del ejercicio, el procedimiento de compensación consistió en la anulación de las deudas por su importe total y la emisión de nuevas liquidaciones por el importe no compensado. Como consecuencia de lo anterior, el presupuesto de 2004 no recogió el correspondiente gasto, con efecto sobre el resultado. En contabilidad financiera el resultado no se vio afectado, pero sí la aplicación del gasto por la compensación de deudas, que se registró como pérdida de ejercicios anteriores cuando debería haberse registrado como transferencia.

Además del convenio con la Junta de Andalucía, la Confederación tenía suscritos dos convenios con la Asociación de Exportadores de Aceitunas de Mesa (ASEMESA). El objeto de los dos convenios, ambos de fecha 22/11/2000, era, en un caso, acordar la ejecución del Plan de Regularización de los vertidos del sector de aceitunas de mesa propuesto por ASEMESA, y en el otro, establecer las fórmulas de ayuda económico-financiera para el desarrollo del Plan citado, todo ello al amparo del RD 484/1995.

De acuerdo con los convenios, la Confederación debía destinar una cantidad, revisable anualmente, no superior al 75 % del importe total de las actuaciones realizadas en ejecución del Plan, actuaciones que debían ser aprobadas por una Comisión de seguimiento establecida al efecto. La aportación financiera de la Confederación es la indicada, sin vinculación alguna a la recaudación por el "Canon de vertidos" de las empresas del sector de aceitunas de mesa.

En ejecución de los convenios se abonaron el ejercicio 2003, con aplicación presupuestaria al artículo 77 "Transferencias de capital a empresas privadas", 144.515,16 €, que es el 75% de una liquidación presentada por ASEMESA, por importe de 192.686,89 €.

En la fiscalización, no se ha podido comprobar la existencia de documento aprobatorio por la Comisión de seguimiento de las inversiones financiadas. En concreto, dicha aprobación, según informa la Comisaría de Aguas, que es quien debería tenerla, no consta en sus archivos. La única documentación aportada al equipo fiscalizador, es una hoja resumen, con membrete de ASEMESA pero sin firma de responsable alguno, con el título

“Liquidación de gastos”: Plan de regularización de vertidos. Periodo 2001-2002”, por el citado importe de 192.686,89 €. En consecuencia, se estima que la justificación de la inversión es insuficiente y no acorde con las cláusulas del convenio al carecer de la aprobación de la Comisión de seguimiento.

### Confederación Hidrográfica del Júcar

El “Canon de control de vertidos” correspondiente a 2003 se liquidó en 2004, por importe de 3,76 millones de €. En la revisión efectuada, al margen de que las liquidaciones por este “Canon” lo han sido por 207 días, cuando deberían haberlo sido por 208 días, llama la atención el elevado número de liquidaciones por vertidos no autorizados, que fueron 2.108 (2,46 millones de €) frente a un total de 2.592 liquidaciones (3,76 millones de €), hecho que parece estar relacionado con el convenio sobre el “Canon de vertidos” vigente hasta el 6/6/2003, que se detalla posteriormente. Por otra parte, cabe señalar que a 390 de las liquidaciones por vertidos no autorizados, no se les aplicó el coeficiente de mayoración 4 que, como penalización, establece el art. 292.b) del RDPH (redacción dada por el RD 606/2003), si bien, según manifiesta la Confederación, estas liquidaciones no penalizadas son de naturaleza provisional en tanto se clarifiquen diversos extremos sobre la ausencia de autorización, por lo que pueden realizarse liquidaciones complementarias.

El “Canon de vertidos” estuvo sujeto a un convenio de encomienda de gestión con la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales (EPSAR), suscrito en 1994 en el ámbito de un convenio de colaboración entre el entonces Ministerio de Obras Públicas y la Comunidad Autónoma de Valencia para la realización de actuaciones de protección y mejora de la calidad de las aguas. La encomienda de gestión se denunció al crearse el “Canon de control de vertidos”, pero, debido a la demora de su entrada en vigor, se sustituyó, en diciembre de 2001, por otra idéntica a la denunciada y que estuvo vigente hasta el 6/6/2003.

En la encomienda se acordó que:

- La gestión del cobro del “Canon de vertidos” se realizará por EPSAR, si bien se dice que dicha gestión no comportará en modo alguno la realización de funciones recaudatorias del “Canon de vertidos”, ya que éstas se consideran incluidas en la gestión del Canon de Saneamiento propio de la Comunidad Autónoma, sino únicamente la satisfacción efectiva de su importe.
- EPSAR ingresará en la primera quincena de junio de cada año un importe equivalente aproximado al 15 % del importe total del “Canon de vertidos” del año anterior, que se cifra en 901.518,16 €. El 85 % restante aproximado quedará en poder de EPSAR, destinado a la financiación del Plan Integral de Saneamiento de la Generalidad Valenciana.
- La CH del Júcar debe facilitar datos e información para el cumplimiento de la encomienda que se conviene.
- La Comisión Mixta, creada al efecto para velar por el cumplimiento del convenio se reunirá, al menos una vez al año.

De las comprobaciones efectuadas en la fiscalización cabe señalar que no consta que se haya producido reunión alguna de la Comisión Mixta, lo que unido a que la Confederación

no ha proporcionado los datos pertinentes de las liquidaciones por los vertidos autorizados, ha podido ser la causa de que la cifra de 901.518,16 € estipulada inicialmente en función del cálculo aproximado del 15% del importe total del "Canon de vertidos" de 1993, haya permanecido invariable hasta 2003, a pesar de que los términos del convenio de encomienda hubieran permitido acordar su cambio en función de los devengos anuales del Canon, que según la información suministrada por la Confederación han sido inferiores al que sirvió de base para determinar la cifra anual a pagar por EPSAR. En consecuencia, en el supuesto de haberse acordado aplicar sistemáticamente el 15% a los importes anuales devengados por el Canon, el importe satisfecho por EPSAR a la Confederación hubiera sido menor que el que realmente fue.

Por otra parte, la ausencia de una comunicación fluida con EPSAR para la remisión recíproca de datos e información sobre la gestión encomendada, induce a considerar que la Confederación no parece haber prestado la necesaria atención a los vertidos producidos en la cuenca del río Júcar en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Valencia, y podría ser la causa de la abundante detección de vertidos no autorizados, señalada anteriormente, producida con la liquidación del nuevo "Canon de control de vertidos"

De lo indicado se colige que EPSAR ha venido ingresando regularmente el importe inicialmente convenido por el "Canon de vertidos" hasta 2003 inclusive. En 2004 ingresó 387.776,30 € por el periodo transcurrido desde el 1/1/2003 y el 6/6/2003, fecha esta última en que cesó la vigencia de dicho canon y la del convenio de encomienda de gestión.

Desde el punto de vista contable, la CH del Júcar ha venido reconociendo en sus cuentas el importe del "Canon de vertidos" por la cantidad pagada por EPSAR, sin elevación a su importe íntegro, lo que supone el incumplimiento del art. 58 TRLGP, vigente en el periodo.

### Confederación Hidrográfica del Norte

La CH del Norte es la que registra más ingresos por vertidos. Los derechos reconocidos netos en el ejercicio 2003 por "Canon de vertidos" (liquidaciones del año 2002) ascendieron a casi 17 millones de €, si bien incluyen liquidaciones por importe aproximado de 9,6 millones que corresponden a nueva contracción de derechos por anulación de liquidaciones de ejercicios anteriores, que fueron recurridas y sobre las que se dictó sentencia que determinó nuevos importes y liquidación.

Las liquidaciones del "Canon de vertidos" y del "Canon de control de vertidos" devengados en 2003 se efectuaron fuera del plazo establecido por el RDPH (primer trimestre del ejercicio siguiente). En concreto, las del "Canon de vertidos" lo fueron en los meses de octubre y noviembre del 2004, y las del "Canon de control de vertidos" en noviembre y diciembre de 2004, y en el año 2005.

Para la gestión del "Canon de vertidos" la CH del Norte tenía suscritos tres convenios, que afectan aproximadamente al 33% del importe de las liquidaciones, con otras tantas Comunidades Autónomas; Navarra, convenio suscrito el 7/2/1989; País Vasco, convenio suscrito el 31/5/1994; y Galicia, convenio suscrito el 30/7/1999 entre el MMA, la Junta de Galicia, la empresa Aguas de Galicia y la CH del Norte.

Los convenios con Navarra y el País Vasco son idénticos a los ya comentados en relación con la CH del Ebro. En síntesis, el "Canon de vertidos" se recauda por el órgano

competente de la Comunidad Autónoma, incluido en su Canon de Saneamiento propio, la Comunidad se reserva un porcentaje de la recaudación (97,5% Navarra y 90% el País Vasco) destinado a obras de protección y mejora, y transfiere el resto a la Confederación.

El convenio con Galicia prevé que el 85% de la recaudación del “Canon de vertidos” se destine a obras de protección y mejora realizadas por la Comunidad, correspondiendo el 15% restante a la Confederación. En cuanto a la recaudación, la Comunidad recauda, con la información aportada previamente por la Confederación, el “Canon de vertidos” junto con el Canon de Saneamiento en los casos en que la cuota de éste sea igual o superior a la de aquél. Por su parte, la Confederación recauda el diferencial de cuota de “Canon de vertidos” en los casos en que dicha cuota exceda la del Canon de Saneamiento, y el total del “Canon de vertidos” de los sujetos pasivos no sujetos a Canon de Saneamiento. Las recaudaciones del “Canon de vertidos” efectuadas por la Confederación y por la Comunidad son objeto de regularización para asignar a cada una de ellas el porcentaje que les corresponde.

De las comprobaciones efectuadas en el transcurso de la fiscalización, cabe señalar que pese a que en los tres convenios se prevé la existencia de Comisiones de seguimiento que debían reunirse al menos una vez al año, no hay constancia de que se haya producido reunión alguna de ninguna de las Comisiones.

Desde el punto de vista contable y presupuestario, la Confederación registra correctamente, por su importe íntegro, las liquidaciones por “Canon de vertidos”, y como transferencias de capital -en formalización, o con salida material de fondos cuando procede en el convenio con Galicia- la parte que corresponde a cada una de las Comunidades Autónomas convenidas. No obstante, hay que mencionar que en los años en que la dotación de crédito era insuficiente para aplicar la transferencia, la parte no aplicada a presupuesto se ha registrado en concepto extrapresupuestario “Pagos pendientes de aplicación”, que se regulariza en el ejercicio siguiente. En 2003, en concreto, se registró en ese concepto un importe aproximado de 2 millones de €.

### Confederación Hidrográfica del Tajo

Tanto el “Canon de vertidos” como el “Canon de control de vertidos” correspondiente a 2003 se liquidó en el transcurso de 2004.

El 64%, aproximadamente, del importe de las liquidaciones por vertidos de 2003 estuvo sujeto a varios convenios con entidades públicas que se describen posteriormente.

Se observa que la Confederación emite y notifica numerosas liquidaciones por importe inferior a 6 € que, en el caso de resultar impagadas, no podrían ser exigidas en vía ejecutiva (Orden HAC 2816/2002, de 5 de noviembre).

La CH del Tajo tenía suscritos cuatro convenios en materia de vertidos con entidades públicas. Dichos convenios eran: con la Comunidad de Madrid y el Canal de Isabel II, de fecha 26/6/1989; con el Ayuntamiento de Madrid, de fecha 21/6/1989; con el Ayuntamiento de Talavera de la Reina (Toledo), de fecha 22/1/1998; y con el Ayuntamiento de Toledo, de fecha 31/3/1998.

Todos los convenios se realizaron con la finalidad de que las entidades públicas con las que se suscriben efectuaran inversiones en materia de protección y mejora de la calidad de las aguas, a financiar con cargo a un porcentaje (entre el 80% y el 85%) de la recaudación del "Canon de vertidos" que les correspondiera como sujetos pasivos de la tasa, o como encargados de su repercusión a otros sujetos pasivos (Canal de Isabel II).

De acuerdo con los convenios, las entidades inversoras debían presentar anualmente, en determinados plazos, los planes de actuación conteniendo las inversiones a realizar. La Confederación es la que efectúa las oportunas liquidaciones, y las entidades deben ingresar el importe líquido, esto es, deducido el porcentaje destinado a financiar las inversiones citadas.

De las comprobaciones realizadas en la fiscalización se deduce que las entidades, si bien presentan los planes de actuación en materia de protección y mejora de la calidad de las aguas, lo hacen con considerable retraso sobre los plazos fijados en los respectivos convenios. Se observa también, en 2003, retrasos considerables en los ingresos de la tasa. Además, dos entidades efectuaron el ingreso en cuenta de la Confederación en el Banco de España, y no a través de entidad colaboradora de la AEAT, que es el procedimiento de ingreso previsto.

Desde el punto de vista presupuestario y contable, la Confederación actúa correctamente reconociendo los ingresos de la tasa de vertidos por su importe íntegro, y los gastos por la parte destinada a financiar las obras convenidas. Cabe señalar, sin embargo, que por insuficiencia de crédito en 2003 no se reconocieron la totalidad de los gastos por el convenio con el Ayuntamiento de Madrid. Debido a ello, dicho Ayuntamiento figura como deudor a 31/12/2003, por 31.470,15 €, que deberían haberse ingresado en formalización, y pagado por el mismo procedimiento si hubiera existido crédito suficiente para el reconocimiento del gasto.

## **II.2. INGRESOS PROCEDENTES DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR E INDEMNIZATORIO DE LA LEY DE AGUAS**

La potestad sancionadora que ejerce la Administración pública para la protección del dominio público hidráulico viene establecida en el TRLA que dedica su título VII a regular las infracciones y sanciones. Junto a esta disposición, la normativa reguladora del procedimiento se contiene en el RDPH (arts. 314 a 342), LRJ-PAC (arts. 127 a 138) y RD 1398/1993 por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

El procedimiento se incoa por la Confederación de oficio, o por denuncia, y su resolución corresponde al Presidente del Organismo en los casos de infracciones leves y menos graves, al Ministro de Medio Ambiente en infracciones graves, y al Consejo de Ministros en infracciones muy graves. La resolución, que pone fin a la vía administrativa (art. 22.2 TRLA), debe fijar las sanciones que se impongan, los importes y plazos para hacerlas efectivas y, en su caso, las obligaciones derivadas de la infracción relativas a la reparación de los daños y perjuicios causados, así como la reposición de las cosas a su estado anterior. El plazo máximo para resolver y notificar se fija en un año (disposición adicional sexta del TRLA), produciéndose en caso contrario la caducidad (art. 44 LRJ-PAC). Contra la resolución cabe Recurso de Reposición, o Contencioso-Administrativo.

La prescripción se regula en el artículo 327.1 del RDPH, que dispone que la acción para sancionar las infracciones prescribe en los plazos establecidos en el artículo 132 de la LRJ-PAC, esto es, a los tres años para las muy graves, a los dos años para las graves y a los seis meses para las leves. Por lo que respecta a la obligación de indemnizar por los daños causados al dominio público hidráulico, prescribe a los quince años.

Hasta la modificación del artículo 339 del RDPH por el RD 606/2003, el importe de las sanciones debía hacerse efectivo en papel de pagos al Estado, mientras que el ingreso del resto de las obligaciones pecuniarias debía efectuarse en cuenta especial habilitada en el Banco de España. A partir de la modificación, todos los ingresos deben efectuarse en dicha cuenta especial.

El importe de las indemnizaciones se incluye en el presupuesto de ingresos de las Confederaciones, mientras que el de las sanciones, al ingresarse en papel de pagos al Estado, implicaba, hasta la modificación del artículo 339 del RDPH, citada en el párrafo anterior, la imputación de su producto al presupuesto del Estado. Dicha modificación suscitó dudas que fueron objeto de consulta a la IGAE por la CH del Guadiana. En su respuesta, dicho Centro directivo considera que la modificación operada en la forma de efectuar los ingresos por sanciones no altera su carácter de ingresos del presupuesto del Estado; sin embargo, la nueva redacción del artículo 339, no sólo ha modificado la forma de ingreso de las sanciones, sino también la afectación de su producto. Así, mientras que en la redacción inicial sólo se contemplaba el destino de la indemnización (restituir el dominio público dañado a su estado primitivo), en la redacción actual se prevé el destino conjunto de sanciones e indemnizaciones, tanto a la restitución del dominio público, como a su mejora. Cabría deducir, por tanto, que la financiación de las mejoras correría a cargo de las sanciones, y de ello que su aplicación más idónea lo fuera al presupuesto de las Confederaciones. Esta parece haber sido la opinión de todas ellas, ya que, con excepción de la del Guadiana, todas están aplicando a su presupuesto los ingresos por sanciones a partir de la nueva redacción del tan citado artículo 339<sup>12</sup>.

El trabajo efectuado en la fiscalización ha consistido en un análisis de los procedimientos seguidos por las distintas Confederaciones en la gestión de las sanciones e indemnizaciones, y en la comprobación de la regularidad de la tramitación sobre una muestra selectiva de expedientes sancionadores.

Como resultados más significativos de la fiscalización cabe citar los siguientes:

- Ninguna Confederación dispone de manual específico para la gestión de los procedimientos sancionadores. La mayoría tampoco cuenta con procedimientos escritos y definidos para determinar la valoración de los daños al dominio público que deben indemnizarse. La nueva redacción dada al artículo 326 del RDPH por el RD 606/2003, dispone que el MMA establecerá los criterios técnicos para la determinación de dichos daños, pero no consta que esos criterios hayan sido aún establecidos.
- La tramitación del procedimiento sancionador, incluso la gestión de cobro en periodo voluntario, está encomendada a una Unidad específica dependiente de la Comisaría de Aguas; por excepción, en las Confederaciones del Guadalquivir y del Guadiana, la notificación y la gestión de cobro se encomienda a otra Unidad distinta. Pese a lo

---

<sup>12</sup> En relación con lo alegado por la CH del Guadiana, la decisión a adoptar por ese Organismo debería ser conforme a lo que se indica en la recomendación primera de este Informe.

anterior, en la práctica, en muchas de las Confederaciones, la información sobre la situación administrativa de los expedientes sancionadores parece estar dispersa, sin que exista un registro único, según se deduce de los datos suministrados en la fiscalización, ni nadie que tenga la responsabilidad específica de alertar con tiempo suficiente de los eventuales riesgos de caducidad e incluso prescripción.

- Los ingresos de sanciones (a partir de la modificación del art. 339 del RDPH) e indemnizaciones deben realizarse en una cuenta específica abierta en el Banco de España. Sin embargo, sólo las Confederaciones del Guadalquivir, y del Júcar (desde el 31/5/2005), han cumplido ese requisito. El resto utilizan para ese fin otras cuentas abiertas en dicho Banco o, en el caso de la CH del Guadiana, una cuenta restringida abierta en otra entidad financiera.
- En general, el reconocimiento contable de los ingresos por sanciones (a partir de la modificación del art. 339 del RDPH) e indemnizaciones, no se realiza conforme a lo establecido en las disposiciones vigentes (en el Anexo 3 se detalla el importe de los derechos reconocidos netos en el ejercicio 2003). Así, en algunas el reconocimiento no se produce hasta el momento de la recaudación, en otras cuando se notifica la resolución sancionadora etc. A este respecto, conviene señalar que de acuerdo con los principios contables públicos, el reconocimiento de estos derechos de cobro surge por la emisión del acto administrativo que sea legalmente ejecutivo desde el momento en que se dicte. De acuerdo con el 22.2 TRLA, los actos y resoluciones de los Organismos de cuenca ponen fin a la vía administrativa, lo que los hace inmediatamente ejecutivos según dispone el artículo 21 del RD 1398/1993 (Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora).

En consecuencia, una vez aprobada la resolución sancionadora, procede reconocerla en cuentas. Ahora bien, hay que tener en consideración que la ejecutividad de ese título legal sólo se prolongará en el tiempo si se notifica en plazo, perdiendo en caso contrario toda virtualidad con la consiguiente obligación de anular y dar de baja en cuentas el derecho de cobro.

Como ya se ha comentado, las Confederaciones, excepción hecha de la del Guadiana, han venido considerando como ingresos propios los de las sanciones a ingresar a partir de la nueva redacción del artículo 339 del RDPH, aplicándose en todos los casos al artículo 39 "Otros ingresos" de sus presupuestos. En cuanto al procedimiento anterior, ingreso en papel de pagos al Estado, se han puesto de manifiesto diversos hechos que se describen en posteriores párrafos específicos de las Confederaciones afectadas.

La aplicación presupuestaria de las indemnizaciones lo es también al artículo 39 del presupuesto de ingresos, excepto en la CH del Segura que las aplica al capítulo 5 "Ingresos patrimoniales".

- Según se ha indicado anteriormente, el producto de las indemnizaciones, y el de las sanciones a partir de la nueva redacción del artículo 339 del RDPH, debe destinarse a financiar la mejora del dominio público, y la restitución a su estado primitivo. Sin embargo, como ya se comentó en lo relativo al "Canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico" y a los cánones de vertidos, las Confederaciones no aportan información de las inversiones que hayan podido efectuar con esa financiación.

- En cuanto a la tramitación del procedimiento sancionador, en el transcurso de la fiscalización se solicitó información sobre todos los expedientes iniciados en los años 2002 y 2003, a fin de conocer su situación a la fecha en que se realizó la solicitud (en general, primer semestre de 2005). Para los expedientes por infracciones graves y muy graves, la solicitud de información se amplió al año 2001.

Los expedientes iniciados en el periodo 2002-2003, por infracciones leves y menos graves, oscilan entre los menos de 700 en la CH del Júcar, y los más de 5.000 en la CH del Duero. De la información recibida, que no es uniforme, no se deducen porcentajes excesivamente elevados de infracciones sobre las que haya operado la caducidad (el porcentaje más alto se observa en la CH del Norte, 2,5%), que estarían prescritas ya que la caducidad (un año) no interrumpe el plazo de prescripción (art. 92 LRJ-PAC), que para ellas es de seis meses. Sin embargo, la información anterior sí que contiene porcentajes más significativos de expedientes que se califican en situación de “sobreseídos” o “archivados”, a la que se habría podido llegar, en algunos casos, como consecuencia de caducidad.

En cuanto a expedientes graves (sanción entre 30.050,62 € y 300.506,06 €), y muy graves (sanción de más de 300.506,06 €, hasta 601.012,10 €), el número de los iniciados en el trienio 2001-2003 es lógicamente mucho más reducido, la Confederación con más expedientes de este tipo es la del Guadalquivir con 58.

Al margen de los resultados generales anteriores, otros particulares de cada una de las Confederaciones se describen a continuación.

#### Confederación Hidrográfica del Duero

Como ya se ha indicado, el ingreso de las sanciones en papel de pagos al Estado implicaba su imputación al presupuesto del Estado. Sin embargo, la CH del Duero los ha venido registrando en un concepto extrapresupuestario en aquellos casos en los que, por ejemplo, la AEAT le ha ingresado recaudaciones ejecutivas conjuntas en las que no ha sido posible diferenciar la parte de sanción de la indemnización, o aquellos otros en que los sancionados ante la dificultad para conseguir papel de pagos al Estado, optaron por efectuar el ingreso con otros medios de pago. El saldo del concepto extrapresupuestario a 31/12/2003 era de 1.907.354,06 €, importe que en opinión del informe de control financiero emitido por la IGAE sobre el ejercicio 2003, debería ingresarse en el Tesoro Público.

En el trienio 2001-2003, se incoaron 12 expedientes por infracciones graves (ninguno por infracción muy grave). En cuatro expedientes la infracción ha prescrito, continuándose por la parte correspondiente a la indemnización en dos de ellos. En los otros dos se archivó el expediente, en uno (indemnización de 4.983,25 €) a instancia del MMA, y en otro (indemnización de 18.931,88 €) en que se acreditó que no procedía tal indemnización por daño al dominio público.

#### Confederación Hidrográfica del Ebro

El ingreso de sanciones, de las que debían efectuarse en papel de pagos al Estado, se realizó, en algunos casos en que los sancionados no pudieron adquirir ese medio de pago,

mediante transferencia bancaria. Dichos ingresos se registraban en cuenta extrapresupuestaria hasta la adquisición por la Confederación de papel de pagos al Estado por importe equivalente. A 31/12/2003, el saldo en la mencionada cuenta extrapresupuestaria ascendía a 188.793 €.

La tramitación del procedimiento sancionador, hasta la propuesta de resolución, se ha venido realizando por la Comunidad Autónoma del País Vasco para las infracciones cometidas en su ámbito geográfico. Este procedimiento es el previsto en el convenio suscrito el 31/5/1994 con dicha Comunidad Autónoma, descrito en el epígrafe II.1.10. de este Informe, referido al "Canon de control de vertidos".

En el trienio 2001-2003, se incoaron 2 expedientes por infracciones graves (ninguno por infracción muy grave), cuya recaudación se encuentra en vía ejecutiva.

#### Confederación Hidrográfica del Guadalquivir

De los 58 expedientes por infracciones graves y muy graves abiertos entre 2001 y 2003, en diez ha operado la caducidad. En ocho de ellos se inició nuevo procedimiento por sanción e indemnización, en otro, con sanción de 601.012,10 €, el nuevo procedimiento sólo contempla la indemnización al haber prescrito la infracción, en el último, no se había iniciado nuevo procedimiento al no haberse elaborado por la Comisaría de Aguas el correspondiente informe técnico. Sin embargo, hay que señalar, en lo referente a este último expediente, que la infracción denunciada fue por carecer la empresa infractora de la oportuna concesión, que le fue otorgada posteriormente, a los pocos meses de cometida la infracción.

#### Confederación Hidrográfica del Guadiana

El número de expedientes por infracciones graves y muy graves abiertos entre 2001 y 2003, asciende a 34, en seis de ellos había operado la caducidad. En uno (infracción muy grave) se inició nuevo procedimiento sancionador en cuya Resolución por Consejo de Ministros de 28/1/2005, se declaró la prescripción de la infracción continuando la exigencia de la parte indemnizatoria. En otros tres por infracción grave no consta que se haya incoado nuevo procedimiento sancionador, además, en dos de ellos habría prescrito ya la infracción. En otros dos no consta expresamente la caducidad, aunque deben estar caducados y, dada la fecha de su incoación, posiblemente prescrita la infracción.

#### Confederación Hidrográfica del Júcar

El número de expedientes por infracciones graves y muy graves abiertos entre 2001 y 2003, fue de 13. Uno de ellos (infracción grave), caducó y no se ha iniciado nuevo procedimiento sancionador, por lo que la infracción ha prescrito. En otro (infracción grave) la Resolución sancionadora del MMA declaró prescrita la infracción, continuando la exigencia de la parte indemnizatoria.

### Confederación Hidrográfica del Norte

El número de expedientes por infracciones graves y muy graves abiertos entre 2001 y 2003, fue de 15. De la información remitida por la Confederación, se deduce que dichos expedientes se tramitaron en tiempo oportuno.

Al igual que sucede en la CH del Ebro, la tramitación del procedimiento sancionador, hasta la propuesta de resolución, se ha venido realizando por la Comunidad Autónoma del País Vasco para las infracciones cometidas en su ámbito geográfico. Este procedimiento es el previsto en el convenio suscrito el 31/5/1994 con dicha Comunidad Autónoma, descrito en el epígrafe II.1.10. de este Informe, referido al "Canon de control de vertidos".

### Confederación Hidrográfica del Segura

El procedimiento sancionador de la Confederación se ha visto afectado por la Resolución de su Presidente, de fecha 22/10/2002 (publicada en el BOE 15/11/2002), por la que se ampliaba el plazo máximo de resolución en los expedientes sancionadores de 12 a 18 meses. El Servicio Jurídico del Estado en el MMA, mediante informe de 13/6/2003, comunicado a la Confederación el 3/7/2003, concluyó que la Resolución era nula de pleno derecho. La nulidad de la Resolución ha tenido como efecto, en unos casos, el archivo de expedientes, iniciándose simultáneamente nuevo procedimiento sancionador, en otros casos el procedimiento continuó sin considerar esta circunstancia. Algunas de las resoluciones sancionadoras se encuentran recurridas en vía contencioso-administrativa, aunque en los recursos no se alega la nulidad de la Resolución de 22/10/2002.

En la información aportada por la Confederación figuran un total de 21 expedientes por infracciones graves y muy graves abiertos entre 2001 y 2003. Sin embargo, de las comprobaciones efectuadas se deduce la apertura por esos tipos de infracción de otros cinco expedientes adicionales.

En uno de los expedientes por infracción muy grave se declaró la caducidad por el Presidente de la Confederación, según instrucciones de la Secretaría General Técnica del MMA. Sobre dicha infracción se inició nuevo expediente sancionador en el que también operó la caducidad, declarada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 30/12/2004. A dicha fecha, la infracción había prescrito y no hay constancia expresa de que se haya iniciado nuevo expediente por la parte indemnizatoria.

Sobre la competencia para la declaración de caducidad, el Servicio Jurídico del Estado en el MMA, en informe de 18/3/1998, entiende que debe ser dictada por el Órgano que sea competente en cada caso para la resolución del procedimiento sancionador. Por su parte, la Secretaría General Técnica del MMA, en instrucciones de 3/4/2002, considera que la caducidad por causa imputable a la Administración es un acto de trámite, y sugiere que puede declararse por el Presidente de la Confederación aunque se trate de infracciones graves (resolución por el Ministro de Medio Ambiente) o muy graves (resolución por Acuerdo de Consejo de Ministros).

Las instrucciones de la Secretaría General Técnica del MMA se aceptaron por la CH del Segura, no así por la del Guadalquivir, que, en relación con cuatro expedientes para los que se propuso tratamiento análogo, discrepó de las instrucciones y solicitó, reiteradamente, nuevo informe del Servicio Jurídico del Estado. No hay constancia de que

se haya evacuado ese nuevo informe, pero la declaración de caducidad de los cuatro expedientes citados se produjo finalmente por Acuerdo de Consejo de Ministros.

En otro expediente por infracción muy grave se declaró la caducidad por Consejo de Ministros de 22/10/2004. El expediente se tramitó al amparo de la Resolución del Presidente de la Confederación por la que se ampliaba a 18 meses el plazo para la resolución de los expedientes sancionadores, pero en la caducidad se aplicó el plazo de 12 meses. Se inició nuevo expediente, que fue resuelto por Consejo de Ministros de 1/7/2005.

Por último, cabe señalar que en uno de los expedientes examinados, cuya Resolución estaba recurrida en vía contenciosa y acordada la suspensión del acto administrativo previa la presentación de fianza, el acto se ha suspendido efectivamente aunque no se ha prestado la fianza.

### Confederación Hidrográfica del Tajo

Al margen de los resultados generales de la fiscalización, en esta Confederación no se han puesto de manifiesto otras incidencias que requieran mención expresa. Por otra parte, cabe señalar que en el periodo 2001-2003 no se incoaron expedientes por infracciones graves o muy graves.

## **II.3. OTROS INGRESOS**

En este apartado se analizan exclusivamente aquellos otros ingresos de las Confederaciones que, según la información aportada por ellas, y la que figura en sus cuentas anuales, son cuantitativamente relevantes. Dichos ingresos, que las Confederaciones consideran incluidos entre los que enumera el artículo 60 del RAPA-PH (productos y rentas del patrimonio), proceden de la venta de energía eléctrica y de la explotación de bienes agrícolas y forestales.

Hay que señalar que a partir de la entrada en vigor, el 4/2/2004, de la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, hay ya una regulación precisa (arts 105 y siguientes) de la contratación para la explotación de bienes y derechos patrimoniales de los Organismos públicos, a la que tendrán que adaptarse las Confederaciones Hidrográficas.

### **II.3.1. Venta de energía eléctrica**

Algunas Confederaciones, Duero, Guadalquivir, Guadiana, y Segura, poseen centrales hidroeléctricas que explotan directamente y de las que obtienen ingresos significativos por la venta a empresas eléctricas de la energía producida. Estos ingresos se registran como de carácter comercial.

### Confederación Hidrográfica del Duero

La financiación de las centrales hidroeléctricas de San José y El Águeda, se realizó por el Instituto de Diversificación y Ahorro Energético (IDAE), en virtud de sendos convenios, por los cuales el IDAE recupera su inversión mediante la participación durante un periodo de tiempo determinado en los resultados de la explotación de ambas centrales (50% en la de San José y 70 % en la de El Águeda).

Hasta noviembre de 2003, la Confederación seguía el criterio, incorrecto, de registrar los ingresos de la venta de energía por el importe neto de la participación del IDAE. A partir de dicha fecha los registra correctamente por el íntegro de la facturación y la participación del IDAE como gasto de naturaleza comercial.

Los ingresos registrados en las cuentas anuales de 2003 ascienden a 1,66 millones de €.

### Confederación Hidrográfica del Guadalquivir

La Confederación cuenta con seis centrales propias. De la revisión efectuada en el transcurso de la fiscalización sólo cabe señalar la existencia de un ligero retraso, menos de dos meses, en la facturación de la venta de energía.

Los ingresos registrados en las cuentas anuales de 2003 ascienden a 2,59 millones de €.

### Confederación Hidrográfica del Guadiana

Los ingresos por venta de energía eléctrica proceden de la central de la “Chanza”. En 2003 sólo produjo energía durante los meses de invierno. Hasta abril de 2004 no se facturó la energía vendida en 2003 y 2002, en contra de lo dispuesto en el contrato suscrito con la empresa compradora, que especifica que la facturación lo será por periodos mensuales vencidos. En consecuencia, las cuentas anuales de la Confederación para 2003 no registran ingresos de esa naturaleza.

### Confederación Hidrográfica del Segura

Los ingresos por venta de energía proceden de la explotación de la central en el embalse del Talave. Al igual que en la CH del Guadalquivir, se observa un ligero retraso en la facturación.

Los ingresos registrados en las cuentas anuales de 2003 ascienden a 1,13 millones de €.

## **II.3.2. Ingresos por explotación de bienes agrícolas y forestales**

Diversas Confederaciones, principalmente la del Duero, del Ebro, del Guadalquivir y del Segura, registran en el ejercicio 2003 ingresos en concepto de explotaciones agrícolas y forestales que se aplican a presupuesto como operaciones comerciales, en unos casos, y en otros al artículo 55 “Productos de concesiones y aprovechamientos especiales”.

Como se ha comentado, se incluyen entre estos ingresos los aprovechamientos que las Confederaciones consideran producidos en terrenos de naturaleza patrimonial (art. 60 RAPA-PH). No ha sido objeto de esta fiscalización comprobar en cada caso si efectivamente los terrenos objeto de explotación son de dicha naturaleza, o si por el contrario debían formar parte del dominio público hidráulico, cuyo aprovechamiento estaría sujeto al "Canon de ocupación y utilización del dominio público hidráulico".

#### Confederación Hidrográfica del Duero

Obtiene ingresos por venta de madera procedente de árboles plantados en el ámbito territorial de la Confederación, o en terrenos titularidad de terceros con los que el Organismo tiene suscritos convenios, por los que participa en los resultados de las ventas.

Con esta finalidad se realizan dos subastas anuales de árboles conforme a las condiciones establecidas en el Pliego de Condiciones Generales de 21 de septiembre de 1996, publicado en el BOP de Valladolid de 25 de octubre.

Los ingresos registrados en las cuentas anuales de 2003 ascienden a 2,34 millones de €.

#### Confederación Hidrográfica del Ebro

La Confederación obtiene ingresos por la venta de productos agrícolas de su Centro Agronómico de La Melusa, ubicado en Tamarite de Litera (Huesca).

Obtiene ingresos también por el aprovechamiento de pastos y rastrojeras de los terrenos del Centro Agronómico. El aprovechamiento se contrató en 1992 y se ha venido prorrogando sucesivamente por periodos de dos años.

Los ingresos registrados en las cuentas anuales de 2003, ascienden a 0,40 millones de €.

#### Confederación Hidrográfica del Guadalquivir

Los ingresos más relevantes los obtiene de aprovechamientos destinados a cultivos agrícolas y pastos.

En general, los aprovechamientos se adjudican directamente, aunque en ocasiones se utiliza la subasta. Los precios para cada año se aprueban por la Secretaria General mediante actualización, por el IPC, de los del ejercicio anterior. No se tiene conocimiento, en la actualidad, del procedimiento que se utilizó para el cálculo inicial de las tarifas base.

En la revisión efectuada no se han puesto de manifiesto incidencias que deban destacarse expresamente, excepto por lo siguiente:

- Al importe de los aprovechamientos se les aplica la "Tasa por explotación de obras y servicios" (Decreto 138/60). Tal como se ha comentado en el epígrafe de este Informe sobre la mencionada tasa, de su regulación parece desprenderse que su

base imponible es el importe que resulta de la aplicación de otras tasas principales, por lo que, en principio, se estima no aplicable a los aprovechamientos de bienes patrimoniales, ya que no son de naturaleza tributaria.

- En 2003 no se han facturado los aprovechamientos por caza debido a que la nueva normativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Decreto 230/2001 de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía) exige determinados requisitos a los cotos de caza, que no cumplían en ese año los terrenos que la Confederación destina a esa finalidad.

Los ingresos por aprovechamientos registrados en las cuentas anuales de 2003 ascienden a 0,90 millones de €.

### Confederación Hidrográfica del Segura

La Confederación adjudica periódicamente, mediante subasta pública, la corta de árboles y la explotación de la madera de las plantaciones de chopos que posee en las zonas de cola de los embalses de Fuensanta, Cenajo y Camarillas. Los ingresos registrados en las cuentas anuales de 2003 ascienden a 0,23 millones de €.

## **II.4 ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS PARA EL COBRO DE LOS INGRESOS NO SATISFECHOS EN PLAZO**

Como se puede deducir de la lectura de los apartados anteriores de este Informe, la práctica totalidad de los ingresos de las Confederaciones son de naturaleza tributaria (tasas) o derivan del procedimiento sancionador de la legislación de aguas. En ambos casos se debe aplicar la recaudación en vía ejecutiva de apremio para la recaudación de las cantidades no ingresadas en el periodo voluntario de ingreso.

La recaudación en periodo voluntario corresponde a las Confederaciones, utilizando, o no, para esa finalidad, el procedimiento de ingreso a través de entidades colaboradoras de la AEAT. La recaudación en vía ejecutiva es competencia exclusiva de la AEAT, en virtud de lo dispuesto en el artículo 139 de la LGT<sup>13</sup> y en el artículo 4 del RGR<sup>14</sup>. El periodo ejecutivo y el procedimiento de apremio se inicia el día siguiente al vencimiento del plazo de ingreso en periodo voluntario (Art. 97 RGR). Con carácter general, las Unidades de gestión de ingresos, adscritas a la Secretaría General de cada Confederación, son las encargadas de comunicar las liquidaciones impagadas a la AEAT.

La revisión efectuada en la presente fiscalización pone de manifiesto, como resultados generales: retrasos recurrentes en la remisión a la AEAT de las liquidaciones no cobradas en periodo voluntario; la no conciliación (con excepción de la Confederaciones del Ebro y del Norte) entre la información que envía periódicamente la AEAT sobre la situación de la deuda apremiada y la que las propias Confederaciones tienen sobre la remitida para su recaudación ejecutiva; y la existencia de un número considerable de liquidaciones impagadas, pero que no son susceptibles de recaudación en ejecutiva.

<sup>13</sup> Ley 230/1963, vigente en 2003, derogada por la Ley 58/2003, que entró en vigor el 1/7/2004.

<sup>14</sup> RD 1684/1990, vigente en 2003, derogado por el RD 939/2005, de 29 de julio.

El retraso en la remisión a la AEAT se produce tanto en la identificación de las deudas impagadas, ya que transcurre un tiempo considerable entre la fecha de finalización del periodo voluntario de ingreso y el momento en que se conoce con certeza qué deudas han sido pagadas y cuáles no, como en el propio plazo de comunicación, que en muchas ocasiones se demora hasta conseguir acumular un volumen de deuda significativo.

Por lo que respecta a la falta de conciliación entre los datos de deuda apremiada que tiene la AEAT y los de las Confederaciones, provoca, entre otros efectos, que no se den de baja deudas por prescripción o por insolvencia, con la correspondiente incidencia sobre “bajas por referencia” (art.166 RGR) comunicadas por la Agencia.

Todas las Confederaciones, excepto la del Guadiana y la del Júcar, incluyen entre sus deudores a algunos con errores o carencias básicas en sus datos de identificación, nombre, domicilio, DNI, o NIF, cuyo número, a fin de que no se rechace por el sistema informático de liquidación, se asigna de forma ficticia por la propia Confederación. Esta situación, que dificulta o impide que puedan ser enviados a la vía ejecutiva, es muy significativa en las Confederaciones del Duero y del Tajo, en las que la deuda afectada a 31/12/2003 asciende a 6,6 y 2 millones de €, respectivamente. Los deudores con datos insuficientes o erróneos pertenecen, principalmente, a liquidaciones por “Canon de regulación” y “Tarifa de utilización del agua” debido a las debilidades que presentan las bases de datos de facturación (“elencos”), según se ha comentado en el epígrafe correspondiente.

El montante de la deuda liquidada, no ingresada en plazo, y no enviada a recaudación ejecutiva, es significativo. A fin de conocer, aunque sólo de manera aproximada, el riesgo de prescripción de las deudas no apremiadas, en la fiscalización se ha obtenido el porcentaje de la deuda registrada en cuentas a 31/12/2003, que procede de liquidaciones anteriores a 31/12/1999, no enviadas a vía de apremio. Dicho porcentaje es del 5 %, aproximadamente, en las Confederaciones del Tajo, del Guadalquivir, y del Segura. En la CH del Guadiana, el porcentaje se sitúa en torno al 3%, en la del Norte es cercano al 1 %, e inferior a dicho porcentaje en la del Júcar. La información facilitada por la Confederación del Duero no ha permitido efectuar ese cálculo.

Las deudas citadas en el párrafo anterior pueden estar afectadas por prescripción, aunque no puede asegurarse que estén prescritas en su totalidad ya que la información facilitada por las Confederaciones incluye deudas aplazadas o suspendidas por interposición de recursos, situaciones que interrumpen la prescripción y que no están diferenciadas en las bases de datos de deudores.

En general, los saldos contables de deudores están razonablemente soportados, aunque con algunas pequeñas diferencias porcentuales, con las correspondientes relaciones nominativas. Por excepción, en la CH del Guadalquivir el saldo contable es superior en un 21% al importe que resulta de las relaciones de deudores. En sentido contrario, el importe de las relaciones nominativas de deudores de la CH del Segura excede en un 9 % al saldo contable.

Todas las Confederaciones han dotado provisión para insolvencia al cierre del ejercicio 2003. El criterio seguido para la dotación, según manifiestan en su información, es el previsto en la Resolución de 14/12/1999 de la IGAE (con la redacción dada por la

resolución de 26/11/2003), esto es, dotación por estimación global del riesgo o dotación singular para deudas con seguimiento individualizado.

Los saldos del subgrupo 43 "Deudores presupuestarios" y del subgrupo 49 "Provisión para insolvencias", al cierre del ejercicio 2003, se muestran en el Anexo 4.

Con independencia de los comentarios generales a que se refieren los párrafos anteriores, las incidencias más destacables puestas de manifiesto en la fiscalización son las que se indican en las siguientes Confederaciones:

#### Confederación Hidrográfica del Duero

El saldo del subgrupo 43 "Deudores presupuestarios" a 31/12/2003 asciende a 24,2 millones de €. El importe que resulta de la relación nominativa de deudores, 23,8 millones de €, ofrece una diferencia de 0,4 millones de €.

La propia Confederación reconoce que las relaciones nominativas, especialmente las correspondientes al "Canon de regulación" y a la "Tarifa de utilización del agua", no contienen datos fiables. Esta situación, entre otras causas, tiene su origen en unas aplicaciones informáticas insuficientes, que no permiten controlar las distintas fases de la recaudación ya que están desarrolladas en distintas plataformas y lenguajes, lo que dificulta las interrelaciones, conciliación y unificación entre las distintas bases de datos. Con el fin de solventar estas deficiencias de control de la gestión, la Confederación ha comenzado el desarrollo de una nueva aplicación informática cuya implantación gradual comenzó en el año 2005.

Consecuencia de lo anterior es el elevado importe y número de liquidaciones en las que ha finalizado teóricamente el período voluntario y no se han comunicado a vía de apremio. La relación facilitada por la Confederación recoge deudas en esa situación por importe de 12,6 millones de € (53,20% del saldo de deudores a 31/12/2003), principalmente liquidaciones por "Tarifa de utilización del agua".

Por otra parte, como ya se ha comentado, las relaciones de deudores contienen numerosas liquidaciones con DNI o NIF erróneos. El importe total de la deuda en esa situación asciende, a 31/12/2003, a 6,6 millones de € (27,68% del total saldo de deudores).

La provisión para insolvencias, dotada por estimación global del riesgo de fallidos, al cierre de 2003, totaliza 7,7 millones de € (32,05% del total saldo de deudores).

Confederación Hidrográfica del Guadalquivir

El saldo del subgrupo 43 "Deudores presupuestarios" a 31/12/2003 asciende a 218 millones de €, que representa casi la mitad del total de saldos deudores de todas las Confederaciones. Esta Confederación presenta, además, la ratio deuda/ingresos del ejercicio más elevada de todas ellas.

La base de datos nominativa de deudores a 31/12/2003 arroja deudas por importe de 183,55 millones de €, incluidos 12,07 millones € por multas del procedimiento sancionador que corresponden al Tesoro público (ver epígrafe II.2) y, por tanto, no se recogen en el saldo contable de "Deudores presupuestarios". Es decir, aproximadamente el 21 % del saldo de deudores no está soportado por la relación nominativa.

Según informa la Confederación, hasta el ejercicio 2003 no disponía de datos fiables de los deudores. Los trabajos realizados permitieron obtener en el ejercicio 2003 una base de datos representativa, en principio, de las deudas ciertas. A partir de la base de datos, clasificada por situaciones de cobro de los deudores y que totaliza los 183,55 millones € citados, se está gestionando la deuda, y se procederá a las regularizaciones que sean necesarias para ajustar los datos contables a la situación real.

El resumen de la deuda a 31/12/2003, clasificada por situaciones de cobro con la denominación dada por la Confederación, es la siguiente:

<b>SITUACIÓN DE COBRO</b>	<b>IMPORTE (expresado en €)</b>	<b>% S/ Total</b>
Inicio en recaudación	45.969.713,22	25,04
Suspendida	26.959.917,10	14,69
Prescrita	6.318.928,58	3,44
Vía ejecutiva	50.881.505,55	27,72
Retirada vía ejecutiva	2.750.011,94	1,50
Paralizado el cobro	50.671.475,84	27,61
<b>TOTAL</b>	<b>183.551.552,23</b>	<b>100,00</b>

Las comprobaciones realizadas en la fiscalización lo han sido sobre el total de la deuda citada, aunque, como se ha indicado, incluye 12 millones de €, aproximadamente, que no son derechos de cobro de la Confederación, sino multas que constituyen recursos del presupuesto del Estado. Los resultados más relevantes son:

- En relación con la deuda "suspendida" (por la interposición de recursos), la "prescrita" (aunque todavía no dada de baja), y la "retirada de vía ejecutiva" (por diversas causas sobrevenidas) no se han puesto de manifiesto incidencias dignas de mención separada.
- La deuda en "inicio en recaudación" que, en principio, debería recoger la situada en periodo voluntario de pago, no sólo incluye ésta, sino también otra de importe elevado que no se ha podido cuantificar con exactitud, cuyo plazo de pago voluntario ha vencido, pero que a efectos del sistema informático figura en voluntaria ya que al migrar los datos del sistema antiguo al nuevo no se grabó la fecha de vencimiento. La Confederación no tiene certeza de que el fallo haya sido sólo de

grabación, o que también pudiera haber afectado al sistema antiguo, en cuyo caso no se habría procedido a comunicar a la AEAT deudas con plazo voluntario de ingreso vencido en la realidad, pero no reconocido como vencido por el sistema implantado.

- La deuda en “vía ejecutiva” corresponde a aquella sobre la que la Confederación tiene certeza de su envío a la AEAT para el inicio del procedimiento de apremio. Sin embargo, la fiabilidad del valor de ese saldo (51 millones de €, aproximadamente) se ve afectada por el hecho de que la Confederación no concilia su información con la que periódicamente le remite la AEAT, lo que provoca que no se den de baja las deudas que la Agencia declara incobrables, ni las bajas por referencia. Según manifiesta la Confederación, en el año 2005 se han iniciado tareas para solucionar la incorrecta situación anterior.
- La deuda en “paralizado el cobro” corresponde a expedientes en los que, en su tramitación, se ha producido alguna incidencia, normalmente relacionada con la solicitud por el deudor de suspensión del acto impugnado, que está en estudio para decidir la continuación o no del procedimiento recaudatorio en vía ejecutiva. En su mayor parte, 47,89 millones €, son deudas por sanciones e indemnizaciones al dominio público hidráulico. En concreto, 45.077.510,51 € corresponden a la empresa Boliden Apirsa, SL, en procedimiento sancionador resuelto por Acuerdo de Consejo de Ministros de 2/8/2002, derivado de un expediente iniciado en 1998 por vertidos incontrolados al río Guadiamar. De dicho importe, 601.012,10 € corresponden a sanción, 2.870.181,66 € a indemnización, y 41.606.316,75 €, al coste necesario para reponer las cosas a su estado anterior.

Contra la resolución sancionadora Boliden interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo, solicitando asimismo la suspensión del acto recurrido. La interposición del recurso y la solicitud de suspensión se comunicó por Boliden a la Confederación que, previo informe del Servicio Jurídico del Estado, acordó paralizar el procedimiento recaudatorio hasta conocer la decisión del Tribunal, y en esta situación permanecía al 31/12/2003.

Con fecha 22/11/2004, el Tribunal Supremo dictó sentencia, con estimación parcial del recurso, redujo la obligación de reponer las cosas al estado anterior hasta dejarla fijada en un importe de 40.253.544,58 €, y desestimación del resto de las pretensiones.

En enero de 2005 se liquidó la nueva deuda por reposición de las cosas al estado anterior y se rehabilitó el periodo de cobro en voluntaria para el resto de las deudas. El 10 de febrero de 2005, el Juzgado de lo Mercantil nº 1 de Sevilla declaró el concurso voluntario de Boliden, lo que, conforme al artículo 55 de la Ley 22/2003, Concursal, impide que se pueda iniciar el procedimiento de apremio sobre la deuda no ingresada (44 millones de €, aproximadamente).

En definitiva, sobre un saldo contable de deudores de 218 millones de € a 31/12/2003, la deuda que la Confederación estima fiable (soportada con relaciones nominativas de deudores) es de sólo 171 millones (183 millones en relaciones nominativas, deducidos 12 millones de deudas por sanción no incluidas en el saldo contable). Además, de estos 171 millones, 6 millones están prescritos, otros 44 millones (deuda de Boliden a 31/12/2003, excluida la sanción) están afectados por la reducción de la sentencia del Tribunal Supremo

(1,4 millones) o por la declaración de concurso de Boliden, y sobre el resto de la deuda en situación de “inicio de recaudación” o “vía ejecutiva” se considera dudoso, por lo indicado en los párrafos al respecto, que pueda producirse su recuperación por el importe que figura en la base de datos de deudores.

La Confederación ha dotado en el ejercicio 2003, por primera vez, provisión para insolvencias por importe de 70,43 millones € (el 32,30% del saldo de deudores a 31/12/2003). A la luz de lo comentado en el párrafo anterior, la provisión dotada fue notoriamente insuficiente, si bien hay que considerar que el concurso de Boliden, aunque podía ser previsible, no se manifestó hasta el año 2005.

### Confederación Hidrográfica del Guadiana

El saldo del subgrupo 43 “Deudores presupuestarios” a 31/12/2003 asciende a 101 millones de €.

Dicho saldo incluye en torno a 48 millones de € que son el resultado de la práctica seguida por la Confederación, descrita en el epígrafe II.1.8., de registrar en cuentas las liquidaciones provisionales del ejercicio por “Canon de regulación” y “Tarifa de utilización del agua”, que no se notifican a los interesados, y que se anulan en ejercicios posteriores para ser sustituidas por liquidaciones definitivas que sí se ponen al cobro.

El citado saldo incluye también deudas ya cobradas a la indicada fecha, pero en las que el cobro no se había conciliado aún con el correspondiente deudor. En esta situación se encontraban cantidades ya ingresadas registradas contablemente, de forma transitoria, en “Cobros pendientes de aplicación” (6,8 millones €) y “Otras partidas pendientes de aplicación” (7,3 millones €).

De acuerdo con la información remitida, a 31/12/2003 existían 23.876 liquidaciones, por importe conjunto de 17,28 millones €, que tenían vencido el periodo de pago voluntario y no habían sido enviadas a vía ejecutiva. El 14 % de dicho importe corresponde a deuda anterior del año 1999 y anteriores, un 28 % al periodo 2000-2002, y el 58 % restante al año 2003.

Hay que señalar, no obstante, que la información del párrafo anterior podría contener errores significativos como consecuencia de distintas modificaciones de la aplicación informática en el año 2003, que están pendientes de depuración.

Por otra parte, hay que indicar también que entre las deudas vencidas y no apremiadas se incluye un número considerable de liquidaciones por “Canon de regulación” y “Tarifa de utilización del agua”, que la aplicación informática no permite extraer separadamente, cuyo pago ha sido aplazado por la Confederación al amparo del artículo 8 del Real Decreto-Ley 24/1997<sup>15</sup>, y no procede el apremio, y otras liquidaciones (0,68 millones de €) en situación de “paralización por falta de datos” por contener datos erróneos de los interesados, pendientes de depuración por las distintas oficinas liquidadoras de la Confederación.

---

<sup>15</sup> RD Ley 24/1997 de 12 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones y temporales de viento acaecidos los días 5 y 6 de noviembre de 1997.

La provisión para insolvencias del ejercicio 2003 asciende a 49,89 millones €, y se dota fundamentalmente para cubrir el importe de las deudas no notificadas. En la práctica, la Confederación no dota provisión para insolvencias de los deudores notificados.

### Confederación Hidrográfica del Norte

El saldo del subgrupo 43 “Deudores presupuestarios”, a 31/12/2003, asciende a 39,78 millones €, de los que 20,44 millones de € proceden de liquidaciones de 2003, 14,83 millones de liquidaciones del periodo 2000-2002, y 4,53 millones de liquidaciones anteriores a 2000.

El saldo anterior incluye deudas apremiadas de “Canon de vertidos”, por importe conjunto de 13,88 millones de €, que tienen concedido aplazamiento del pago por la AEAT.

El importe de las liquidaciones que tenían vencido el periodo de ingreso en voluntaria a 31/12/2003, sin haberse iniciado a dicha fecha el procedimiento de apremio, asciende a 17,40 millones de €. De este importe, 0,41 millones corresponden a liquidaciones con el procedimiento recaudatorio suspendido por la interposición de recursos, y 6,28 millones corresponden a liquidaciones anteriores a 2003.

Según indica la Confederación, realiza conciliaciones anuales entre su información de deuda apremiada y la que le remite la AEAT. Se procede a la anulación de los fallidos declarados por la AEAT, pero no de las deudas que pudieran resultar de las bajas por referencia.

La provisión para insolvencias del ejercicio 2003 asciende a 3,89 millones €, lo que representa el 9,8% del total saldo de deudores, porcentaje alejado de la media de todas las Confederaciones (32%).

### Confederación Hidrográfica del Segura

La deuda pendiente de cobro a 31/12/2003 es relativamente baja debido a que la mayor parte de los ingresos de la Confederación proceden de la tasa del Trasvase Tajo-Segura, cuyas liquidaciones se giran principalmente a la Mancomunidad de los Canales de Taibilla y a la entonces Confederación Hidrográfica del Sur, que pagan sus deudas regularmente.

El saldo del subgrupo 43 “Deudores presupuestarios” a 31/12/2003 asciende a 17,92 millones €, importe inferior al que figura en la relación nominativa de deudores a dicha fecha, que arroja deudas por importe de 19,46 millones €. La diferencia, según informa la Confederación, corresponde a deudas anteriores a la implantación del sistema informático actual, que no fueron actualizadas en su momento y que se está procediendo a depurar progresivamente.

El importe de las liquidaciones que tenían vencido el periodo de ingreso en voluntaria a 31/12/2003, sin haberse iniciado a dicha fecha el procedimiento de apremio, asciende a más de 13 millones de €. De dicho importe, 1 millón, aproximadamente, corresponde a liquidaciones anteriores a 2000, posiblemente prescritas. De hecho, en el ejercicio 2004 la Confederación ha dado de baja deudas del periodo 1985-1999 por importe de 0,24 millones, no enviadas a vía de apremio, que considera incobrables por diversos motivos

(deudas por importe inferior al mínimo establecido para su envío a vía de apremio, o prescritas, y deudores de los que se desconoce el domicilio, el NIF, etc.).

En las comprobaciones efectuadas en la fiscalización, se ha puesto de manifiesto la existencia de retrasos en el inicio del procedimiento de apremio que superan notablemente la media observada en el resto de Confederaciones. Por otra parte, cabe señalar que la Confederación del Segura está admitiendo cobros de deudas no enviadas a vía ejecutiva, y ya prescritas, aunque no está declarada la prescripción. En concreto, en la muestra seleccionada para comprobación, se observan dos liquidaciones en esa situación, una de 1985 y otra de 1996, por importe conjunto de 56.733,97 €, que fueron pagadas por el deudor en 2004.

El ingreso de deudas ya prescritas constituye uno de los supuestos de ingreso indebidamente efectuado; es por tanto un ingreso irregular a cuya devolución tiene derecho el deudor<sup>16</sup>. No obstante, el ingreso se convierte en regular si el obligado al pago renuncia a la prescripción ganada, pero para ello es necesario que se le informe debidamente, al efectuar el ingreso, del hecho de la prescripción, y del derecho que le asiste a no pagar la deuda prescrita.

La provisión para insolvencias al cierre de 2003 asciende a 7 millones € (39,10 % del total saldo de deudores). La Confederación manifiesta que ha seguido para su dotación un criterio mixto (individualizado y global); no obstante, sólo justifica mediante dichos criterios la mitad aproximadamente de la dotación realizada.

### Confederación Hidrográfica del Tajo

El saldo del subgrupo 43 “Deudores presupuestarios” a 31/12/2003 asciende a 58,92 millones de €. Dicho importe incluye transferencias de la Confederación del Segura (5,78 millones €), pendientes de cobro a 31 de diciembre de 2003 por la tasa del trasvase Tajo-Segura (ver epígrafe II.1.6.), y del MMA (0,31 millones €).

El resto de saldos deudores, 52,72 millones €, están soportados, aunque con alguna ligera diferencia, con relaciones nominativas. Sin embargo, ni las relaciones están totalmente informatizadas, ya que la de algunos deudores anteriores a 1995 (0,30 millones de €) sólo está disponible en soporte papel, ni los deudores se integran en una única base de datos, lo que dificulta su seguimiento y control.

Existe un volumen muy significativo (en torno a 6,5 millones de € y 23.000 liquidaciones) de deudas impagadas que no son susceptibles de procedimiento de apremio, al carecer la Confederación de datos identificativos suficientes del deudor. Destaca, como ya se ha comentado, el considerable número de liquidaciones (importe conjunto de 2 millones de €, aproximadamente) cuyo NIF se asigna de forma ficticia por la propia Confederación, a fin de que no se rechace por el sistema informático de liquidación.

La provisión para insolvencias, que asciende a 14 millones de € (23,82 % del total saldo de deudores) al cierre de 2003, se dota por un criterio mixto, estimación global para las deudas del ejercicio corriente y provisión individualizada para las deudas comunicadas a vía de apremio. No se incluyen en la provisión, y deberían provisionarse al 100%, las

---

<sup>16</sup> Artículo 7c) del RD 1163/1990, en su redacción vigente hasta la derogación de dicho artículo por el RD 520/2005, y artículo 221.1c) de la Ley 58/2003, General Tributaria.

deudas que no han sido comunicadas a vía de apremio por deficiencias en la identificación del deudor.

### III. CONCLUSIONES

Las Confederaciones Hidrográficas son Organismos autónomos adscritos al Ministerio de Medio Ambiente que tienen encomendadas, entre otras funciones, la administración y el control del dominio público hidráulico en las cuencas hidrográficas que exceden el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma. En las cuencas internas de las Comunidades Autónomas, la legislación del agua encomienda esas funciones a otros Organismos públicos, no incluidos en el ámbito de la Administración General del Estado, denominados Administraciones hidráulicas.

La financiación de las Confederaciones Hidrográficas procede principalmente de transferencias y subvenciones de los Presupuestos Generales del Estado y de otros ingresos. El análisis de la gestión de la mayor parte de estos últimos ha sido el objetivo de la presente fiscalización. Según los datos agrupados de las cuentas anuales de las Confederaciones para el año 2003, el montante conjunto de los ingresos, excluidas "Transferencias y subvenciones" e ingresos extraordinarios, ascendió a 306 millones de €, que representan aproximadamente el 52 % del total de ingresos del ejercicio.

A grandes rasgos, los ingresos fiscalizados son fundamentalmente de naturaleza tributaria (tasas) que, como tales tributos, se deben aplicar al artículo 30 "Tasas", del presupuesto de ingresos. Sin embargo, las Confederaciones vienen considerando incorrectamente, como operaciones comerciales, los ingresos de varias de ellas, principalmente las de mayor potencial recaudatorio que son las que gravan el consumo de agua en sus dos aplicaciones: riego, y abastecimiento.

Al margen de las conclusiones específicas que se recogen posteriormente, una conclusión general de la fiscalización es la heterogeneidad en la aplicación de las normas por las distintas Confederaciones. Todas ellas tienen asignadas las mismas funciones, todas están adscritas al mismo Ministerio, y las disposiciones por las que se rigen son comunes a todas ellas. Sin embargo, en la práctica los criterios seguidos por cada Confederación son en muchos casos distintos. A título de ejemplo, el titular de un aprovechamiento hidroeléctrico tributará o no por el "Canon de regulación", dependiendo de si la central hidroeléctrica que explota se ubica en el ámbito geográfico de una Confederación o en el de otra.

A una conclusión similar se llegó ya en el Libro Blanco del Agua en España<sup>13</sup>, que al referirse a esta cuestión, dice: "Sin perjuicio de que el marco normativo de actuación sea el mismo para todo el territorio, las diferentes condiciones locales, los diversos hábitos de gestión de la Administración hidráulica, las distintas rentabilidades de los usos agrarios, el mayor o menor nivel asociativo y de autoorganización de los usuarios, las distintas disposiciones de las Comunidades Autónomas, las presiones políticas e intereses locales de los Ayuntamientos... han dado lugar a que, en la práctica, el carácter unitario y globalizador de la legislación estatal haya quedado muy diluido en su aplicación concreta, dando lugar a una situación que, debe decirse sin reserva alguna, presenta obvias deficiencias, y se ha alejado sensiblemente de lo que el legislador previó".

---

<sup>13</sup> Ministerio de Medio Ambiente año 2000.

### **III.1. EN RELACIÓN CON LOS INGRESOS DE NATURALEZA TRIBUTARIA**

#### **III.1.1. Tasas convalidadas por Decretos del año 1960 (epígrafes II.1.2., II.1.3., II.1.4. y II.1.5.)**

El análisis de estas tasas, en concreto la “Tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de obras”, la “Tasa por explotación de obras y servicios”, la “Tasa por redacción de proyectos, confrontación y tasación de obras y proyectos, y la “Tasa por informes y otras actuaciones”, no ha puesto de manifiesto incidencias dignas de mención, salvo en lo referente a la “Tasa por explotación de obras y servicios”. La aplicación de esta tasa, cuya base imponible es la cuota tributaria que resulta de la exacción de otras tasas principales, es significativamente diferente en las distintas Confederaciones, y además, las Confederaciones del Guadiana y del Júcar no la aplican porque consideran que su hecho imponible está contenido en la propia gestión del servicio público por el que se devenga la tasa principal.

Los ingresos procedentes de las citadas tasas no son significativos, salvo los de la “Tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de obras” (ingresos conjuntos de 22,03 millones de € en 2003), y los de la “Tasa por explotación de obras y servicios”.

#### **III.1.2. “Tarifa de aguas trasvasadas del Tajo” y “Tarifa de conducción de aguas por infraestructuras trasvase” (epígrafe II.1.6)**

Tienen como finalidad la recuperación de los costes de las infraestructuras de trasvase Tajo-Segura y de sus gastos de funcionamiento. Su cálculo se realiza por la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura, y se liquida a los usuarios por la Confederación Hidrográfica en cuyo ámbito estén ubicados. Dichas Confederaciones son la del Segura principalmente, la del Guadiana y la del Júcar.

En la fiscalización se observa que la Confederación del Segura viene liquidando las tasas regularmente (los ingresos registrados en 2003 ascienden a 54,97 millones de €). La Confederación del Júcar, por retrasos en la definición en la forma de cobro a los usuarios, no inició las liquidaciones hasta diciembre de 2004. La Confederación del Guadiana tiene asignados dos grupos de usuarios, uno previsto, que correspondería a abastecimientos del “Alto Guadiana”, al que no se le puede liquidar las tasas porque aún no hay suministro al no estar construida la infraestructura necesaria; y otro que son los abastecimientos a las Tablas de Daimiel. El abastecimiento a las Tablas se venía liquidando hasta 2002 por la Confederación del Tajo, y a partir de 2003 debe liquidarse por la del Guadiana, la liquidación de este último año se realizó en julio de 2005.

Las tasas se deben liquidar con las tarifas vigentes en el momento de producirse el hecho imponible. Las tarifas aprobadas para 2003 no adquirieron vigencia hasta el 7/3/2004, por lo que las aplicadas en ese año 2003 fueron las aprobadas para 2002. De las comprobaciones efectuadas en la fiscalización, tomando como base el estudio de la Comisión Central de Explotación del Acueducto Tajo-Segura para 2003 y las tarifas correspondientes a ese ejercicio, se deduce que el efecto del retraso en la aprobación de las tarifas de 2003 no parece cuantitativamente muy significativo.

Junto con las tasas de la Ley 52/1980, la Confederación del Segura ha venido recaudando diversos ingresos derivados de la utilización o el aprovechamiento de infraestructuras del trasvase y del acuífero del Sinclinal de Calasparra. Esa utilización o aprovechamiento parecen hechos imponibles típicos de las tasas, para cuya exacción se debe cumplir el principio de reserva de Ley. Sin embargo, se están liquidando con base en Resoluciones del Presidente de la Confederación, por lo que su exigencia podría ser irregular.

### **III.1.3. Canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico (epígrafe II.1.7).**

Se estima que el Texto Refundido de la Ley de Aguas es ambiguo en la definición de la base imponible de esta tasa. Para suplir esa deficiencia, las Confederaciones deberían haber elaborado instrucciones precisas y actualizadas que posibilitasen el cálculo de la tasa y estandarizasen la gestión. Sin embargo, en general, los Organismos no tienen establecidos criterios expresos de aplicación de la tasa y, además, las valoraciones de las bases imponibles se establecieron hace años, no están aprobadas por sus Presidentes, no se han actualizado, ni existe una unidad o servicio en cada Confederación encargado de coordinar a las múltiples unidades administrativas que gestionan la tasa.

Sea o no consecuencia de lo señalado en el párrafo anterior, la recaudación por esta tasa es muy reducida en la mayoría de las Confederaciones, excepto en la del Ebro, que incluye en esa recaudación un Canon Concesional específico de esa Confederación, establecido en la Ley 18/1981 (2,04 millones de € en 2003) y en la del Guadiana, que grava con el “Canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico” (es la única Confederación que lo hace) las autorizaciones por derivaciones de aguas con carácter temporal, provisional y a título precario (0,88 millones en 2003).

El artículo 112 del Texto Refundido de la Ley de Aguas establece la afectación de la recaudación del “Canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico” a la realización de gastos e inversiones de protección y mejora del dominio público hidráulico. Las Confederaciones no presentan en sus cuentas anuales información alguna sobre los gastos que se hayan podido realizar con esta financiación afectada.

### **III.1.4. Canon de regulación y Tarifa de utilización del agua (epígrafe II.1.8)**

Estas dos tasas constituyen las principales figuras recaudatorias de las Confederaciones. El objeto de ambos tributos es el de compensar, mediante su repercusión a los sujetos pasivos, los costes de la inversión en infraestructuras hidráulicas que soporte la Administración estatal y atender los gastos de su explotación y conservación.

Los sujetos pasivos del “Canon de regulación” son los Ayuntamientos y empresas distribuidoras de agua para consumo humano, los regantes y los titulares de concesiones para usos no consuntivos, tales como aprovechamientos hidroeléctricos, piscifactorías, etc. En la “Tarifa de utilización del agua”, los sujetos pasivos son principalmente los regantes.

La liquidación de estas tasas es compleja; además, como los sujetos pasivos deben soportar sólo el coste de las infraestructuras que les afectan, se deben elaborar estudios económicos para determinar el canon y la tarifa específico de cada zona, sistema, u otro

tipo de unidad territorial en que se distribuya la cuenca competencia de cada Confederación. En 2003, la Confederación del Duero, por ejemplo, tuvo que determinar 14 cánones y 73 tarifas.

En la fiscalización se han analizado los estudios económicos realizados para el cálculo de los cánones y tarifas de 2003, y las liquidaciones emitidas para su recaudación.

De acuerdo con la legislación de aguas, la base imponible de las tasas viene determinada por el coste del capital de las obras realizadas y por los gastos de funcionamiento y conservación, y por los de administración, imputables a dichas obras. El análisis de los estudios económicos realizados para el cálculo de los cánones y tarifas de 2003, no pone de manifiesto incidencias reseñables en la determinación del coste del capital. En cuanto a los gastos que deben imputarse, se observa que la mayoría de las Confederaciones carecen de sistemas de costes adecuados que permitan imputaciones exactas. Por otra parte, la legislación de aguas ha optado por una clasificación funcional en la determinación de los gastos a imputar, lo que implica en sí mismo aplicación de criterios subjetivos por cada Confederación en la determinación de las partidas a incluir en cada función. Esto supone en la práctica que los gastos incluidos por cada Organismo para el cálculo de las correspondientes bases imponibles de cánones y tarifas sean diferentes.

A efectos de determinar las cuotas a repartir entre los sujetos pasivos, todas las Confederaciones, excepto la del Duero, consideran que el Estado es también beneficiario de las obras por la disminución del riesgo de avenidas y otros beneficios indirectos de los embalses. Dicho beneficio, que varía significativamente entre las distintas Confederaciones y dentro de ellas entre las diferentes zonas o sistemas, se calcula a efectos prácticos como un porcentaje de las magnitudes que conforman la base imponible, porcentaje que se excluye de la base a efectos de su repercusión al resto de beneficiarios.

Este beneficio atribuido al Estado conforma el primer bloque de costes de las infraestructuras hidráulicas no recuperable. El segundo bloque lo constituyen los usuarios previsibles de las obras de regulación existentes, que de acuerdo con la legislación se deben computar a efectos del cálculo de la cuota de los cánones en los estudios económicos, pero al no ser sujetos pasivos de la tasa, la cuota que se les asigna no se les liquida ni, por tanto, se recauda. Cabe mencionar un tercer bloque que afecta al coste del capital que se repercute en el cálculo de cánones y tarifas, dicho coste se debe realizar sobre el valor de las inversiones actualizado al tipo de interés legal del dinero vigente en cada periodo, pero siempre que sea superior al 6%. Ese descuento de 6 puntos porcentuales provoca que no se hayan realizado actualizaciones desde 1997, último año en que el interés legal del dinero superó el 6%.

El análisis de las liquidaciones emitidas para el cobro de los cánones y tarifas de 2003 pone de manifiesto, en todas las Confederaciones, deficiencias notables en los registros de usuarios, que en general no garantizan que en ellos se contengan todos, y exclusivamente, los sujetos pasivos de los cánones y tarifas. El Ministerio de Medio Ambiente conoce este problema común y ha puesto en marcha, y se está aplicando en las distintas Confederaciones, el denominado "Proyecto ALBERCA" (Actualización de Libros de Registro y Catálogo) para la correcta incorporación a los registros de los distintos aprovechamientos.

De acuerdo con la legislación vigente, las Confederaciones deben aprobar y liquidar los cánones y tarifas en el propio ejercicio al que se refieren, y notificar las liquidaciones a los

sujetos pasivos en la forma prevista en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En 2003 se han cumplido, en general, esas obligaciones, si bien cabe mencionar excepciones referentes a las Confederaciones del Guadalquivir y del Guadiana.

En la Confederación del Guadalquivir, las liquidaciones correspondientes a los distintos sujetos pasivos (las listas cobratorias) no son objeto de aprobación mediante resolución u otro acto administrativo específico y, además, muchas de las liquidaciones se han enviado a los sujetos pasivos sin reunir los requisitos de notificación exigidos por la citada Ley de Régimen Jurídico.

La Confederación del Guadiana aprueba, liquida y reconoce en cuentas los cánones y tarifas en el propio ejercicio al que se refieren. Sin embargo, las liquidaciones emitidas lo son con carácter provisional y no se notifican a los sujetos pasivos. En años posteriores se anulan las liquidaciones provisionales y se emiten liquidaciones definitivas que sí se notifican a los interesados.

Esta práctica, que según manifiesta el Organismo es consecuencia de retrasos arrastrados de periodos anteriores, y que tiene la finalidad de no perjudicar a los usuarios con una liquidación conjunta de varios años, incumple lo dispuesto en materia de liquidación y notificación de cánones y tarifas y aumenta la complejidad del registro, control y gestión de esos ingresos. Así, en las cuentas del ejercicio 2003 se registra el importe de las liquidaciones provisionales de 2003, no notificadas, la anulación de las liquidaciones provisionales de 2001, y las liquidaciones definitivas por ese último año que se notificaron en 2003. A su vez, el balance a 31/12/2003 recoge, además de los derechos exigibles no satisfechos a dicha fecha, la totalidad de los deudores con liquidación provisional por 2002 y 2003. Por otra parte, a tenor del criterio de reconocimiento contable de los ingresos establecido en los principios contables públicos, cabe considerar que las liquidaciones provisionales, en cuanto que no se notifican a los sujetos pasivos, carecen de eficacia y su emisión no sería requisito suficiente para su contracción en cuentas.

Los costes a repercutir por el total del “Canon de regulación” y de la “Tarifa de utilización del agua” que resultan de los estudios económicos para el año 2003, de todas las Confederaciones, ascienden a 175,75 millones de €. Frente a esta cifra, los importes liquidados por el mencionado año, hasta la última fecha en que se ha podido disponer de ese dato (generalmente marzo de 2005), es de 151,76 millones.

En la fiscalización se ha realizado un análisis selectivo en cada Confederación de las diferencias observadas entre el importe a repercutir, que resulta de los estudios económicos de cada canon o tarifa, y el efectivamente liquidado.

Las principales diferencias, que han sido explicadas suficientemente por los Organismos, obedecen a los siguientes motivos:

- Actualizaciones de los registros de usuarios, por las diferencias entre la información disponible a la fecha de elaboración de los estudios económicos, y la disponible, meses después, a la fecha de las liquidaciones.
- Defectos de los registros de usuarios, que en muchos casos contienen los datos necesarios para la elaboración de los estudios económicos, pero no para la liquidación de las tasas, por ejemplo, carencia o errores del NIF. Hay que señalar

que estos defectos no han impedido que algunas Confederaciones, especialmente la del Duero y la del Tajo, hayan realizado liquidaciones asignando NIF ficticios.

- Liquidaciones que se realizan sobre consumos reales (abastecimientos, en general), mientras que los estudios económicos se basan en antecedentes de años anteriores.
- El efecto sobre el “Canon de regulación” del cómputo en los estudios económicos de los beneficiarios previsibles, a los que, como ya se ha comentado, no se les liquida dicho “Canon”.
- La no aprobación de cánones o tarifas como consecuencia de la interposición de reclamaciones a los estudios económicos que los determinaron. En esos casos, o no se han liquidado, o lo han sido con los importes que correspondían al último estudio económico aprobado.

Cabe citar también el caso específico de la “Tarifa de utilización del agua” por la utilización del acuífero del sinclinal de Calasparra de la Confederación del Segura, que no fue aprobada ya que en 2003 no se utilizaron los recursos del acuífero. El estudio económico elaborado para dicha “Tarifa” cuantificaba los costes a repercutir en 5,5 millones de €, y es el origen de la principal diferencia entre los costes a repercutir establecidos en los estudios económicos sobre cánones y tarifas, y los importes efectivamente liquidados por esa Confederación.

### **III.1.5. Canon por explotación de saltos a pie de presa (epígrafe II.1.9)**

TEste “Canon” no se contempla expresamente en el Texto Refundido de la Ley de Aguas, sino que su regulación nace del Reglamento del Dominio Público Hidráulico. Aunque la Ley 25/1998, de Modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público, lo recoge como una de las tasas que son exigibles por la Administración estatal, en diversos fallos y sentencias de distintos Tribunales se viene considerando que no tiene origen tributario, sino contractual derivado del concurso público por el que se otorga el título concesional.

El análisis realizado en la fiscalización ha puesto de manifiesto algunas incidencias que afectan: a la Confederación del Ebro, que repercute IVA a las liquidaciones, lo que se estima irregular puesto que no parece amparado por ninguna disposición de las que regulan dicho Impuesto; a las Confederaciones del Guadiana y del Júcar, que dejaron de liquidar el “Canon” de algunos periodos, que estaría ya prescrito; y a la Confederación del Segura, que por defectos en el título concesional de una concesión para aprovechamiento hidroeléctrico presenta problemas importantes para el cobro del “Canon” de esa concesión.

### **III.1.6. Cánones de vertidos (epígrafe II.1.10)**

La realización de vertidos al dominio público hidráulico necesita autorización administrativa previa, y está gravada con una tasa de aplicación finalista al control, protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica. Los vertidos principales proceden de las aguas residuales de las redes de saneamiento de los municipios y de aguas residuales de las industrias.

En el periodo base al que se refiere la fiscalización (el año 2003) la tasa tuvo dos denominaciones y dos regulaciones distintas. Hasta el 6/6/2003, la tasa vigente fue el “Canon de vertidos”; a partir de dicha fecha y como consecuencia de la entrada en vigor del RD 606/2003, de modificación del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, la tasa vigente pasó a ser el “Canon de control de vertidos”.

El cambio de denominación de la tasa comportó no sólo eso, sino también modificaciones sustanciales que afectaron, entre otros extremos, al cálculo del importe a satisfacer por el canon y a la aplicación del producto recaudado.

Desde el punto de vista del cálculo del importe del canon, el de “vertidos” se determinaba a partir de una denominada “unidad de contaminación” a la que se le asignó en 1986 un valor inicial transitorio (3.005 €) hasta que las Confederaciones hicieran sus propios cálculos en función de sus previsiones de inversión en las actuaciones finalistas de la tasa, de forma que se consiguiera la financiación necesaria. En la práctica, ninguna Confederación hizo cálculos propios; todas han aplicado el valor inicial transitorio de 3.005 € en todas las liquidaciones practicadas entre 1986 y el 6/6/2003. Por lo que respecta al “Canon de control de vertidos”, su importe se calcula a partir del precio unitario del “control de vertido”, cuya cuantía se fija en el RD 606/2003 y puede ser objeto de revisión en los Presupuestos Generales del Estado.

En relación con la aplicación del producto recaudado, la regulación del “Canon de vertidos” contemplaba la posibilidad de suscribir convenios con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, o con otras entidades. Al amparo de estas disposiciones, la mayor parte de las Confederaciones, excepto la del Guadiana y la del Segura, tenían suscritos convenios mediante los cuales se convenía ceder parte del producto de la tasa a las Comunidades, Corporaciones u otras entidades, para que financiaran obras destinadas a la finalidad prevista por la tasa. La aplicación de estas cantidades, dependiendo del convenio, estaba sujeta a justificación. A partir de la entrada en vigor del RD 606/2003, las Confederaciones consideraron extinguidos los convenios.

Pese a que no ha sido objeto específico de esta fiscalización el análisis de la regularidad de los convenios en el momento en que se suscribieron, cabe mencionar que de los antecedentes examinados se deduce que se celebraron, en ocasiones, incumpliendo las disposiciones establecidas al respecto. En alguno de los convenios, en concreto los celebrados por las Confederaciones del Ebro, del Júcar y del Norte con Comunidades Autónomas, se convino que la recaudación del canon lo fuera por la Comunidad Autónoma, la cual, una vez detraído el producto del canon cedido por el convenio, debía transferir a la Confederación Hidrográfica el líquido resultante.

En relación con la ejecución posterior de los convenios, se observa que las Comisiones de seguimiento creadas para su vigilancia y control no llegaron, en muchos casos, a celebrar reuniones. Por otra parte, se han puesto de manifiesto algunas incidencias entre las que cabe destacar, en la Confederación del Guadalquivir, que se han compensado deudas de empresas municipales al amparo de un convenio con la Junta de Andalucía, cuando dichas deudas tenían origen anterior a la suscripción del convenio, y que se han financiado inversiones convenidas con una entidad privada, cuya justificación es deficiente y no está avalada por la correspondiente Comisión de seguimiento. En la Confederación del Júcar, la cantidad anual equivalente al 15% de la recaudación del “Canon de vertidos” en la Comunidad Autónoma de Valencia que debía recibir el Organismo con base al convenio

con esa Comunidad, permaneció constante, en valor absoluto, desde 1994, y no hay constancia de reuniones de la correspondiente Comisión de seguimiento.

En general, las Confederaciones que tenían suscritos convenios han venido registrando en su contabilidad el importe íntegro de los ingresos por la liquidación del “Canon de vertidos”, y como gasto por transferencia, en el ejercicio que se hace efectiva, la parte del tributo cedido en el convenio. Son excepción las Confederaciones del Ebro y del Júcar, que vinieron registrando el producto de la tasa por su importe líquido, deducida la parte a favor de la Comunidad, práctica prohibida por el art. 58 TRLGP (art. 27.4 de la actual Ley General Presupuestaria). Por otra parte, en la aplicación contable de las transferencias se han utilizado procedimientos inadecuados por alguna Confederación, en los casos en que era insuficiente el crédito presupuestario para aplicar dichas transferencias.

Como ya se ha comentado el producto del “Canon de vertidos” y del “Canon de control de vertidos” está afectado por Ley a una aplicación finalista de control, protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica. Sin embargo, ninguna de las Confederaciones, excepto la del Norte, presenta en sus cuentas anuales información alguna sobre los gastos que se hayan podido cubrir con esa financiación afectada. Por lo que respecta al producto cedido en los convenios, en muchos de ellos las entidades con las que se suscribieron no estaban obligadas a presentar justificación ante la correspondiente Confederación, y como se ha señalado, no hubo reuniones de las respectivas Comisiones de seguimiento encargadas de su control.

Debido al cambio de normativa y a la revisión de autorizaciones que fue necesario realizar, las Confederaciones liquidaron el canon correspondiente al ejercicio 2003, especialmente el de “control de vertidos”, con retraso sobre el periodo previsto (primer trimestre del año siguiente), aunque la mayoría lo han liquidado en el transcurso del ejercicio 2004.

### **III.2. EN RELACIÓN CON LOS INGRESOS DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR E INDEMNIZATORIO (epígrafe II.2.)**

El régimen de infracciones y sanciones para la protección del dominio público hidráulico viene establecido en el Texto Refundido de la Ley de Aguas y sus disposiciones de desarrollo. La normativa reguladora del procedimiento sancionador es la contenida en el RD 1398/1993, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

La resolución del procedimiento corresponde al Presidente de la Confederación en los casos de infracciones leves y menos graves (sanción de hasta 30.050,61 €), al Ministro de Medio Ambiente en infracciones graves (sanción entre 30.050,62 € y 300.506,06 €), y al Consejo de Ministros en infracciones muy graves (sanción de más de 300.506,06 €, hasta 601.012,10 €). La resolución debe fijar las sanciones que se impongan y, en su caso, la indemnización necesaria para la reparación de los daños y perjuicios causados, así como la reposición de las cosas a su estado anterior.

El importe de las indemnizaciones se incluye en el presupuesto de ingresos de las Confederaciones. El importe de las sanciones, hasta la modificación del artículo 339 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico por el RD 606/2003, debía ingresarse en papel de pagos al Estado, lo que implicaba su imputación al presupuesto del Estado. A partir de la entrada en vigor del RD 606/2003, los ingresos por sanciones se deben realizar en una

cuenta especial habilitada en el Banco de España y destinada a recoger tanto dichos ingresos como los procedentes de indemnizaciones.

La supresión del procedimiento de ingreso de las sanciones en papel de pagos al Estado ha supuesto una mejora notable que elimina un conjunto de problemas surgidos en diversas Confederaciones y derivados, principalmente, de las dificultades de los sancionados para adquirir ese medio de pago en cuantía suficiente para hacer frente a la sanción impuesta. Sin embargo, la nueva redacción del artículo 339 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico ha traído problemas de interpretación en cuanto a la imputación del producto de las sanciones. En general, las Confederaciones los han considerado como ingresos propios, excepto la del Guadiana, que los sigue considerando como ingresos del presupuesto del Estado siguiendo el criterio dado por la Intervención General de la Administración del Estado a una consulta formulada al respecto por dicha Confederación.

Por otra parte, sólo las Confederaciones del Guadalquivir y del Júcar han cumplido el requisito de apertura de cuenta específica en el Banco de España para el ingreso de sanciones e indemnizaciones. El resto utilizan para ese fin otras cuentas abiertas en dicho Banco o, en el caso de la CH del Guadiana, una cuenta restringida abierta en otra entidad financiera.

Ninguna Confederación dispone de manual específico para la gestión de los procedimientos sancionadores. La mayoría tampoco cuenta con procedimientos escritos y definidos para determinar la valoración de los daños al dominio público que deben indemnizarse. La nueva redacción dada al artículo 326 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico por el RD 606/2003, dispone que el Ministerio de Medio Ambiente establecerá los criterios técnicos para la determinación de dichos daños, pero no consta que esos criterios hayan sido aún establecidos.

La tramitación del procedimiento sancionador está encomendada en todas las Confederaciones a una Unidad específica dependiente de la Comisaría de Aguas. Sin embargo, en la práctica, en muchas de las Confederaciones, la información sobre la situación administrativa de los expedientes sancionadores parece estar dispersa, sin que exista un registro único, o al menos así se deduce de los datos suministrados en la fiscalización, ni nadie que tenga como función específica alertar con tiempo suficiente de los eventuales riesgos de caducidad e incluso prescripción.

El producto de las indemnizaciones, y el de las sanciones a partir de la nueva redacción del artículo 339 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, debe destinarse a financiar la mejora del dominio público y la restitución a su estado primitivo. Sin embargo, al igual que sucede con los otros ingresos (Canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico y cánones de vertidos), que están afectados por Ley a la satisfacción de determinados gastos, las Confederaciones no aportan información de las actuaciones que hayan podido efectuar con esa financiación.

En relación con los expedientes abiertos por el procedimiento sancionador, en la fiscalización se han realizado determinadas comprobaciones sobre la regularidad en su tramitación, fundadas en la información existente en el momento de la realización del trabajo de campo (en general, primer semestre de 2005). Los expedientes sujetos a comprobación han sido los iniciados en 2002 y 2003 por infracciones leves y menos graves, y los iniciados en esos dos años, y también en 2001 por infracciones graves y muy graves.

El número de expedientes iniciados en el periodo 2002-2003 por infracciones leves y menos graves, oscila entre los menos de 700 en la CH del Júcar y los más de 5.000 en la CH del Duero. En estas infracciones la caducidad y la prescripción han operado en un porcentaje de expedientes que ha sido, como máximo, del 2,5% (Confederación del Norte). Sin embargo, se observan porcentajes más significativos de expedientes que se califican en situación de "sobreseídos" o "archivados", a la que se habría podido llegar, en algunos casos, como consecuencia de caducidad.

En cuanto a los expedientes graves, y muy graves, el número de los iniciados en el trienio 2001-2003 es lógicamente mucho más reducido; la Confederación con más expedientes de este tipo es la del Guadalquivir con 58. En estas infracciones el juego de los plazos de caducidad y de prescripción de la infracción permite que expedientes caducados puedan iniciarse nuevamente en tanto no prescriba la infracción. Por lo que respecta a la obligación de indemnizar por los daños causados al dominio público hidráulico prescribe a los quince años.

La fiscalización pone de manifiesto la prescripción de 12 infracciones muy graves y graves, en las Confederaciones del Duero (4 graves), del Guadalquivir (1 muy grave), del Guadiana (1 muy grave y 4 graves), del Júcar (1 grave), y del Segura (1 muy grave). En todas las infracciones muy graves prescritas ha continuado la exigencia de la indemnización, no así en lo que respecta a infracciones graves.

Cabe señalar que el procedimiento sancionador seguido por la Confederación del Segura se vio afectado por una Resolución de su Presidente, de fecha 22/10/2002, por la que se ampliaba el plazo máximo de resolución en los expedientes sancionadores de 12 a 18 meses, que se concluyó era nula de pleno derecho por el Servicio Jurídico del Estado en el Ministerio de Medio Ambiente. La nulidad de la Resolución ha tenido como efecto, en unos casos, el archivo de expedientes, iniciándose simultáneamente nuevo procedimiento sancionador, y en otros casos el procedimiento continuó sin considerar que el expediente se inició con base en una Resolución nula.

### **III.3. EN RELACIÓN CON OTROS INGRESOS (epígrafe II.3.)**

Proceden fundamentalmente de la venta de energía eléctrica y de la explotación de bienes agrícolas y forestales.

Algunas Confederaciones poseen centrales hidroeléctricas que explotan directamente y de las que obtienen ingresos significativos por la venta a empresas eléctricas de la energía producida. En 2003, los ingresos registrados por las Confederaciones del Duero, del Guadalquivir, y del Segura, fueron de 1,66, 2,59, y 1,13 millones de €, respectivamente. La Confederación del Guadiana genera también ingresos de esta naturaleza, pero por retrasos en la facturación no los registró en 2003.

Diversas Confederaciones, principalmente las del Duero, del Ebro, del Guadalquivir y del Segura, registran en el ejercicio 2003 ingresos en concepto de explotaciones agrícolas y forestales en terrenos de naturaleza patrimonial. Los ingresos más significativos corresponden a la Confederación del Duero (2,34 millones de €), seguida por la del Guadalquivir (0,90 millones).

La Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que entró en vigor, el 4/2/2004, contiene una regulación precisa (arts 105 y siguientes) de la contratación para la explotación de bienes y derechos patrimoniales de los Organismos públicos, a la que tendrán que adaptarse las Confederaciones Hidrográficas.

#### **III.4. EN RELACIÓN CON LOS PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS PARA EL COBRO DE LOS INGRESOS NO SATISFECHOS EN PLAZO (epígrafe II.4.)**

La revisión efectuada en la presente fiscalización pone de manifiesto, como resultados generales: retrasos recurrentes en la remisión a la Agencia Estatal de Administración Tributaria de las liquidaciones no cobradas en periodo voluntario; la no conciliación (con excepción de la Confederaciones del Ebro y del Norte) entre la información que envía periódicamente dicha Agencia sobre la situación de la deuda apremiada y la que las propias Confederaciones tienen sobre la remitida para su recaudación ejecutiva; y la existencia de un número considerable de liquidaciones impagadas, pero que no son susceptibles de recaudación en ejecutiva.

Todas las Confederaciones, excepto la del Guadiana y la del Júcar, incluyen entre sus deudores a algunos con errores o carencias básicas en sus datos de identificación. Esta situación, que dificulta o impide que puedan ser enviados a la vía ejecutiva, es muy significativa en las Confederaciones del Duero y del Tajo, en las que la deuda afectada a 31/12/2003 asciende a 6,6 y 2 millones de €, respectivamente.

El montante de la deuda liquidada, no ingresada en plazo y no enviada a recaudación ejecutiva es significativo. El riesgo de prescripción de las deudas se puede estimar en el 5 %, aproximadamente, en las Confederaciones del Tajo, del Guadalquivir y del Segura. En la Confederación del Guadiana el porcentaje se sitúa en torno al 3%, en la del Norte cercano al 1%, e inferior a dicho porcentaje en la del Júcar.

En general, los saldos contables de deudores están razonablemente soportados, aunque con algunas pequeñas diferencias porcentuales, con las correspondientes relaciones nominativas. Por excepción, en la Confederación del Guadalquivir el saldo contable es superior en un 21% al importe que resulta de las relaciones de deudores. En sentido contrario, el importe de las relaciones nominativas de deudores de la Confederación del Segura excede en un 9 % al saldo contable.

Es de destacar que el saldo de deudores de la Confederación del Guadalquivir soportado por relaciones nominativas, que ascendía a 171 millones de € a 31/12/2003, incluye 44 millones por las indemnizaciones a satisfacer por la empresa Boliden Apirsa, SL, como consecuencia de un procedimiento sancionador por vertidos incontrolados al río Guadiamar. La deuda está todavía pendiente de cobro y su recuperación es dudosa dado que el 10 de febrero de 2005, el Juzgado de lo Mercantil nº 1 de Sevilla declaró el concurso voluntario de Boliden, lo que, conforme al artículo 55 de la Ley 22/2003, Concursal, impide que se pueda iniciar el procedimiento de apremio sobre la deuda no ingresada.

Todas las Confederaciones han dotado provisión para insolvencias al cierre del ejercicio 2003. La dotación media es del 32% de los saldos de deudores.

## IV. RECOMENDACIONES

1.- Con carácter general, se recomienda que el Ministerio de Medio Ambiente realice las actuaciones de coordinación oportunas a fin de conseguir de todas las Confederaciones Hidrográficas una aplicación uniforme de la normativa vigente en materia de ingresos, lo que puede exigir, en ocasiones, la adopción por el Ministerio de medidas adecuadas para unificar la interpretación de determinadas normas por las Confederaciones. Así ocurre, por ejemplo, en relación con la aplicación presupuestaria y contable que debe darse a los ingresos por multas del procedimiento sancionador a partir de la nueva redacción dada por el RD 606/2003 al Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

2.- Debería estudiarse la modificación legislativa de los elementos esenciales de algunas de las tasas de las Confederaciones, cuya complejidad y a menudo casi imposibilidad técnica para su cálculo (en palabras del Libro Blanco del Agua en España) dificultan su gestión. En este sentido, por ejemplo, sería conveniente una mayor concreción de las partidas que deben conformar los costes a repercutir en el "Canon de regulación" y en la "Tarifa de utilización de agua". Por otra parte y como ya ha recomendado el Tribunal de Cuentas en su "Informe de fiscalización de los procedimientos de gestión y control de tasas en el sector público estatal", podría estudiarse también la supresión de varias de las tasas reguladas por diversos Decretos de 1960, que tienen escaso o nulo poder recaudatorio, o suponen simultáneamente, en el caso de la "Tasa por gastos y remuneraciones en dirección e inspección de obras", un ingreso por su recaudación y un coste que se incorpora al de las obras contratadas.

3.- Es urgente acelerar la actualización de los Registros administrativos de titulares de derechos sobre el agua, cuya correcta identificación como sujetos pasivos de las principales tasas es un elemento imprescindible para la adecuada gestión de estos ingresos.

4.- Se recomienda prestar mayor atención a la gestión del procedimiento sancionador, en especial mejorando el seguimiento y control de los diferentes plazos de los expedientes, de forma que se disminuyan los riesgos de caducidad y se eviten los de prescripción.

5.- Debe aumentar la eficacia recaudatoria, lo que implica la introducción de mejoras en los sistemas de control de cobros en periodo voluntario, y los de comunicación a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de las deudas en vía de apremio, incluyendo la necesaria conciliación periódica con la información de dicha Agencia. Asimismo, deben realizarse las regularizaciones contables de deudores que sean pertinentes, de tal forma que sus saldos reflejen fielmente derechos efectivos de cobro.

Madrid, 21 de diciembre de 2006

EL PRESIDENTE



Ubaldo Nieto de Alba



## **V. ANEXOS**



## **INDICE DE ANEXOS**

- 1-3 DERECHOS RECONOCIDOS NETOS REGISTRADOS EN CUENTAS ANUALES. EJERCICIO 2003
- 4 DEUDORES PRESUPUESTARIOS Y PROVISIÓN PARA INSOLVENCIAS. EJERCICIO 2003



**DERECHOS RECONOCIDOS NETOS REGISTRADOS EN CUENTAS ANUALES. EJERCICIO 2003**  
**(Importe expresado en €)**

<b>CONFEDERACIONES</b>	<b>TASA: DIRECCION E INSPECCION DE OBRAS</b>	<b>TASA: EXPLOTACIÓN DE OBRAS Y SERVICIOS</b>	<b>TASA: REDACCIÓN PROYECTOS, CONFRONTACIÓN Y TASACIÓN DE OBRAS Y PROYECTOS</b>	<b>TASA: INFORMES Y OTRAS ACTUACIONES</b>
DUERO	1.205.341	3.310.930	86.962	88.818
EBRO	5.108.458	53.714	53.306	202.979
GUADALQUIVIR	2.270.842	-	13.565	204.522
GUADIANA	2.436.796	-	4.753	263.837
JÚCAR	2.434.581	-	7.301	75.685
NORTE	4.714.357	-	-	290.905
SEGURA	355.909	130.253	-	22.206
TAJO	3.507.387	-	6.335	160.895
<b>TOTAL</b>	<b>22.033.671</b>	<b>3.494.897</b>	<b>172.222</b>	<b>1.309.847</b>

**DERECHOS RECONOCIDOS NETOS REGISTRADOS EN CUENTAS ANUALES. EJERCICIO 2003**  
(Importe expresado en €)

CONFEDERACIÓN	TARIFA DE AGUAS TRASVASADAS DEL TAJO Y TARIFA DE CONDUCCIÓN DE AGUAS POR INFRAESTRUCTURA TRASVASE	CANON UTILIZACIÓN BIENES DPH	CANON REGULACIÓN y TARIFA DE UTILIZACIÓN DEL AGUA	CANON POR EXPLOTACIÓN DE SALTOS A PIE DE PRESA	CANON DE CONTROL DE VERTIDOS
DUERO	-	410.833	20.353.304	3.938.708	2.181.930
EBRO	-	2.036.477	26.129.353	2.394.645	3.432.952
GUADALQUIVIR	-	19.437	53.695.228	600.165	7.135.528
GUADIANA	-	1.045.936	(2) 50.995.917	1.419.195	1.237.179
JÚCAR	-	294.614	5.179.084	19.533	1.215.537
NORTE	-	100.373	1.798.114	289.115	16.815.983
SEGURA	(1) 56.131.640	27.300	3.049.260	-	1.683.447
TAJO	-	305.826	29.049.237	345.808	4.289.934
<b>TOTAL</b>	<b>56.131.640</b>	<b>4.240.796</b>	<b>190.249.496</b>	<b>9.007.169</b>	<b>37.992.490</b>

(1) Incluye 1,09 millones de € por la "Tarifa de utilización del agua en trámite concesional de los canales del Post-trasvase" y 0,15 millones de € por la "Tarifa de utilización del agua de los Pozos del Sinclinal de Calasparra". (Ver epígrafe II.1.6).

(2) Incluye las liquidaciones provisionales del 2003, no notificadas (26,9 millones de €) y las liquidaciones definitivas de 2001, notificadas (Ver epígrafe II.1.8).

**DERECHOS RECONOCIDOS NETOS REGISTRADOS EN CUENTAS ANUALES. EJERCICIO 2003**  
(Importe expresado en €)

<b>CONFEDERACIONES</b>	<b>MULTAS</b>	<b>INDEMNIZACIONES DPH</b>
DUERO	260.029	228.894
EBRO	20.735	74.225
GUADALQUIVIR	-	1.225.792
GUADIANA	-	172.759
JÚCAR	91.051	62.457
NORTE	431.247	375.811
SEGURA	650.251	230.852
TAJO	899.502	312.781
<b>TOTAL</b>	<b>2.352.815</b>	<b>2.683.571</b>

**DEUDORES PRESUPUESTARIOS Y PROVISIÓN PARA INSOLVENCIAS. EJERCICIO 2003**  
(Importe expresado en €)

<b>CONFEDERACIONES</b>	<b>DEUDORES PRESUPUESTARIOS SALDO A 31/12/2003</b>	<b>PROVISIÓN INSOLVENCIAS SALDO A 31/12/2003</b>	<b>% PROVISIÓN INSOLVENCIAS/DEUDORES PRESUPUESTARIOS</b>
DUERO	24.285.764	7.784.656	32,05
EBRO	17.072.849	4.410.664	25,83
GUADALQUIVIR	218.081.556	70.430.126	32,30
GUADIANA	101.082.152	49.893.482	49,36
JÚCAR	18.347.447	3.346.647	18,24
NORTE	39.789.449	3.896.889	9,79
SEGURA	17.921.263	7.007.529	39,10
TAJO	58.927.884	14.036.564	23,82
<b>TOTAL</b>	<b>495.508.364</b>	<b>160.806.557</b>	<b>32,45</b>