

---

INFORME DEFINITIVO DE FISCALIZACIÓN

**SOBRE CANON DE SANEAMIENTO DE  
AGUAS**

EJERCICIO 2013



Sindicatura de Cuentas  
del Principado de Asturias

El Consejo de la Sindicatura de Cuentas en ejercicio de su función fiscalizadora establecida en el artículo 6 de la Ley 3/2003, de 24 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, ha aprobado en sesión de 15 de julio de 2015 el Informe Definitivo de Fiscalización sobre "Canon de Saneamiento de Aguas. Ejercicio 2013". Asimismo ha acordado su elevación a la Junta General para su tramitación parlamentaria y su remisión a las entidades objeto de fiscalización, según lo previsto en el artículo 15 de la Ley de la Sindicatura de Cuentas.

# ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>7</b>
I.1. Iniciativa de la fiscalización.....	7
I.2. Ámbito subjetivo y temporal .....	7
I.2.1. Ámbito subjetivo.....	7
I.2.2. Ámbito temporal .....	7
I.3. Objetivos y alcance .....	7
I.4. Marco normativo .....	8
I.5. Limitaciones al alcance .....	10
I.6. Trámite de alegaciones.....	10
<b>II. CONCLUSIONES</b> .....	<b>11</b>
<b>III. RECOMENDACIONES</b> .....	<b>13</b>
<b>IV. EL CANON DE SANEAMIENTO EN EL PA</b> .....	<b>14</b>
IV.1. Definición. Régimen jurídico .....	14
IV.2. Naturaleza del canon de saneamiento.....	15
IV.3. La Junta de Saneamiento del Principado de Asturias. Convenio de delegación de funciones .....	16
IV.4. Las cifras del Canon de Saneamiento en el 2013 en el PA.....	19
<b>V. PROCEDIMIENTO DE EXACCIÓN DEL CANON DE SANEAMIENTO</b> .....	<b>22</b>
V.1. Consideraciones generales.....	22
V.2. Procedimiento de Gestión tributaria.....	22
V.2.1. Identificación obligados tributarios: Censo de contribuyentes.....	22
V.2.2. Fase de liquidación en el procedimiento de gestión tributaria.....	27
V.3. Proceso de Inspección tributaria.....	29
V.4. Procedimiento de Recaudación tributaria .....	30
<b>VI. REFLEJO PRESUPUESTARIO DEL CANON DE SANEAMIENTO</b> .....	<b>34</b>
VI.1. Presupuesto de ingresos de la Junta de Saneamiento del Principado de Asturias .....	34
VI.2. Afectación de los ingresos obtenidos por canon de saneamiento.....	37
VI.3. Destino de los ingresos obtenidos por canon de saneamiento en 2013.....	38
<b>VII. HECHOS POSTERIORES</b> .....	<b>41</b>
VII.1. Evolución normativa en materia del canon de saneamiento .....	41
VII.2. Principales novedades del Impuesto sobre Afecciones Ambientales.....	41
<b>ANEXOS</b> .....	<b>45</b>

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

APA	Administración del Principado de Asturias
BOPA	Boletín Oficial del Principado de Asturias
CADASA	Consortio para el Abastecimiento de Aguas y Saneamiento del Principado de Asturias
CA/CCAA	Comunidad Autónoma/ Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CEE	Comunidad Económica Europea
CGPA	Cuenta General del Principado de Asturias
DA	Disposición Adicional
DRN	Derechos reconocidos netos
DT	Disposición Transitoria
EAPA	Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias
EDAR	Estación depuradora de aguas residuales
EL/EELL	Entidad local/Entidades locales
EMA	Empresa Municipal de Aguas de Gijón, SA
EPSTPA	Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias
IAA	Impuesto sobre las afecciones ambientales del uso del agua
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
JUSA	Junta de Saneamiento
LASA	Ley de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Asturias
LGT	Ley General Tributaria
LOFCA	Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local
LSC	Ley de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias
N/A	No aplica
OA	Organismo Autónomo
ORN	Obligaciones reconocidos netas
PA	Principado de Asturias
PGPA	Presupuestos Generales del Principado de Asturias
RASA	Reglamento de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Asturias
SC	Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias
TCu	Tribunal de Cuentas
TRAGSA	Transformación Agraria, SA
TRREPPA	Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias





## **I. INTRODUCCIÓN**

### **I.1. Iniciativa de la fiscalización**

A la SC en el ejercicio de su función fiscalizadora y de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la LSC, le corresponde el control externo de la actividad económico-financiera del sector público autonómico del PA.

El Consejo de la SC en su reunión de 19 de diciembre de 2013 acordó aprobar el Programa Anual de Fiscalizaciones para el año 2014, que incluye, entre otros, el Informe de Fiscalización del Canon de Saneamiento de Aguas, ejercicio 2013.

### **I.2. Ámbito subjetivo y temporal**

#### **I.2.1. Ámbito subjetivo**

Según lo establecido en el Programa de Fiscalización para el ejercicio 2014, el ámbito subjetivo de la presente fiscalización es el canon de saneamiento.

#### **I.2.2. Ámbito temporal**

La fiscalización realizada se refiere al ejercicio 2013, sin perjuicio de que, cuando se haya considerado necesario, hayan podido ser objeto de análisis transacciones acaecidas con anterioridad o posterioridad a dicho ejercicio, con el fin de delimitar los antecedentes que dieron lugar a transacciones u operaciones vigentes en el ejercicio de fiscalizado, o, en su caso, comprobar el desenlace de las mismas ocurrido en ejercicios posteriores.

Asimismo, de conformidad con lo establecido en las Normas de Auditoría del Sector Público, también han podido ser objeto de análisis las operaciones acontecidas hasta la fecha de finalización de los trabajos y emisión del Informe Provisional, enmarcando dichas actuaciones en el análisis de los hechos posteriores.

### **I.3. Objetivos y alcance**

La fiscalización ha tenido como objetivos los siguientes:

- Verificar el cumplimiento de la legalidad vigente aplicable al canon de saneamiento de aguas del PA en el ejercicio 2013.
- Analizar el sistema de gestión establecido para la exigencia del tributo.
- Fiscalizar los importes reconocidos presupuestaria y contablemente en concepto de canon de saneamiento en la CGPA del ejercicio 2013.
- Comprobar, en su caso, el grado de cumplimiento de los objetivos fijados en relación a este tributo.

Este trabajo de fiscalización constituye una auditoría de cumplimiento no constituyendo por tanto el objetivo la realización de una auditoría financiera ni de una

auditoría operativa, realizándose el mismo conforme a los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público

Todos los importes numéricos que figuran en el presente Informe están expresados en euros sin decimales y por lo tanto las sumas de los sumandos de cada columna pudiera no coincidir exactamente con el total reflejado consecuencia de desprestigiar visualmente las fracciones decimales.

#### **I.4. Marco normativo**

La principal regulación de la actividad económica, financiera, presupuestaria y contable del canon de saneamiento en el periodo a fiscalizar es la siguiente:

- Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.
- Ley Orgánica 8/1990, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.
- Ley 1/1994, de 21 de febrero, sobre abastecimiento y saneamiento de aguas en el Principado de Asturias.
- Ley 15/2002, de 27 de diciembre, de acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2003.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Ley 58/2003, de 17 diciembre, General Tributaria.
- Ley 5/2010, de 9 de julio, de medidas urgentes de contención del gasto y en materia tributaria para la reducción del déficit público.
- Ley del PA 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2013.
- Ley del PA 4/2012, de 28 de diciembre, de medidas urgentes en materia de personal, tributaria y presupuestaria.
- Ley del PA 1/2014, de 14 de abril, del Impuesto sobre las Afecciones Ambientales del Uso del Agua.
- Real Decreto 2063/2004, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general del régimen sancionador tributario.
- Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa.
- Real Decreto 939/2005, de 29 julio, del Ministerio de Economía y Hacienda por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación.
- Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria

y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos.

- Decreto Legislativo 2/1998, de 25 de junio, que aprueba el Texto Refundido Régimen Económico y Presupuestario del Principado de Asturias.
- Decreto Legislativo 1/2014, de 23 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de tributos propios.
- Decreto 38/1991 de 4 de abril, por el que se regula la gestión, liquidación, y recaudación de los tributos propios y otros ingresos de derecho público del Principado de Asturias.
- Decreto 19/1998, de 23 de abril, de la Consejería de Fomento del Principado de Asturias, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 1/1994, de 21 de febrero, sobre abastecimiento y saneamiento de aguas en el Principado de Asturias.
- Decreto 38/2005, de 12 de mayo, de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias.
- Resolución de 1 de julio de 1996 por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública del Principado de Asturias.
- Resolución de 13 de noviembre de 2000, de la Consejería de la Presidencia, por la que se ordena la publicación del Convenio suscrito entre el Principado de Asturias, a través de la Consejería de Hacienda, y la Junta de Saneamiento, para la delegación de la gestión tributaria del Canon de Saneamiento.
- Resolución de 9 de julio de 2002, de la Consejería de la Presidencia, por la que se ordena la publicación del convenio suscrito entre el Principado de Asturias, a través de la Consejería de la Presidencia, la Junta de Saneamiento y el Consorcio para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento de la Zona Central de Asturias, para la encomienda de gestión de la explotación de instalaciones de depuración de aguas residuales.
- Resolución de 19 de enero de 2006, de la Consejería de la Presidencia, por la que se ordena la publicación del convenio suscrito entre el Principado de Asturias, a través de la Presidencia del Principado, el Ministerio de Medio Ambiente y el Ayuntamiento de Gijón, para la encomienda de gestión de la explotación, mantenimiento y conservación de las obras e infraestructuras del saneamiento integral del municipio de Gijón.
- Resolución de 4 de julio de 2006, de la Consejería de Economía y Administración Pública, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica de los gastos e ingresos de los Presupuestos Generales Principado de Asturias.

- Resolución de 24 de marzo de 2011, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se aprueban los modelos de declaración-liquidación del canon de saneamiento del Principado de Asturias.
- Resolución de 3 de agosto de 2012, de la Consejería de Hacienda y sector Público, por la que se aprueban las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2013.
- Resolución de 21 de octubre de 2013, de la Consejería de Hacienda y sector Público, por la que se aprueban las instrucciones para el cierre de la contabilidad del ejercicio 2013.

### **I.5. Limitaciones al alcance**

1. La Junta de Saneamiento del Principado de Asturias no tiene un registro de las exenciones concedidas en el ejercicio 2013 lo que ha impedido realizar las pruebas de cumplimiento planificadas al respecto.
2. Ante la ausencia de un registro íntegro que incluya la totalidad de los obligados tributarios y exenciones practicadas, no ha sido posible realizar una comprobación de los ingresos que correspondería recaudar en concepto de canon de saneamiento.

### **I.6. Trámite de alegaciones**

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 13 de la LSC y 23.4 de los Estatutos de Organización y Funcionamiento de la SC, se puso en conocimiento de los fiscalizados el Informe Provisional sobre Canon de Saneamiento de Aguas. Ejercicio 2013, para que formularan cuantas alegaciones estimasen oportunas y aportasen documentos que entendiesen pertinentes en relación con la fiscalización realizada o, en su caso, para que expusiesen las medidas que hubieran adoptado o tuvieran previsto adoptar respecto a las recomendaciones formuladas en dicho Informe Provisional por esta SC.

Todas las alegaciones formuladas han sido examinadas y valoradas suprimiéndose o modificándose el texto en aquellos casos en que se comparte lo indicado en las mismas. En otras ocasiones, el texto inicial no se ha alterado por entender que las alegaciones remitidas son meras explicaciones que confirman la situación descrita en el Informe, porque no se comparte la exposición o los juicios en ellas vertidos o porque no se justifican documentalmente las afirmaciones mantenidas. En todo caso, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en los posteriores apartados de este Informe, con independencia de las consideraciones que pudieran haberse manifestado en las alegaciones.

## II. CONCLUSIONES

Tras el trabajo de fiscalización realizado se han alcanzado las siguientes conclusiones:

### A) *El canon de saneamiento en el Principado de Asturias.*

1. Del análisis del convenio por esta Sindicatura de Cuentas, se han detectado incidencias en el cumplimiento de sus bases operativas en cuanto a que ni el Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias ni la Junta de Saneamiento del Principado de Asturias cumplen con las labores de coordinación y colaboración establecidas ni con la obligación de presentar resúmenes anuales de la liquidación.
2. La Junta de Saneamiento en compensación por los gastos de gestión asume unos costes que se encuentran fijados en el convenio de delegación. Se ha verificado la correcta aplicación de dichos porcentajes, ascendiendo el total de los mismos en el ejercicio 2013 a 895.282 euros.
3. Se ha constatado que las obligaciones en materia de rendición de cuentas por parte del Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias a la Junta, recogidas en la cláusula cuarta del convenio de delegación no se están llevando a cabo.

### B) *Procedimiento de exacción tributaria del canon de saneamiento*

1. Se han detectado debilidades en la formación, inspección y revisión de los censos de contribuyentes del canon de saneamiento. Este hecho incide en la aplicación efectiva del tributo, dificultando la consecución de los objetivos perseguidos, entre ellos el uso racional y eficiente del agua así como la protección y mejora del medio hídrico asturiano.
2. El Ente Público de Servicios Tributarios del Principado de Asturias no realiza comprobaciones sobre las liquidaciones presentadas por las entidades suministradoras en sentido estricto tal y cómo ésta se encuentra establecida en la Ley General Tributaria sino que se limita únicamente a chequeos puntuales y revisiones de datos.
3. En el ejercicio 2013 se han concedido exenciones a favor de algunos sujetos pasivos del tributo que no tenía soporte normativo para dicho período. La aplicación de exenciones sin el necesario amparo legal debe dar lugar a la incoación del correspondiente expediente administrativo de responsabilidad contable en aplicación del artículo 20 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial en relación con los artículos 177 y 180, de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
4. En el ejercicio 2013 no se han llevado a cabo inspecciones ni se ha elaborado ningún plan de inspección específico para el canon de saneamiento.

**C) Reflejo presupuestario y contable del canon de saneamiento**

1. Las previsiones de ingresos del canon de saneamiento en el presupuesto de la Junta de Saneamiento no se realizan en base a una estimación real de los mismos sino a los gastos que el citado organismo pretende cubrir anualmente.
2. La Junta de Saneamiento contabiliza los derechos reconocidos netos por canon siguiendo lo establecido al respecto en los Principios Contables Públicos, no obstante, se ha constatado que, en el ejercicio 2013, se han contabilizado las comisiones del cuarto trimestre del ejercicio 2012.
3. El grado de realización de los cobros en el ejercicio 2013 es de un 30,05 %. Este porcentaje implica un importante desfase temporal entre reconocimiento del derecho y recaudación efectiva del mismo por parte de la Junta, lo que supone un incumplimiento de la cláusula tercera del convenio de delegación.
4. La Junta de Saneamiento no lleva una contabilidad separada del canon de saneamiento como obliga la Ley del Principado de Asturias 1/1994 de abastecimiento y saneamiento de aguas por lo que no se ha podido comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos fijados en relación a este tributo del epígrafe I.3.

### **III. RECOMENDACIONES**

El canon de saneamiento fue derogado a mediados del ejercicio 2014 por la entrada en vigor del Impuesto sobre las Afecciones Ambientales del Uso del Agua, es por ello por lo que no se formulan recomendaciones.

## IV. EL CANON DE SANEAMIENTO EN EL PA

### IV.1. Definición. Régimen jurídico

La Directiva 91/271/CEE, sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas, es la base para la aparición en España de los cánones de saneamiento como instrumentos de gestión e incentivación, ya que establece hitos comunes en calidad y en tiempo en el tratamiento de las aguas residuales urbanas para todos los Estados miembros.

El medio ambiente es un bien protegido por el artículo 45 de la CE, que reconoce el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo, encomendando, en su punto 2, a los poderes públicos el deber de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y restaurar el medio ambiente.

Posteriormente, los artículos 148.1.9 y 149.1.23 de la CE separan los ámbitos competenciales de Estado y CCAA en la materia atribuyendo al primero competencias exclusivas en "legislación básica sobre protección del medio ambiente" aunque ello sin perjuicio de las facultades de las segundas de establecer normas adicionales de protección y el resto de sus competencias en materia de protección del medio ambiente.

Una de las manifestaciones de la labor de protección del medio ambiente encomendada a los poderes públicos es el desarrollo de normativa destinada a incentivar conductas de protección de los recursos naturales disponibles, entre ellos el agua, a través, por ejemplo, de instrumentos normativos de gestión e incentivación.

Por otro lado, y en el ámbito de la hacienda y economía, los artículos 133.2, 156.1 y 157 de la CE junto con el artículo 6 y 9 de la LOFCA, habilitan al PA para establecer tributos propios para lo que se requiere una ley aprobada por la Junta General en virtud de lo estipulado en el artículo 46.1 del EAPA.

Debido a la estructura de reparto de competencias en España, aunque de acuerdo con la LRBRL corresponde a los municipios la prestación de servicios de tratamiento de aguas residuales, se ha hecho necesario acudir a un enfoque integrado y supramunicipal que permita conseguir economías de escala para afrontar el gran esfuerzo inversor necesario.

Así, la finalidad que se le asigna al canon es la de recuperar los costes del tratamiento de las aguas residuales antes de producirse su vertido al medio, cumpliendo el principio de quién contamina paga (Directiva 2004/35 CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales) y con el resto de Directivas relativas a la calidad de las aguas receptoras y a los límites de emisión. La evolución actual de estos cánones sigue la línea marcada por la Directiva 2000/60 CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, según la cual tienen que evolucionar hacia la recuperación de los costes de todos los servicios relacionados con el ciclo integral del agua, con el objetivo de fomentar su empleo eficiente como recurso.

El EAPA atribuye al Principado la competencia en protección del medio ambiente, respecto de los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, así como sobre las obras públicas de interés regional, la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente. Esta ordenación, cumpliendo con el principio de cuidadoso respeto de las competencias que la LRBRL asigna al municipio, impone a la provincia el deber de coordinar los servicios municipales para garantizar su prestación integral y adecuada.

En virtud de todo lo anterior, el PA regula el abastecimiento y saneamiento de aguas, mediante la Ley 1/994, de 21 de febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de aguas en el PA (en adelante LASA). Esta ley consta de tres títulos; En el primero, regula los aspectos esenciales de las funciones que en dicha materia corresponden al PA y a los municipios de la comunidad. En el segundo, crea el canon de saneamiento como tributo propio de la hacienda del PA afectado a la financiación de gastos de inversión en obras e instalaciones de depuración de aguas residuales así como a los gastos de explotación y mantenimiento de los mismos y en el tercero, regula la JUSA.

De conformidad con el artículo 10 de la LASA, este canon se aplicará en todo el territorio de la CA y su recaudación quedará afectada íntegramente a la financiación de:

- Gastos de explotación, mantenimiento y gestión de las obras e instalaciones de depuración de aguas residuales definidas en la ley o consideradas en los planes directores como de interés regional.
- Gastos de inversión en las obras e instalaciones referidas en el punto anterior.

Los recursos obtenidos a través del canon de saneamiento deberán ser objeto de contabilidad separada por la JUSA. Según el mismo artículo, el PA podrá fiscalizar dicha contabilidad, así como la ejecución de las obras financiadas con estos recursos.

## **IV.2. Naturaleza del canon de saneamiento**

El canon de saneamiento debe entenderse creado en el contexto de los impuestos medio-ambientales de las CCAA sobre la contaminación y los residuos y ha de considerarse de naturaleza mixta al confluir en el mismo el carácter netamente fiscal o contributivo y el carácter extrafiscal.

Su carácter extrafiscal es indicado por el legislador en el preámbulo de la LASA al incentivar el consumo responsable de agua, tanto por su carácter de recurso medioambiental escaso que debe satisfacer muy distintas necesidades y que es preciso compatibilizar con los principios de economía y de eficiencia, cuanto por su incidencia en un aspecto fundamental que determina la calidad de vida, como es el de la disponibilidad de agua potable para el abastecimiento humano y el consiguiente tratamiento del vertido del agua utilizada en el consumo doméstico e industrial.

Junto a esta finalidad extrafiscal coexiste la finalidad fiscal o contributiva, detallada expresamente en el artículo 10 de la ley, y cuyo objeto es financiar los gastos públicos derivados del abastecimiento y saneamiento de aguas.

Al ser éste un tributo medioambiental cobra especial importancia su finalidad extrafiscal, esto es, no pretende tanto recaudar ingresos para financiar el gasto público sino incentivar determinadas conductas como es el uso racional y eficiente del agua al tiempo que se obtienen recursos con los que preservar, proteger, mejorar y restaurar el medio hídrico asturiano.

### **IV.3. La Junta de Saneamiento del Principado de Asturias. Convenio de delegación de funciones**

El Título III de la LASA, crea la JUSA como OA adscrito a la consejería competente en la materia, con personalidad jurídica propia e independiente, plena capacidad de obrar, patrimonio propio y autonomía funcional para el cumplimiento de las funciones que dicha ley le asigna.

En virtud del artículo 24 de la LASA corresponden a la JUSA las funciones de gestión, recaudación y administración del canon de saneamiento. La DA sexta de la LASA preveía la posibilidad delegar las funciones anteriormente descritas.

En este aspecto es oportuno referir que la ley facultó a la JUSA para delegar en la consejería competente en materia económica y presupuestaria la gestión y recaudación del canon de saneamiento. En consecuencia, se aprobó el 27 de junio de 2000 el convenio suscrito entre el PA, a través de la Consejería de Hacienda y la JUSA para la delegación de la gestión tributaria del canon.

Posteriormente, cuando se crea el EPSTPA en el año 2002, éste queda subrogado en dicho convenio en virtud de lo dispuesto en el artículo 10.8 de la Ley 15/2002, de 27 de diciembre, de acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2003.

El convenio está estructurado en tres grandes bloques diferenciados en función de su contenido, y así en los acuerdos primero y segundo se hace referencia al objeto y funciones, el tercero a las bases y condiciones de la delegación y el cuarto a la rendición de cuentas.

El objeto de la delegación consistió en las funciones de gestión, inspección y recaudación de forma plena salvo aquellas funciones expresamente excluidas en los apartados detallados en el punto segundo del convenio y que se refieren al reconocimiento o denegación de los casos de no sujeción previstos en la ley y la concesión y denegación de exenciones y bonificaciones correspondiendo esas funciones a la JUSA.

La delegación está supeditada al cumplimiento de unas condiciones y bases detalladas en el acuerdo tercero: unas de carácter económico, donde se recoge la compensación que asumirá la JUSA en concepto de gastos de gestión y otras de carácter operativo, donde se incluyen el conjunto de obligaciones relacionadas con la colaboración entre la JUSA y la consejería encomendada.

Asimismo la Consejería de Hacienda quedaba obligada a la rendición de cuentas de la gestión efectuada a la JUSA, tanto las que con carácter periódico establezcan las partes, como las de carácter anual, acompañando en este último caso a la liquidación anual el estado de cuentas de la gestión efectuada debidamente aprobadas y fiscalizadas (apartado 4 del convenio delegación).

De la revisión del convenio de delegación, se han obtenido las siguientes conclusiones:

**A) Incidencias derivadas del propio convenio**

La fecha de aprobación del convenio data de noviembre de 2000 siendo la ley por la que se crea el EPSTPA posterior, concretamente de diciembre de 2002; si bien es cierto que en virtud del artículo 10.8 de Ley 15/2002 el EPSTPA se subroga "en la totalidad de los convenios y contratos suscritos en nombre del PA directamente relacionados con su ámbito competencial" no consta modificación posterior del mismo al objeto de adaptarlo a la situación generada con motivo de la creación del mencionado EPSTPA.

La distribución competencial y estructura de la administración autonómica existente en el momento de la firma del convenio, difiere de la existente en el momento de creación del EPSTPA sin que conste adaptación o modificación alguna del convenio a dichas variaciones.

Como consecuencia de lo anterior, hubiera sido necesaria una adaptación normativa del convenio inicial a la situación vigente con posterioridad, máxime tras la subrogación del EPSTPA en las funciones de la Consejería de Hacienda. En el ámbito temporal de la fiscalización dicha adaptación normativa no se ha realizado.

**B) Revisión del cumplimiento de las bases operativas**

Las bases operativas a las que se encuentran sometidas las partes del convenio, se encuentran recogidas en el acuerdo tercero del mismo. En la revisión de su cumplimiento se han detectado las siguientes incidencias:

- Se preveía que la liquidación anual, resumen y ajuste de las liquidaciones trimestrales del ejercicio, se practicaría en el mes de marzo del ejercicio siguiente. La SC no ha tenido constancia de la realización de dichas liquidaciones pese a haberlas requerido.
- En cuanto a las obligaciones relativas a las bases operativas, la JUSA debía participar en la elaboración anual de un plan general de inspección sobre el canon de saneamiento. En el ejercicio 2013 no se ha elaborado ningún plan de inspección específico para el canon de saneamiento.
- En lo relativo a las labores de coordinación y colaboración, el convenio prevé la creación de un grupo de coordinación y relación entre la JUSA y la Consejería de Hacienda (posteriormente el EPSTPA) formado por dos representantes, uno de cada órgano, designando también suplentes de los mismos. Durante la fiscalización se ha constatado que no se ha constituido ningún grupo de coordinación y en consecuencia, no se han celebrado reuniones al respecto en el ejercicio 2013.
- Respecto a la obligación de rendición de cuentas, la Consejería de Hacienda (posteriormente el EPSTPA), estaba obligada a trasladar anualmente a la JUSA, junto con la liquidación anual, el estado de cuentas de la gestión efectuada, debidamente aprobado y fiscalizado.

No consta el traslado anual del estado de las cuentas de la gestión efectuada debidamente aprobado y fiscalizado y por ello del cumplimiento de esta obligación por el EPSTPA, ni requerimiento de la misma por parte de la JUSA.

### C) Revisión del cumplimiento de las bases económicas

Las bases económicas del convenio implican que la JUSA asuma como costes unos determinados porcentajes sobre el principal recaudado. Se estipulaban porcentajes diferentes en el supuesto de que la recaudación del canon fuese en periodo voluntario o en periodo ejecutivo.

En caso de recaudación en periodo voluntario, se distinguen diferentes cuantías en función de los sujetos pasivos del canon, según se indica en el cuadro siguiente:

Sujeto pasivo	Supuestos de derecho	% Comisión s/ Convenio	Total importe comisiones cobradas
Entidades suministradoras	Con convenio de delegación(*)	5%, 4% ó 3% en función de la población del municipio	83.736
	Sin convenio de delegación	1,5%	663.917
Contribuyentes directos	Captaciones propias, vertidos , carga contaminante, etc	2%	103.320
<b>Total</b>			<b>850.973</b>

(\*) Concejos que han delegado la gestión de las tasas de agua al EPSTPA por convenio.

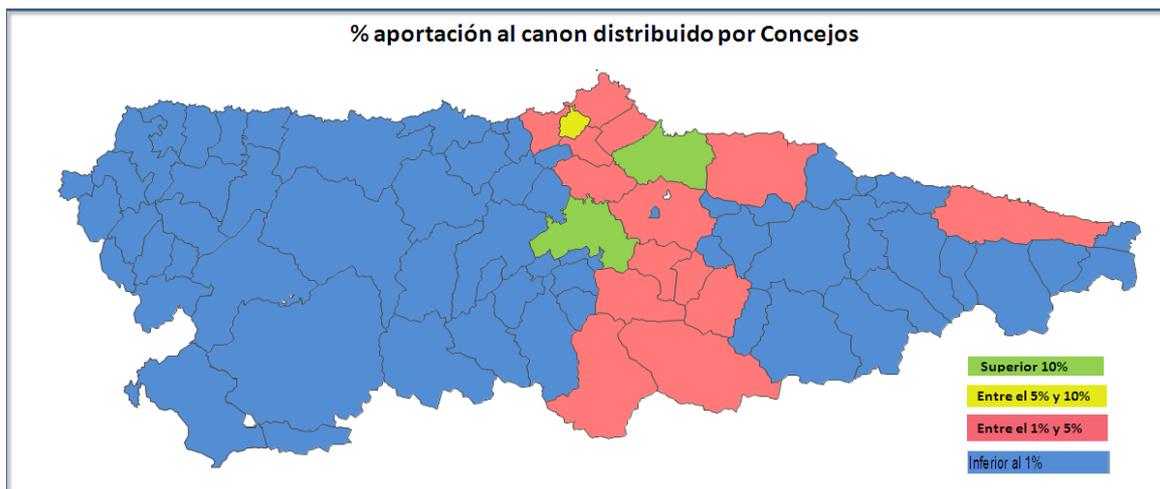
Todos estos porcentajes establecidos por la Consejería de Hacienda tenían la calificación de máximos y se aplican sobre el principal liquidado a la JUSA.

Durante la fiscalización se ha comprobado la aplicación efectiva de los porcentajes fijados en convenio. Como se observa en el cuadro anterior, el total de comisiones cobradas en el ejercicio 2013 ha ascendido a un importe de 850.973 euros.

Para el caso de la recaudación en período ejecutivo, las cuantías de las comisiones coinciden con el importe de los diferentes recargos previstos en la LGT. El importe total de las comisiones del 2013 cargadas en período ejecutivo según las liquidaciones presentadas, es de 44.309 euros.

#### IV.4. Las cifras del Canon de Saneamiento en el 2013 en el PA

El siguiente mapa muestra la distribución geográfica del Canon por concejos según la información suministrada por el EPSTPA en relación al ejercicio 2013, según detalle del Anexo I.



Las cifras del Canon de Saneamiento en los Concejos que superan los 40.000 habitantes son las siguientes:

Concejo	Importe canon saneamiento 2013
Avilés	3.915.967
Gijón	15.066.435
Langreo	2.017.156
Mieres	1.943.900
Oviedo	11.010.064
Siero	2.424.211
<b>Total</b>	<b>36.377.733</b>

De las cifras facilitadas por cada concejo, se ha distinguido la parte que proviene de uso doméstico y de uso industrial ya que la cuota tributaria difiere entre ambos usos (art 17 de la LASA). De tal distribución se han obtenido los siguientes porcentajes por tipo de consumo:

Concejo	% Consumo doméstico	% Consumo industrial
Avilés	74,61%	25,39%
Langreo	72,69%	27,31%
Mieres	74,60%	25,40%
Siero	70,05%	29,95%
Gijón	71,74%	28,28%
Oviedo	74,58%	25,42%

El porcentaje de consumo por usos domésticos sobre el total facturado oscila entre el 70 % y el 75 % en los ayuntamientos mencionados.

### A) Usos domésticos

Partiendo del análisis de los datos de las liquidaciones recibidas en el ejercicio 2013 y de la información facilitada por el EPSTPA relativa a los 6 concejos objeto de estudio, se ha elaborado el siguiente cuadro:

Concejo	Volumen (m3)	Cargo bruto (usos domésticos)	Precio medio canon por m <sup>3</sup> consumido (*)	Núm habitantes	Precio por habitante
Avilés	3.508.885	2.921.604	0,83	82.568	35,38
Langreo	1.628.766	1.466.229	0,90	43.070	34,04
Mieres	1.629.600	1.450.160	0,89	41.730	34,75
Siero	2.357.538	1.627.366	0,69	52.301	31,12
Gijón	14.478.007	10.806.529	0,75	275.274	39,26
Oviedo	9.869.978	8.206.845	0,83	225.089	36,46
Suma/media	33.472.774	26.478.733	0,79	720.032	36,77

Nota: Cifras calculadas en base a los datos facilitados por el EPSTPA

(\*) Precio medio en cada Concejo calculado en función del volumen (m3) consumido e importe total facturado por uso doméstico.

Como se observa en el mismo:

- El precio medio del canon por m<sup>3</sup> consumido es de 0,79 euros.
- El precio medio por habitante al año en concepto de canon, se sitúa en torno a 37 euros. No se puede conocer con los datos con los que se dispone de mayor información al respecto.
- El tipo de gravamen aplicable al periodo fiscalizado, ejercicio 2013, era concretamente el siguiente:

Una cuota fija de 3 euros por abonado y mes y una cuota variable en función del consumo mensual por metro cúbico.

Consumo mensual (m <sup>3</sup> /mes)	Tipo de gravamen (€/m <sup>3</sup> )
Hasta 15,000 m <sup>3</sup>	0,3993
Entre 15,000 y 25,000 m <sup>3</sup>	0,4792
Más de 25,000 m <sup>3</sup>	0,5590

**B) Uso industrial**

Como se comentó previamente, el porcentaje de consumo por uso industrial sobre el total facturado oscila entre el 25 % y el 30 % en los Ayuntamientos mencionados pero en todo caso en todos ellos es inferior al porcentaje de consumo por usos domésticos.

Concejo	Uso industrial		Precio medio Canon por m3 consumido
	Volumen (m3)	Cargo bruto (uso industrial)	
Avilés	1.198.622	994.363	0,83
Langreo	542.025	550.927	1,02
Mieres	470.825	493.739	1,05
Siero	889.495	695.940	0,78
Gijón	4.848.062	4.259.568	0,88
Oviedo	2.923.758	2.797.087	0,96
Suma/media	10.872.787	9.791.624	0,90

Nota: Cifras calculadas en base a lo datos facilitados por el EPSTPA

Del análisis de los datos se observa que el precio medio del canon de saneamiento por uso industrial en el ejercicio 2013, se sitúa en 0,90 euros. Al igual que ocurre con la tributación por usos domésticos, la cuota tributaria está compuesta por una cuota fija y una cuota variable.

La cuota fija resulta de aplicar el baremo detallado en el cuadro en función del volumen anual consumido en el ejercicio inmediatamente anterior:

Consumo anual (m3/año)	Cuota fija (€/mes)
Hasta 200,000	5
De 200,001 a 500,000	10
De 500,001 a 1.000,000	20
De 1.000,001 a 5.000,000	40
De 5.000,001 a 22.000,000	80
De 22.000,001 a 100.000,000	160
De 100.000,001 a 500.000,000	3320
De 500.000,001 a 1.000.000,000	640
A partir de 1.000.000,000	1280

La cuota variable para estos usos será la resultante de aplicar un tipo de gravamen sobre la base imponible en virtud de los distintos supuestos contemplados en el artículo 17.3.b de la LASA.

## V. PROCEDIMIENTO DE EXACCIÓN DEL CANON DE SANEAMIENTO

### V.1. Consideraciones generales

La aplicación de los tributos se encuentra regulada en el Título III de la LGT (artículos 83 a 177 quaterdecies). El artículo 83.3 de la misma, establece que la aplicación de los tributos se desarrollará a través de los procedimientos administrativos de gestión, inspección y recaudación que se regulan de manera detallada en los seis capítulos del citado Título III.

Estructurado pues en estos tres procedimientos, en el presente epígrafe del Informe se describen y analizan las actuaciones desarrolladas en cada uno de ellos para la exacción del canon de saneamiento en el PA en el ejercicio 2013.

### V.2. Procedimiento de Gestión tributaria

El hecho imponible del tributo está constituido por el consumo potencial o real de agua, de toda procedencia, por razón de la contaminación que pueda producir su vertido directo, o a través de redes de alcantarillado, incluyéndose expresamente las captaciones de agua para su uso en procesos industriales, aunque no tenga carácter consuntivo, o lo tengan parcialmente.

#### V.2.1. Identificación obligados tributarios: Censo de contribuyentes

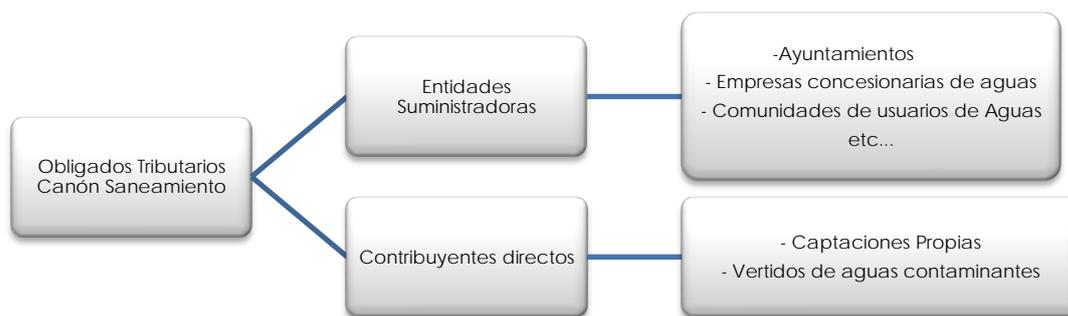
La identificación de los obligados tributarios está íntimamente relacionada con la forma de exacción del canon. En la normativa reguladora se recoge expresamente el carácter compatible del mismo con cualquier otra exacción que pudiera recaer sobre el agua, siempre que no se grave el mismo hecho imponible (artículo 10.5 párrafo 2 de la LASA y 14.2 RASA).

##### A) *Sujetos pasivos*

En los artículos 15 de la LASA y 19 y 20 del RASA se configuran como sujetos pasivos del canon en concepto de contribuyentes, las personas físicas o jurídicas así como los entes sin personalidad jurídica que establece la LGT, que utilicen o consuman agua, tanto si se suministra por una entidad gestora del servicio como si se refiere al abastecimiento que el usuario realiza por medios propios o concesionales o por sí mismos mediante captaciones de agua superficiales o subterráneas.

Ese mismo artículo 15, regula la figura del sustituto del contribuyente atribuyendo esta condición a las entidades suministradoras de cualquier naturaleza que realicen un abastecimiento de agua en aquellos supuestos en que resulten obligados a facturar el canon de saneamiento.

En virtud de lo anterior, han de diferenciarse dos tipos de gestión desde la perspectiva de quien se configure como sujeto pasivo del canon: los supuestos en los que el suministro de agua procede de entidades suministradoras (sustitutos del contribuyente) y el caso de los contribuyentes directos, según se indica en el siguiente esquema:



Partiendo de los datos de recaudación del canon en el ejercicio 2013, prácticamente la totalidad de la misma recae sobre las entidades suministradoras, como se observa en el siguiente cuadro.



La constitución y revisión de los censos de los contribuyentes se considera de especial importancia en el proceso de gestión del canon, en tanto determina e identifica a los obligados tributarios incidiendo de manera directa en el volumen de ingresos obtenidos de la liquidación del tributo. A este respecto, y de la información remitida a esta SC por el EPSTPA se ha constatado que:

- En el supuesto de los contribuyentes directos, no existen censos de contribuyentes en relación con dicho tributo. Si bien, tal como manifiesta el EPSTPA, la obligación de autoliquidar corresponde al propio contribuyente con carácter trimestral, la existencia de dicho censo se considera imprescindible para poder conocer y llevar un control adecuado de las autoliquidaciones presentadas.
- Por su parte, para los supuestos en los que el agua se suministra a través de entidades suministradoras no existe un censo propio de contribuyentes para el Canon de Saneamiento sino que en estos casos hacen uso del censo de las tasas de agua que elabora cada una de esas entidades (ayuntamientos, cooperativas, etc.) por lo que, según informa el EPSTPA, se desconoce el contenido de dicho censo. La excepción a esta situación la constituyen aquellos municipios en los que la gestión de la tasa del agua también se encuentra delegada en el EPSTPA (23 de los 78 concejos asturianos), supuestos en los que aún siendo concededor del contenido del censo no ejerce control respecto del mismo.

La elaboración y mantenimiento de un censo de contribuyentes amplio, con datos completos y de calidad, constituye el presupuesto básico para aplicar adecuadamente los tributos de cobro periódico y exacción colectiva. La correcta identificación y localización de los contribuyentes incrementa la eficacia de las

actuaciones de control tributario, facilita las labores de asistencia e información y se considera imprescindible para el inicio y continuación de las actuaciones de gestión recaudatoria.

Existe una debilidad en cuanto a la formación, inspección y revisión de los censos de contribuyentes del canon que incide en la aplicación efectiva del tributo, pudiendo producir una merma de los ingresos obtenidos por tal concepto lo que dificulta la consecución de los objetivos perseguidos, entre ellos el uso racional y eficiente del agua y proteger, mejorar y restaurar el medio hídrico asturiano.

El hecho de que no exista un censo de contribuyentes totalmente actualizado provoca que no se pueda llevar a cabo un control de la recaudación exhaustiva del canon.

#### **B) Consumos no sujetos al canon**

En virtud de la normativa aplicable no están sujetos a exacción los suministros en alta a otros servicios públicos de distribución de agua potable y la utilización del agua que hagan entidades públicas para la alimentación de fuentes públicas, bocas de riego y de extinción de incendios.

Las actividades de reconocimiento o denegación de los casos de no sujeción previstos en la ley, tal y cómo se manifestó en el análisis del convenio, estaban excluidas de delegación y por tanto los realiza la JUSA.

En estos supuestos, el EPSTPA comunica no llevar a cabo comprobaciones periódicas, justificando este hecho en que los supuestos de aplicación están perfectamente tipificados en la ley y en que "la normativa en vigor ni siquiera exige que se declaren los supuestos de no sujeción".

#### **C) Exenciones del canon**

Gozan de exención del canon los supuestos enumerados en el artículo 11.3 de la LASA, que son los siguientes:

- Los usos agrícolas y ganaderos previa acreditación del cumplimiento de una serie de requisitos (regulados en el artículo 15 LASA y artículo 17.2 RASA).
- Los centros ictiogénicos e ictiológicos (piscifactorías) definidos en los artículos 31 y 32 de la Ley de Principado de Asturias 6/2002, de 18 de junio, sobre protección de los sistemas acuáticos y de regulación de la pesca en aguas continentales.

La concesión y denegación de exenciones y bonificaciones, como ya se apuntó al inicio del Informe, estaban excluidas de delegación y por tanto siguen correspondiendo a la JUSA.

Durante el trabajo de fiscalización se ha requerido información a la JUSA de cómo se está llevando a cabo el procedimiento de exenciones. A este respecto comunican que, una vez solicitadas las mismas por los interesados, se procede a la verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos para el reconocimiento de la exención. Posteriormente trasladan al EPSTPA las resoluciones de exención siendo éste quien

notifica dicho contenido a los interesados en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 2.a) del convenio.

La JUSA pese a conceder las exenciones no lleva un registro de las mismas con lo cual no se ha podido realizar pruebas de cumplimiento sobre la tramitación de su procedimiento. Asimismo, en el ejercicio objeto de fiscalización según informa el EPSTPA, tampoco se tiene cuantificado el importe de las exenciones totales concedidas, con lo cual no se han podido agrupar las mismas entre los diferentes supuestos anteriormente citados.

Por otro lado y en cuanto al control sobre las mismas, la JUSA manifiesta que no se realizan inspecciones ni anuales ni periódicas de las exenciones concedidas, hecho que sería necesario al objeto de acreditar que siguen cumpliéndose los requisitos que dieron lugar a la concesión de la exención.

#### **D) Otras exenciones**

Durante el trabajo de fiscalización, se ha puesto de manifiesto que se están aplicando, adicionalmente a las anteriores, exenciones a contribuyentes que carecen de redes públicas de alcantarillado.

Esta exención estaba contemplada en la DT 7ª de la LASA, introducida por el artículo 9.2 de la Ley 7/2005, de 29 diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y tributarias de acompañamiento a los Presupuestos Generales, entrando en vigor el 1 de enero de 2006 previendo de manera concreta que "el canon de saneamiento no se aplicará a los consumos para uso doméstico cuyo vertido posterior no se realice a redes públicas de alcantarillado".

En el ejercicio objeto de fiscalización la citada exención estaba derogada desde el 1 de enero de 2013 en virtud de lo previsto en la Disposición Derogatoria Única de la Ley 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2013. No obstante, el EPSTPA continuaba aplicando la misma aduciendo dos motivos principales:

- La peculiar forma de gestión del tributo (liquidación por entidades suministradoras y posterior autoliquidación al EPSTPA) que provocaba que gran parte del tributo ingresado en 2013 se refiriese a devengos del ejercicio 2012.
- El hecho de que la propia ley que derogaba esa exención incorporara en su Disposición Final 5ª la obligación de tramitar un proyecto de ley que estableciese una nueva regulación tributaria para el abastecimiento y saneamiento de aguas en Asturias y que, en su caso, contemplase las exenciones a que haya lugar.

La aprobación de dicho Proyecto por el Consejo de Gobierno y su presentación en los plazos legalmente previstos, la incorporación en el mismo de una exención para las viviendas que careciesen de alcantarillado/saneamiento proponiendo su aplicación retroactiva y la esperada inmediatez de su aprobación, provocó que se optase por continuar aplicando la exención al objeto de evitar, según la información facilitada por el EPSTPA, que se generasen "devoluciones de ingresos con el coste que ello suponía para la Administración en términos económicos."

No tiene constancia la SC de la existencia de previsión legal en base a la cual se aplique la referida exención durante el periodo temporal que media entra su

derogación (1 de enero de 2013) y la aprobación de la nueva normativa que vuelve a prever la misma (1 de mayo de 2014). Por ello la aplicación de la misma durante ese lapso de tiempo se realiza sin soporte normativo suficiente. Como consecuencia, se considera que existen indicios de responsabilidad contable de los previstos en el artículo 177 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

#### E) *Verificaciones practicadas en el ejercicio 2013 en el censo de contribuyentes*

Como se refirió anteriormente, la comprobación y actualización permanente de los censos de contribuyentes, no sólo en cuanto a las exenciones analizadas en el apartado anterior, sino en su conjunto, es una de las principales tareas a realizar en la formación y mantenimiento de los censos tributarios que lograría una mayor optimización de los ingresos derivados de gestión de tributos pues mantiene actualizada la información disponible, mejora su calidad y subsana las carencias detectadas.

A este respecto, durante la fiscalización se ha solicitado información al EPSTPA sobre las verificaciones realizadas en el censo así como las comprobaciones de los actos de inclusión y exclusión de los sujetos pasivos.

La verificación de dichos datos vuelve a ser diferente en virtud de los dos supuestos posibles:

- En el caso de entidades suministradoras al ser la liquidación del tributo inmediata con el alta en el padrón del servicio de suministro de agua, la verificación de las altas y bajas de sujetos pasivos se realiza por las entidades suministradoras. En estos casos, el EPSTPA se limita a comprobar la información anual que están obligadas a presentar las entidades suministradoras en el mes de marzo del año siguiente y que la misma sea coherente con los ingresos efectuados por autoliquidación.
- En el caso de los contribuyentes directos, en tanto la exigencia del tributo es en régimen de autoliquidación, únicamente sería posible identificar incidencias en el censo o detectar fraude en el caso de que se realicen inspecciones o requerimientos de información al respecto.

El EPSTPA menciona haber llevado a cabo diversas solicitudes de información y requerimientos a las distintas administraciones con el fin de identificar dichos fraudes.

Para comprobar esta afirmación se solicitaron los requerimientos realizados durante el ejercicio 2013. De la información obtenida se ha constatado que las comprobaciones en dicho ejercicio se centraron únicamente en las entidades suministradoras. En este sentido, se han realizado 19 requerimientos, 17 de ellos dirigidos a ayuntamientos y dos a empresas concesionarias de agua.

No consta que se hayan realizado requerimientos relativos a contribuyentes directos ni que se hayan cruzado datos con otras administraciones implicadas en el procedimiento; en este caso, cómo ya se comentó, si bien la recaudación es mucho menor, el riesgo de que no se esté liquidando el tributo correctamente es mucho mayor.

El EPSTPA afirma a este respecto que si bien “se emplea toda la información disponible para comprobar no sólo la existencia de captaciones directas sino también de

vertidos que pudieran ser susceptibles de tributar por carga contaminante. Este control no se realiza todos los ejercicios con idéntica intensidad teniendo en cuenta que el plazo de prescripción del tributo es de cuatro años”.

De las comprobaciones realizadas relativas al censo de contribuyentes, se ha requerido cuantificación de las realizadas al objeto de determinar el importe dejado de recaudar; de la información facilitada se ha cuantificando en un total de 3.348 euros la diferencia entre el importe autoliquidado por los contribuyentes y la comprobación posterior hecha por el EPSTPA correspondiente únicamente a 6 empresas.

## **V.2.2. Fase de liquidación en el procedimiento de gestión tributaria**

### **A) Liquidación**

El procedimiento de liquidación del tributo es el acto administrativo tendente a determinar la deuda tributaria. La deuda tributaria es el resultado de aplicar a la base imponible, expresada en m<sup>3</sup>, el tipo de gravamen legamente previsto y en la forma detallada en la normativa aplicable al efecto.

La determinación de la base imponible se realizará, con carácter general en función del volumen de agua consumido o estimado o de la carga contaminante efectivamente producida o estimada. Para ello se ha de atender a lo dispuesto en el artículo 16 y siguientes de la LASA y 21 y siguientes del RASA.

En el caso de las captaciones superficiales o subterráneas se presumirá el volumen de agua consumido por la mera existencia de autorización o concesión administrativa de aprovechamiento o por la existencia de instalaciones fijas que permitan la captación.

En el caso de usos industriales que supongan la realización de vertidos con cargas contaminantes específicas, la base imponible consistirá en la contaminación efectivamente producida o estimada, expresada en metros cúbicos de agua vertida, por medición directa o calculada mediante estimación objetiva.

La cuota tributaria está compuesta por una parte fija y otra variable determinada en función del volumen de agua consumida o de la carga contaminante del vertido y calculada de la manera detallada en el artículo 17 de la LASA y 28 a 30 del RASA, tal y como se ha detallado en el epígrafe IV.4.

Siendo esto así, las liquidaciones se realizan de la siguiente manera:

- En los supuestos en los que el suministro de agua lo realizan las entidades suministradoras, son éstas las que giran directamente a los contribuyentes los recibos en función de los consumos realizados y posteriormente ellas autoliquidan al EPSTPA las cantidades resultantes en el trimestre posterior al periodo liquidado.
- Respecto de los contribuyentes directos, se diferencia entre los supuestos de captaciones propias, que tributan en función de la autorización concedida por la administración competente, y los vertidos o carga contaminante producida, supuesto éste en los que las mediciones y contadores están validadas por los técnicos. En ambos casos se tributa en régimen de autoliquidación.

Para realizar las liquidaciones del canon, la Consejería de Economía y Hacienda, en virtud de la habilitación conferida en el artículo 98.3 de la LGT según la cual "la Administración tributaria podrá aprobar modelos y sistemas normalizados de autoliquidaciones, declaraciones, comunicaciones, solicitudes o cualquier otro medio previsto en la normativa tributaria para los casos en que se produzca la tramitación masiva de las actuaciones y procedimientos tributarios", aprobó los modelos para presentar las declaraciones-liquidaciones del canon mediante Resolución del 24 de marzo de 2011 (BOPA de 13 de mayo de 2011) que sustituyen a las vigentes hasta entonces.

Los modelos referidos son: dos modelos autoliquidación dependiendo de si se trata de entidad suministradora y/o contribuyente directo (el 111 y 501 respectivamente) y 3 modelos de declaraciones donde se informa de datos anuales de facturación, de datos de cargas contaminantes, etc. Adicionalmente se aprueban los ficheros de declaración del canon en unos formatos especificados.

La aplicación correcta de estos modelos, especialmente en lo que se refiere a los datos de declaraciones, permitiría llevar un control de las facturaciones realizadas por cada entidad suministradora/contribuyente directo y cruzar con las autoliquidaciones presentadas, a fin de conocer si existen cantidades pendientes de liquidar.

Este hecho vuelve a incidir y refuerza la falta de control que el EPSTPA ejerce sobre las autoliquidaciones practicadas en concepto de canon de saneamiento.

En cuanto al proceso de grabación de los datos contenidos en cada una de las liquidaciones, éste se realiza a través de la página web del EPSTPA, donde están disponibles los modelos de autoliquidación que pueden ser cubiertos on line. En el supuesto en que los contribuyentes utilicen esa vía, los datos grabados se recuperan automáticamente en el sistema informático de EPSTPA al dar de alta la autoliquidación sin necesidad de llevar a cabo un proceso de grabación manual de los datos.

Adicionalmente, y para los pocos supuestos en que los declarantes no utilizan esta vía, se graban manualmente las declaraciones presentadas.

## **B) Comprobaciones sobre las liquidaciones**

Las actuaciones de comprobación en el proceso de gestión tributaria, pueden consistir en verificaciones de datos, comprobación de valores o comprobación limitada y todos ellos independientes del proceso de inspección al que pueden estar sometidos y que se desarrollará en el epígrafe V.3

Según la información suministrada a esta SC, son las entidades suministradoras o los contribuyentes directos, en su caso, los que autoliquidan el tributo al EPSTPA. Por tanto el EPSTPA no procede a la determinación de la base imponible, en su defecto, lo único que efectúa sobre las liquidaciones practicadas es una comprobación de los datos declarados por los contribuyentes.

Estas comprobaciones consisten en realizar verificaciones puntuales tales como quién presenta datos erróneos o incoherencias. Para ello constatan las liquidaciones, bien sobre la propia información declarada o bien las comparan con la información que

obra en poder de la administración tributaria relativa a ejercicios anteriores; en ningún caso se realizan estimaciones del cálculo.

La escasa realización de comprobaciones se justifica en la buena marcha de la recaudación y en el proceso de reforma del tributo así como en el escaso personal y la abundante carga de trabajo del mismo.

En el ejercicio 2013 el EPSTPA comenzó a efectuar requerimientos en aquellos supuestos en los que comprobados los resúmenes anuales presentados por las entidades suministradoras, se habían detectado datos anómalos; no obstante, no se han practicado liquidaciones complementarias por esta causa al haber recibido respuestas satisfactorias a los requerimientos efectuados.

Por otro lado, es importante manifestar que correspondiendo en último caso a la JUSA las funciones de gestión, recaudación y administración del canon de saneamiento pese a que las mismas estén delegadas (artículo 24 de la LASA) un mayor control sobre las mismas le permitiría, entre otros aspectos, calcular una estimación ajustada de los derechos que se prevén liquidar anualmente por el tributo lo que se traduciría en una presupuestación adecuada, no en función de los gastos a realizar sino de los recursos reales de los que dispone para llevar a cabo su actividad.

Esta incidencia coincide con la que se desarrollará en el epígrafe VI relativa al reflejo presupuestario del canon por parte de la JUSA. En ella se concluye que la JUSA no calcula las previsiones de ingresos de su presupuesto en virtud de estimaciones reales de la carga tributaria sino en concordancia con el importe recaudado en el ejercicio anterior junto con la estimación de gastos que pretenda cubrir, tal y como viene indicando la SC de forma reiterada en sus Informes de fiscalización de la CGPA.

### **V.3. Proceso de Inspección tributaria**

Las funciones de inspección del canon corresponden, al igual que las de gestión y recaudación, al EPSTPA al haberse subrogado éste en el convenio suscrito entre el PA, a través de la Consejería de Hacienda, y la JUSA para la delegación de la gestión tributaria del Canon aprobado el 27 de junio de 2000, analizado en el epígrafe IV.3.

En función de la información suministrada por el EPSTPA a esta SC, en 2013 no se han llevado a cabo actuaciones de inspección en relación con el canon de saneamiento.

Se constata asimismo, no solo la ausencia de inspección del tributo por parte del EPSTPA en el ejercicio 2013, sino la falta de seguimiento y control del tributo por parte de la JUSA, que es, como ya se ha comentado, en sucesivas ocasiones a lo largo del Informe, a quién el último caso le corresponde la gestión del tributo. A este respecto, se considera necesario que el organismo incidiese en la elaboración de un plan general de inspección del canon, en el que además, estaría obligada a participar en virtud de la cláusula 2.b) del convenio de delegación.

#### V.4. Procedimiento de Recaudación tributaria

Para describir el proceso de recaudación del tributo se ha de diferenciar el período voluntario y el período ejecutivo, donde se han cobrado los siguientes importes:

Recaudación 2013. Canon Saneamiento	Importe	%
Periodo voluntario	50.613.889	99,19%
Periodo ejecutivo	441.770	0,81%
<b>Total</b>	<b>51.028.659</b>	<b>100%</b>

##### A) Recaudación en período voluntario

La obligación de pago del tributo se regula en el artículo 18 de la LASA y 31 del RASA diferenciando varias situaciones:

- Determinación de la base imponible en función del consumo de agua, distinguiendo:
  - Suministro de agua prestado por entidades suministradoras en cuyo caso la obligación de pago para el contribuyente coincide con los plazos de liquidación e ingreso correspondientes a las tasas por prestación del servicio de agua. Posteriormente las entidades suministradoras ingresan al EPSTPA, mediante autoliquidación, las cantidades percibidas por tal concepto.
  - Suministro de agua por medios propios: la obligación de pago se realiza mediante autoliquidación.
- Determinación de base imponible por carga contaminante: Al igual que para el suministro de agua por medios propios, la obligación de pago se realiza mediante autoliquidación.

Para el primero de los casos referidos se ha de tener en cuenta que la facturación y recaudación del canon se realiza por las entidades suministradoras, estableciendo unos premios de cobranza por confección de recibos, procediendo posteriormente a ingresar, mediante autoliquidación, las cantidades percibidas en concepto de canon.

En los casos de exacción por recibos, el importe y concepto del canon estará claramente diferenciado de las cuantías correspondientes a las tasas de abastecimiento de agua y de alcantarillado, indicando, al menos, la base imponible, el tipo de gravamen correspondiente y la cuota tributaria. En este caso la obligación de pago para el contribuyente coincidirá con la correspondiente a las tasas de suministro de agua.

La ley prevé la posibilidad de que las entidades suministradoras no facturen, total o parcialmente, las tasas de agua a los abonados. En este caso el artículo 18 de la LASA señala que si llegado el mes de abril siguiente al ejercicio de devengo de las tasas las entidades no hubieran procedido a autoliquidar el canon, la administración podrá liquidar de oficio el impuesto a la citada entidad en base a la información censal que aquella tiene que suministrar y si el censo no está disponible, entonces liquidará en base al suministro en alta o captación realizada por la entidad suministradora. No obstante, en caso de que la ausencia de facturación sea parcial y no esté disponible

el censo, la cuota que resulte a partir del suministro en alta o captaciones propias, se prorrateará en función del número de habitantes afectados.

En los otros dos supuestos, es decir, en el caso de suministro por captaciones propias y determinación de la base por carga contaminante, los sujetos pasivos declararán y liquidarán directamente el canon por periodicidad trimestral y a favor del EPSTPA (por delegación de la JUSA). La periodicidad trimestral de liquidación puede ampliarse a semestral en estos dos supuestos cuando el consumo no sea habitualmente superior a 6.000 m<sup>3</sup>, anuales pero tiene que ser autorizado por la JUSA.

Una vez liquidada la deuda tributaria la forma de ingreso es:

- Para las entidades suministradoras, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la finalización del periodo de pago, a que correspondan los recibos de agua de los contribuyentes.
- En los supuestos de abastecimiento de agua por medios propios, la declaración - liquidación se realiza dentro de los treinta días naturales del mes siguiente al periodo a que correspondan.
- Para el caso de determinación de la base imponible en función de la carga contaminante, la forma de ingreso será la misma que la referida anteriormente.

#### **a) Procedimiento simplificado**

Para el caso en que el suministro de agua se realice por entidades suministradoras, existe la posibilidad de liquidación del canon mediante un procedimiento simplificado en la forma regulada en el artículo 34 del RASA y consistente en presentar en el mes de marzo una declaración-liquidación específica comprensiva de los volúmenes de agua suministrados en el año anterior, los importes del canon resultantes y las cantidades recaudadas, acompañado del justificante del ingreso a favor de la JUSA del importe de las cantidades recaudadas.

Esta opción debe ser previamente autorizada por el citado organismo y sólo es posible para el caso de aquellas entidades suministradoras cuyo volumen anual de agua suministrada sea inferior a 50.000 m<sup>3</sup> en el concejo respectivo.

En el ejercicio 2013 se ingresaron autoliquidaciones en aplicación del procedimiento simplificado por importe de 25.331 euros, lo que supone algo menos del 0,05 % de la recaudación líquida obtenida en el ejercicio.

#### **B) Recaudación en periodo ejecutivo**

Para aquellos supuestos en los que la deuda tributaria no se abona en periodo voluntario la ley prevé la recaudación de la misma en vía ejecutiva, imponiendo a los obligados tributarios unas obligaciones accesorias que consisten en prestaciones pecuniarias que se deben satisfacer a la administración tributaria, entre ellas los recargos en periodo ejecutivo.

El artículo 28 de la LGT prevé la existencia de tres tipos de recargos en el periodo ejecutivo: recargo ejecutivo (5 %), recargo de apremio reducido (10 %) y recargo de

apremio ordinario (20 %). Éstos son incompatibles entre sí y se calculan sobre la totalidad de la deuda no ingresada en periodo voluntario.

Solicitada al EPSTPA una descripción del procedimiento de recaudación en vía ejecutiva del canon, éste informa que no existe un procedimiento de recaudación específico por tipo de tributo, sino que cuando un contribuyente tiene deudas en periodo ejecutivo, sean en concepto de canon o de cualquier otro ingreso de derecho público, se genera un expediente en vía ejecutiva que se tramita de forma unitaria.

Las actuaciones que realiza, en función de la información suministrada, son las siguientes:

Transcurrido el periodo voluntario de pago, con carácter previo al inicio de procedimiento en vía ejecutiva, se emite carta de pago con recargo del 5 % (recargo ejecutivo). En caso de no ser satisfecha la totalidad de la deuda y el recargo ejecutivo en el plazo legalmente estipulado, se notifica providencia de apremio, con el 10 % de recargo (recargo de apremio reducido). Finalizado el plazo previsto para su abono sin haberse realizado el mismo la deuda pasa a formar parte de un "expediente de ejecutiva", momento a partir del cual el recargo imputado será el del 20 % (recargo de apremio ordinario), dándose cumplimiento a lo estipulado en el artículo 28 LGT anteriormente referido.

Dentro de dicho expediente se realizan, en caso de ser necesario, actuaciones de embargo. En principio se efectúan con carácter automatizado, lo que implica que el procedimiento se efectúe sin necesidad de que el personal encargado de gestionar el expediente lleve a cabo ningún tipo de actuación; así, una vez acumuladas las deudas a un expediente, con la intervención del área de tecnología de la información, se lanzan embargos de cuentas por el importe total de la deuda. Igualmente se emiten embargos de créditos y el ejercicio 2013 es el primero que, según informa el EPSTPA, se están emitiendo también embargos sobre sueldos y salarios, posibilidad contemplada en el artículo 169 2.c) de la LGT. Todas estas actuaciones se firman por la jefa de área y se notifican a los interesados.

Si los embargos practicados hasta el momento resultan negativos o insuficientes para la cobertura total de la deuda, se procede, de manera manual con otro tipo de embargos según el orden de prelación establecido en el artículo 169.2 de la LGT: dinero efectivo; créditos efectos y valores; sueldos y salarios; bienes inmuebles, etc.

### **C) Aplazamientos y Fraccionamientos del pago**

En virtud de los artículos 65 de la LGT las deudas tributarias que se encuentren en periodo voluntario o ejecutivo podrán aplazarse o fraccionarse en los términos que se fijen reglamentariamente y previa solicitud del obligado tributario.

Según la información por el EPSTPA en el ejercicio 2013 se concedieron 5 expedientes de fraccionamiento de pago en periodo voluntario, 7 en periodo ejecutivo y 3 aplazamientos. Los importes son los siguientes:

Fraccionamientos y Aplazamientos	Importe
Fraccionamientos:	
En período voluntario	240
En período ejecutivo	2.009
Aplazamientos	240
<b>Total</b>	<b>2.489</b>

#### D) Créditos Incobrables

Si todas las actuaciones anteriormente descritas resultan infructuosas, el crédito puede llegar a darse de baja como incobrable.

El EPSTPA indica que el "procedimiento de baja por incobrable es una operación interna de la Administración que no requiere de la intervención o conocimiento del deudor. Es decir, nacida la deuda e incorporada ésta a un expediente de ejecutiva, se realizan cuantas actuaciones se precisen para hacer efectivo el cobro". Si todas ellas resultan negativas, y transcurrido el plazo establecido en cada uno de los supuestos que den lugar a declarar el crédito como tal, "el personal de recaudación propone la declaración de incobrable. Esta propuesta es analizada posteriormente por el Jefe de Departamento de Recaudación Ejecutiva quien finalmente autoriza la baja".

Comunica que este "proceso lleva un expediente específico asociado. Dado que se trata de un procedimiento interno dicha baja no se comunica al deudor, téngase en cuenta que la razón para la baja consiste en la imposibilidad actual de cobrar las deudas sin perjuicio de que si en futuro aparecen bienes no se reanuden las actuaciones, luego la deuda originaria no desaparece hasta que prescriba o se haga efectiva"<sup>1</sup>. Es por ello que aún cuando las deudas hayan sido dadas de baja por incobrables, si en algún momento del período de prescripción se detectan bienes o derechos, el crédito se rehabilita".

Según la información facilitada por el EPSTPA a esta SC, los importes declarados como incobrables en el ejercicio 2013 ascienden a un importe de 63.103 euros y los créditos que han sido rehabilitados alcanzaron 3.246 euros.

---

<sup>1</sup> SIC

## VI. REFLEJO PRESUPUESTARIO DEL CANON DE SANEAMIENTO

### VI.1. Presupuesto de ingresos de la Junta de Saneamiento del Principado de Asturias

El canon de saneamiento supuso en el ejercicio 2013 el 1,53 % del total de los ingresos del PA y se imputa íntegramente al presupuesto de ingresos de la JUSA.

Partiendo pues de la liquidación del presupuesto de ingresos de la JUSA de los últimos cuatro ejercicios económicos, se han obtenido los siguientes datos relativos al canon de saneamiento:

Ejercicio	Previsiones definitivas	DRN	Recaudación Total	Pdte cobro a 31 de diciembre
2010	29.000.000	27.713.235	20.653.561	7.059.674
2011	35.000.000	47.113.061	27.209.014	19.904.047
2012	35.000.000	58.067.781	4.160.392	53.907.390
2013	56.500.000	51.325.240	15.424.325	35.900.915
Totales	155.500.000	184.219.317	67.447.292	116.772.026

#### A) Previsiones definitivas

Las previsiones del presupuesto de ingresos del canon de saneamiento deberían reflejar los derechos que se prevé liquidar durante el ejercicio en concepto de dicho tributo.

En este caso, las estimaciones de ingresos deberían ser el resultado de aplicar los artículos 17 y siguientes de la LASA (cálculo de la cuota tributaria) así como las tarifas aplicables y aprobadas anualmente en las LPGPA, al volumen de agua consumido o estimado por cada uno de los contribuyentes.

Durante la fiscalización de la JUSA de los últimos cuatro ejercicios económicos, se ha constatado que esta estimación no se ajusta a lo anterior y que no se está realizando una previsión de ingresos real y acorde con la previsión de carga tributaria estimada en virtud bien de la prudente estimación del consumo de agua o bien de la carga contaminante dependiendo de quién sea el contribuyente (véase epígrafe de gestión tributaria), sino que los ingresos se ajustan al presupuesto de gastos que tengan.

Esta incidencia, reiterada en los Informes de la CGPA de los últimos años, se mantiene en el ejercicio 2013, si bien en este ejercicio, a consecuencia de alto grado de ejecución de los ingresos del ejercicio 2012 (un 165,90 %), se ha incrementado significativamente las previsiones de ingresos, alcanzando un grado de ejecución en el 2013 de un 90,84 %.

Se concluye que las previsiones de ingresos presupuestadas no se ajustan a las estimaciones que procedería realizar con base en la LASA. A consecuencia de las conclusiones manifiestas en el epígrafe IV.2.1 relativas al censo de contribuyentes y a la ausencia de un registro completo con volúmenes estimados por cada uno de ellos, no se puede dar una estimación fiable de los ingresos que se prevén liquidar en concepto de canon.

Este modo de presupuestar los ingresos es contrario al principio de transparencia contenido en el artículo 6 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. De igual modo, una inadecuada estimación de ingresos introduce un innecesario riesgo, ya que puede llegar a comprometer el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

#### **B) Derechos Reconocidos Netos**

Los DRN se contabilizan en función de las liquidaciones trimestrales que el EPSTPA practica a favor de la JUSA.

En relación con la contabilización de estos ingresos, y teniendo en cuenta que la JUSA delega en el EPSTPA la gestión tributaria del canon, para la contabilización de los recursos recaudados es procedente acudir al apartado 3.10 del Documento nº 2 «Derechos a cobrar e ingresos» de los Principios Contables Públicos, donde se establece el criterio específico del reconocimiento por la entidad titular de aquellos recursos gestionados por otros entes.

En virtud del mismo “la entidad titular habrá de reconocer el ingreso derivado de los mismos y realizar su correspondiente aplicación presupuestaria cuando tenga conocimiento de su importe, bien mediante la percepción de los fondos entregados por el gestor o mediante la comunicación documental del gestor de los derechos liquidados y cobrados por cuenta de aquél”.

El criterio sentado en el Documento número 2 y refrendado por la consulta de la IGAE núm 11/1993, implica que el ente titular de recursos administrados por otro ente público, debe reconocer el derecho sobre el ente gestor por el importe de los recursos recaudados una vez que lo conozca, bien por haberlo recibido del gestor, bien por haberlo comunicado éste documentalmente; de este modo, el reconocimiento del derecho en la contabilidad del ente titular se produce una vez nacida la obligación del ente gestor para con aquel.

En virtud de este criterio la JUSA no contabiliza los DRN hasta que no dispone de las liquidaciones trimestrales giradas por el EPSTPA. En ese momento imputa los ingresos por la totalidad del importe recaudado en cada uno de los trimestres.

Es por ello que el trabajo de fiscalización de los DRN ha consistido en conciliar el importe reflejado en presupuesto (51.325.240 euros) con el total de las liquidaciones presentadas en el ejercicio 2013. De dicha verificación se ha constatado que la JUSA ha reconocido en el ejercicio 2013 las comisiones cobradas por el EPSTPA en concepto de gestión por el canon del cuarto trimestre del ejercicio 2012, por importe de 296.581 euros, habiendo imputado al 2012 el importe de derechos reconocidos fruto de la liquidación del cuarto trimestre de ese mismo año.

#### - Contabilización de las comisiones

La contabilización de los DRN del canon incluye las comisiones devengadas por la gestión realizada en virtud del convenio de delegación.

El importe real de las comisiones del ejercicio 2013 asciende, según las liquidaciones presentadas a 895.282 euros, siendo el importe contabilizado tanto en las cuentas de ingresos como de gastos por dicho concepto de 1.191.863 euros; esta diferencia tal y

como se ha manifestado en el apartado anterior, es consecuencia de la imputación de la comisión del 4º trimestre del ejercicio 2012 al ejercicio 2013.

### C) Recaudación total y Pendiente de Cobro

Como se puede observar, el porcentaje de recaudación del canon de saneamiento es significativamente bajo, especialmente en los dos últimos ejercicios. Si bien en el 2013 mejora respecto al 2012, no supera el 30,05 % tal y como se recoge en el siguiente cuadro:

	2010	2011	2012	2013
Grado realización cobros(*)	74,53%	57,75%	7,16%	30,05%

(\*) % Cobros realizados sobre los DRN del presupuesto definitivo

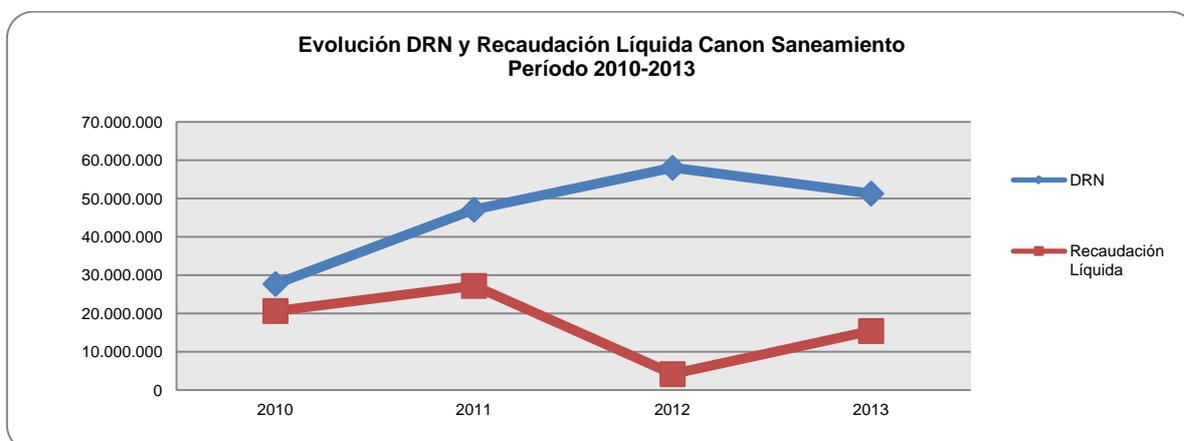
Estos porcentajes se deben al desfase temporal con el que la JUSA obtiene los ingresos recaudados del canon, incumpliendo así la cláusula tercera del convenio de delegación, en virtud de la cual el EPSTPA liquidará y hará entrega a favor de la JUSA, en el mes siguiente a cada trimestre natural, de los importes recaudados en dicho período.

Asimismo, en el ejercicio 2013 se vuelve incumplir, como ya se puso de manifiesto en Informes de la CGPA de esta SC, el apartado 4 del convenio, en virtud del cual, el EPSTPA debería informar anualmente a la JUSA, junto con la liquidación anual, del estado de las cuentas de la gestión efectuada debidamente aprobada y fiscalizada.

En cuanto a la cantidad pendiente de cobro en valores absolutos a 31 de diciembre de 2013 y que ascendía a 35.900.915 euros se ha realizado un análisis de cobrabilidad hasta marzo de 2015 (fecha de terminación del trabajo de campo), constatándose que se han cobrado 20.363.807 euros, lo que implica que aún quedan pendientes de cobro 15.537.108 euros.

### D) Evolución de los DRN y de la Recaudación en el período 2010-2013

Se ha analizado la evolución de los DRN así como de la recaudación de los cuatro últimos ejercicios económicos; su representación gráfica es como sigue:



La tendencia al alza de los DRN del canon de saneamiento sufrida entre los ejercicios 2010-2013, ésta es consecuencia del incremento del tipo de gravamen previsto en la

Ley 5/2010, de 9 de julio, de medidas urgentes de contención del gasto y en materia tributaria para la reducción del déficit público, que entró en vigor el 15 de julio del 2010.

Por otro lado la recaudación líquida, si bien presenta importes muy similares en el ejercicio 2010 a los DRN, desde entonces se aprecia gráficamente que no hay una evolución razonable de ambas magnitudes, es más desde el ejercicio 2011 evolucionan en sentido contrario. Este hecho, motivado entre otros aspectos porque las cantidades recaudadas por el EPSTPA eran ingresadas en cuentas de tesorería titularidad de la APA, implica el incumplimiento del convenio de delegación en cuanto a los desfases temporales de pago.

Si bien esta incidencia ha sido solucionada en el ejercicio 2014, en el ámbito temporal del Informe la JUSA debería haber efectuado un mayor seguimiento de los fondos pendientes de recibir, requiriendo al EPSTPA su deuda en el tiempo establecido para ello en la cláusula tres del convenio.

## **VI.2. Afectación de los ingresos obtenidos por canon de saneamiento**

Los ingresos provenientes del canon son ingresos afectados a la construcción y mantenimiento de infraestructuras integrantes del sistema de depuración de aguas residuales, pues en virtud del artículo 10.2 de LASA se dispone que "la recaudación del canon de saneamiento quedará afectada íntegramente a la financiación de:

- Gastos de explotación, mantenimiento y gestión de las obras e instalaciones de depuración de aguas residuales definidas en esta Ley o consideradas en los planes directores como de interés regional
- Gastos de inversión en las obras e instalaciones referidas en la letra a) anterior".

Asimismo, el artículo 10.3 de la LASA obliga a la JUSA a que los recursos obtenidos a través del canon sean objeto de contabilidad separada.

Al igual que en ejercicio anteriores se constata la inexistencia de un módulo contable que permita el control de los recursos afectados, y pese a la intención manifestada por parte de la JUSA de instituirlo, éste sigue sin implantarse completamente.

Pese a no llevar contabilidad afectada, para conocer el nivel de afectación a los gastos de la JUSA y saber si los ingresos obtenidos por canon superan o son inferiores a los gastos a los que están afectos, se han obtenido las ORN del presupuesto de gastos en el periodo 2010-2013 de la JUSA. De esta manera se han sumado los capítulos que contienen gastos relativos a la explotación, mantenimiento, gestión e inversión, y que por tanto, en virtud del artículo 10.2 de la LASA, están afectos.

Los capítulos a los que están imputando los gastos anteriores, son el 4, el 6 y el 7. Los capítulos 4 y 7 se están teniendo en cuenta para esta estimación porque incluyen las transferencias realizadas a otras entidades para ejecutar obras y gastos asociados de instalaciones de depuración de aguas residuales definidas en la ley o en los Planes Directores como de interés regional.

Cap.	Descripción	ORN			
		2010	2011	2012	2013
4	Transferencias corrientes	25.285.400	30.103.079	35.574.458	28.550.526
6	Inversiones reales	47.946.832	53.935.198	35.487.495	28.987.718
7	Transferencias de capital	4.115.608	2.610.903	3.154.646	1.832.196
<b>Total Gastos de inversión y mantenimiento</b>		<b>77.347.840</b>	<b>86.649.180</b>	<b>74.216.599</b>	<b>59.370.440</b>
<b>DRN por canon</b>		<b>27.713.235</b>	<b>47.113.061</b>	<b>58.067.781</b>	<b>51.325.240</b>

Como se observa en el cuadro anterior, en todos los años referidos los gastos de los tres capítulos considerados como gastos afectos al canon, son superiores a los DRN por canon. Durante los ejercicios 2010 y 2011 la JUSA formalizó operaciones de endeudamiento bancario para cubrir las nuevas inversiones. En el ejercicio 2013, ambos préstamos aún estaban en periodo de carencia y por ello no se han realizado amortizaciones parciales del mismo.

### VI.3. Destino de los ingresos obtenidos por canon de saneamiento en 2013

Como se comentó en epígrafe anterior, los recursos recaudados con canon de saneamiento, se destinarán a pagar la ejecución y mantenimiento y explotación de las instalaciones para la depuración de las aguas residuales.

En el PA hay 369 instalaciones funcionando cuyos costes corren a cargo del tributo, 18 corresponden a grandes sistemas, 348 corresponden a instalaciones de bajo coste gestionadas por ayuntamientos con subvención de la JUSA y 3 son estaciones de pretratamiento con emisario submarino.

Del trabajo de fiscalización, se ha constatado que el destino de los ingresos en el ejercicio 2013 del canon ha sido concretamente, los siguientes:

#### A) Capítulo 6: Obras en el ejercicio 2013

El capítulo 6 recoge las inversiones reales, ascendiendo el importe de ORN a 28.987.718 euros, de los que el 93,70% (27.161.853) son las destinadas a infraestructuras y bienes de uso general, ejecutando un total de 74 infraestructuras de obras hidráulicas, según información aportada por la JUSA.

De las de ORN en el 2013 en el capítulo de infraestructuras y bienes de uso general, el 54,23 % se centra en la ejecución de 6 obras, detalladas a continuación:

Principales obras	Importe
Saneamiento Sariego-Siero-La vega (*)	3.770.039
Reforma EDAR Llanes (*)	3.347.834
Sato. Zona sureste Castrillon (*)	2.864.262
Reforma EDAR Villaviciosa (*)	1.922.121
EDAR Río Riosa	1.424.179
Sato. y EDAR Proaza y Sto. Adriano,	1.401.178
<b>Total ORN 2013 por estas obras</b>	<b>14.729.612</b>

(\*) Obras del Plan Nacional de calidad de las aguas

De estas ORN únicamente 1.359.013 euros se corresponden con obras nuevas realizadas en el ejercicio 2013, siendo éstas las que se muestran a nivel de detalle en el Anexo II.

Del análisis de las obras iniciadas en el ejercicio 2013 se manifiesta que las de mayor cuantía de ejecución se corresponde con las obras de reparación del colector interceptor de Carreño y los trabajos de limpieza y reparación del colector Nava-Infiesto.

Por otro lado, si se tiene en cuenta el importe de adjudicación, sin IVA, (independientemente de su grado de ejecución), las de mayor importancia fueron las obras de construcción de la EDAR de la Ría del Eo y las obras del colector interceptor del Río Villoria en el Concejo de Laviana, suponiendo ambas el 71,60 % del importe adjudicado en el ejercicio 2013.

En el presente Informe no se incluía como objetivo un análisis de la contratación de la JUSA por estar incluido en el Informe de la CGPA del ejercicio 2013. Entre los contratos fiscalizados en dicho Informe se han analizado las dos obras principales formalizadas en el ejercicio 2013, con un 71,60 % de ejecución. De las mismas se han obtenido las siguientes consideraciones:

- En la contratación de las obras del colector interceptor del Río Villoria en el Concejo de Laviana, "la valoración de los aspectos técnicos que se realiza en base a criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor, se refiere a aspectos para cuya definición se han utilizado conceptos indeterminados carentes de objetividad y en condiciones de competencia efectiva, con el riesgo de no garantizar el respeto a los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato que debe regir la contratación pública".
- Con respecto a la elaboración del proyecto y ejecución de las obras de construcción de la EDAR de la Ría del EO, en relación con "la valoración de la oferta económica, el método elegido para la distribución de la puntuación podría dar lugar a situaciones injustas, ya que ante diferencias mínimas de precio la asignación de puntos sería muy dispar."

## **B) Gastos de Saneamiento y Explotación: Transferencias a EMA Y CADASA**

Los gastos de explotación así como las obras de mejora sobre las instalaciones de depuración gestionadas por CADASA y EMA se contabilizan respectivamente, como ya se ha comentado previamente, en los capítulos 4 y 7 del presupuesto de la JUSA.

- Consorcio de Aguas de Asturias (CADASA)

CADASA, en base a la encomienda otorgada por Convenio suscrito el 28 de junio de 2002, entre el PA, a través de la Consejería de la Presidencia, la JUSA y CADASA, gestiona la explotación de las instalaciones de depuración de aguas residuales radicadas en el territorio de la CA, tanto de titularidad del PA, como de la Administración General del Estado o de la Confederación Hidrográfica del Norte y las de titularidad de las respectivas EELL, que sean encomendadas al PA.

Para el logro de los objetivos recogidos en la cláusula segunda, el Consorcio de Aguas elabora un programa anual de explotación de las instalaciones que gestiona. En

diciembre de 2012 se elaboró el programa anual y el presupuesto de gastos de explotación para el ejercicio 2013.

En el Capítulo 4 del presupuesto de gastos de la JUSA figura las transferencias y subvenciones corrientes presupuestadas para tales fines por un total de 31.245.558 euros, de las que el 66,98 % se prevé se ejecuten por parte de CADASA.

En el Capítulo 7 se presupuestan un total de 2.694.574 euros, de los que CADASA ejecutará el 18,56 %.

En la documentación aportada por la JUSA figuran resoluciones que de concesión de subvenciones a este consorcio en el ejercicio 2013 por importe total de 21.427.906 euros.

A 31 de diciembre de 2013, un 74,60% de las obligaciones reconocidas al Consorcio por la Junta de Saneamiento, están pagadas.

- Empresa Municipal de Aguas de Gijón (EMA)

Las relaciones entre la Junta de Saneamiento y la EMA se regulan a través de un Convenio suscrito el 17 de noviembre de 2005 entre el PA, el Ministerio de Medio Ambiente y el Ayuntamiento de Gijón para la encomienda de gestión de la explotación, mantenimiento y conservación de las obras e infraestructuras del saneamiento integral de Gijón.

El PA, a través de la JUSA, se hace cargo de todos los gastos derivados del uso, explotación y mantenimiento y conservación de las obras objeto de la encomienda de gestión que serán financiadas con el canon de saneamiento.

En el Capítulo 4 del presupuesto de gastos de la JUSA figura las transferencias y subvenciones corrientes presupuestadas para tales fines a la EMA por un total de 5.349.688 euros, lo que supone el 17,12 % del total de créditos presupuestados.

Del total de los créditos presupuestados en el Capítulo 7, el 5,57% se prevén para la EMA.

En el ejercicio 2013 figuran resoluciones de concesión de subvenciones nominativas al Ayuntamiento de Gijón para la explotación de sistemas de depuración por importe de 4.692.844 euros.

De la fiscalización de las ORN tanto en relación con EMA como con CADASA en el ejercicio 2013, no se han detectado incidencias.

## VII. HECHOS POSTERIORES

### VII.1. Evolución normativa en materia del canon de saneamiento

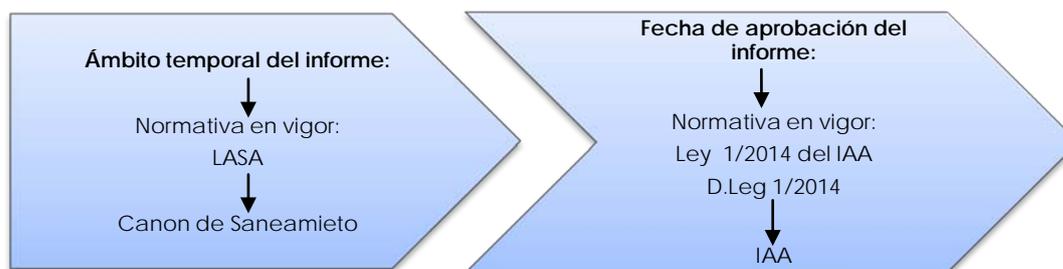
Si bien el ámbito temporal aprobado para el presente Informe de fiscalización ha sido el ejercicio 2013, es destacable el hecho de que dicho año fue el último ejercicio completo en que el canon de saneamiento en su condición de tributo propio del PA estuvo en vigor.

A este respecto, el período de aplicación de la LASA estuvo vigente desde el 17 de marzo de 1994 (fecha de su entrada en vigor) hasta el 1 de mayo de 2014, fecha en la que se produce la entrada en vigor de la “Ley del PA 1/2014, del Impuesto sobre las Afecciones Ambientales del Uso del Agua”. Esta ley, derogaba entre otros aspectos, el título I y las partes específicas de la citada LASA que hacían referencia al canon de saneamiento. A partir pues de su entrada en vigor, el canon de saneamiento ha sido derogado y sustituido por el Impuesto sobre las Afecciones Ambientales (en adelante el IAA) siendo este impuesto el vigente en la actualidad.

Posteriormente, la nueva ley fue refundida junto con otra normativa en el “Decreto Legislativo 1/2014, de 23 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales del PA en materia de tributos propios” norma que recoge la normativa de los tributos propios enumerados en su preámbulo y que es la que se encuentra en vigor en la fecha de realización del presente Informe.

En virtud de la Disposición Transitoria del citado Decreto, en tanto en cuanto no se aprueben las normas de desarrollo sobre el IAA, resultaran de aplicación las normas de desarrollo del canon y en particular lo previsto en el Título II del RASA.

Esquemáticamente la evolución es la que sigue:



### VII.2. Principales novedades del Impuesto sobre Afecciones Ambientales

Una vez analizada la evolución normativa del canon de saneamiento desde el ámbito temporal de fiscalización hasta la fecha de aprobación del presente Informe y, con el fin de dar un carácter de oportunidad al mismo, se ha considerado necesario hacer una comparación del canon con el IAA, no sólo a efectos de ver sus principales diferencias sino para poder informar sobre aquellas deficiencias que si bien han sido detectadas durante la fiscalización del canon, han podido quedar subsanadas a raíz de actualización normativa de la materia.

Así pues, las novedades más relevantes del IAA respecto al canon de saneamiento, son las siguientes:

- Naturaleza extrafiscal del IAA:

En preámbulo del IAA se recoge de manera expresa su naturaleza extrafiscal, que queda plasmada en la propia configuración del impuesto al potenciar el uso racional y eficiente en la ley mediante diversos mecanismos: Fijando una cuota variable más elevada a partir de un nivel de consumo de agua que se considera el umbral máximo de uso racional del recurso; incentivando la utilización de técnicas no contaminantes en la utilización del agua en las actividades agropecuarias y, en el caso de usos industriales, estableciendo que la base imponible se determinará en función de la carga contaminante.

- Ampliación de las exenciones:

Se recupera la exención aplicable a determinados usos domésticos en la medida en que no generan vertidos a redes públicas, lo que reduce las afecciones generadas como consecuencia del uso del agua.

En el artículo 11.3 de la LASA se preveían tres exenciones que se limitaban a los usos agrícolas, los usos ganaderos y centros ictiogénicos e ictiológicos. En el artículo 6.1 de la nueva ley, se mantienen estos supuestos y se añade la anteriormente referida respecto a los usos domésticos que no generan vertidos a redes públicas. Esta exención que se recupera es la que el EPSTPA no había dejado de aplicar pese a no tener soporte normativa adecuado tal y como se detalló en el apartado IV.2.2.1.D.

- Modalidades de tributación:

Se reduce el número de modalidades de tributación y se regulan distintos aspectos de la gestión del tributo, insuficientemente desarrollados hasta el momento.

- Régimen de infracciones y sanciones:

Se modifica el régimen de recursos administrativos para armonizarlo a la normativa autonómica vigente y se desarrolla el régimen de infracciones y sanciones.

En este sentido, se incluye en la nueva ley la "impugnación y revisión de actos" en el que se determina que los actos dictados por el EPSTPA en esta materia, serán recurribles en vía económico-administrativa ante el Consejero competente en materia tributaria, previa interposición del recurso de reposición regulado en la LGT.

Para el caso de suministros a través de entidades suministradoras, cuando la reclamación tenga origen en incidencias técnicas relacionadas con el funcionamiento o medición de los contadores o en variaciones en la titularidad del suministro de agua, la cuota del impuesto se ajustará de manera automática en idéntico sentido al que resulte de aplicación a las tasas de agua.

- Atribución de la gestión al EPSTPA:

Cómo se ha venido manifestando a lo largo del Informe, el artículo 24.b de la LASA atribuía a la JUSA las funciones de gestión, recaudación y administración del canon,

que posteriormente habían sido objeto de delegación a favor de la Consejería de Hacienda a través del convenio de fecha 27 de junio de 2000, en el que se subrogó el EPSTPA en virtud de lo dispuesto en el artículo 10.8 Ley 15/2002, de 27 de diciembre, de acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2003.

Lo señalado en el párrafo anterior, ha sido objeto de críticas en reiterados Informes de esta SC en cuanto a que por su antigüedad y falta de adecuación a la estructura actual de la APA así como por su falta de adecuación a la realidad, estaba siendo objeto de reiterados incumplimientos. La nueva ley, subsana esta incidencia en el sentido de atribuir directamente al EPSTPA la gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión del impuesto, así como la potestad sancionadora sobre el mismo. Eso sí, en desarrollo de dichas funciones el EPSTPA podrá solicitar a la JUSA informes técnicos cuando la complejidad de los asuntos a tratar así lo requiera.

Las novedades que introducía la Ley 1/2014 en relación al canon de saneamiento se mantienen como previsiones en el Decreto Legislativo 1/2014 anteriormente citado.

Oviedo, 15 de julio de 2015

EL SÍNDICO MAYOR,

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Fdo.: Avellno Viejo Fernández



## **ANEXOS**

## ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO I CIFRAS DEL CANON DE SANEAMIENTO EN EL EJERCICIO 2013 DISTRIBUIDO POR CONCEJOS.....	47
ANEXO II OBRAS NUEVAS REALIZADAS EN EJERCICIO 2013 .....	49

Anexo I Cifras del Canon de Saneamiento en el ejercicio 2013 distribuido por concejos

Concejo	Importe	Núm habitantes *	% facturación por concejo
Allande	53.671	1.891	0,11%
Aller	542.602	11.906	1,07%
Amieva	86.275	772	0,17%
Avilés	3.915.967	82.568	7,73%
Belmonte de Miranda	21.116	1.711	0,04%
Bimenes	59.972	1.812	0,12%
Boal	42.865	1.776	0,08%
Cabrales	124.012	2.140	0,24%
Cabranes	36.171	1.081	0,07%
Candamo	52.791	2.097	0,10%
Cangas de Onís	345.323	6.784	0,68%
Cangas del Narcea	368.096	13.878	0,73%
Caravia	43.558	504	0,09%
Carreño	512.881	10.858	1,01%
Caso	111.395	1.746	0,22%
Castrillón	1.017.877	22.851	2,01%
Castropol	108.142	3.677	0,21%
Coaña	78.114	3.446	0,15%
Colunga	247.634	3.607	0,49%
Corvera de Asturias	676.463	16.146	1,33%
Cudillero	132.456	5.568	0,26%
Degaña	72.863	1.119	0,14%
El Franco	102.542	3.960	0,20%
Gijón	15.066.435	275.274	29,72%
Gozón	655.153	10.760	1,29%
Grado	327.040	10.595	0,65%
Grandas de Salime	27.128	973	0,05%
Ibias	28.537	1.580	0,06%
Illano	9.029	416	0,02%
Illas	46.452	1.048	0,09%
Langreo	2.017.156	43.070	3,98%
Las Regueras	8.217	1.931	0,02%
Laviana	527.532	13.892	1,04%
Lena	515.010	12.162	1,02%
Llames	760.019	13.572	1,50%
Llanera	913.427	14.138	1,80%
Mieres	1.943.900	41.730	3,83%
Morcín	125.417	2.820	0,25%
Muros de Nalón	122.463	1.890	0,24%
Nava	226.028	5.511	0,45%
Navía	389.328	8.845	0,77%
Noreña	316.115	5.435	0,62%
Onís	51.612	784	0,10%
Oviedo	11.010.064	225.089	21,72%
Parres	0	5.615	0,00%
Peñamellera Alta	63.549	563	0,13%
Peñamellera Baja	96.654	1.331	0,19%
Pesoz	10.240	183	0,02%
Piloña	188.521	7.650	0,37%

Concejo	Importe	Núm habitantes *	% facturación por concejo
Ponga	87.081	679	0,17%
Pravia	298.152	8.919	0,59%
Proaza	45.836	794	0,09%
Quirós	62.095	1.291	0,12%
Ribadedeva	99.720	1.888	0,20%
Ribadesella	383.330	6.097	0,76%
Ribera de Arriba	79.865	1.943	0,16%
Riosa	80.647	2.137	0,16%
Salas	155.742	5.578	0,31%
San Martín de Oscos	18.394	472	0,04%
San Martín del Rey Aurelio	626.595	17.770	1,24%
San Tirso de Abres	12.187	515	0,02%
Santa Eulalia de Oscos	17.955	500	0,04%
Santo Adriano	20.507	260	0,04%
Sariego	24.071	1.303	0,05%
Siero	2.424.211	52.301	4,78%
Sobrescobio	42.941	877	0,08%
Somiedo	103.557	1.314	0,20%
Soto del Barco	181.280	4.052	0,36%
Tapia de Casariego	145.974	3.971	0,29%
Taramundi	18.695	737	0,04%
Teverga	147.723	1.853	0,29%
Tineo	286.709	10.344	0,57%
Valdés	427.058	12.871	0,84%
Vegadeo	149.838	4.045	0,30%
Villanueva de Oscos	9.461	330	0,02%
Villaviciosa	522.208	14.971	1,03%
Villayón	8.878	1.430	0,02%
Yernes y Tameza	11.750	168	0,02%
<b>TOTAL</b>	<b>50.690.272</b>	<b>1.068.165</b>	<b>100,00%</b>

Nota: Datos facilitados por el EPSTPA

\*A fecha de 1 de enero de 2013

Anexo II Obras nuevas realizadas en ejercicio 2013

Denominación	Inicio	Total adjudicación sin IVA	obligaciones reconocidas
Elaboración del proyecto y ejecución de las obras de construcción de la EDAR de la Ria del Eo	25/02/2013	3.704.626	100.000
Obras colector interceptor del río Villoria en el Concejo de Laviana	25/02/2013	2.264.620	
Construcción de instalación temporal para la depuración de las aguas residuales del núcleo de Vegadeo	23/01/2013	163.644	200.466
Acometida eléctrica, conexiones y urbanización básica de parcela en la zona de los muelles de Vegadeo (Concejo de Castropol)	20/03/2013	47.082	56.970
Obras de canalizaciones de servicios, acometidas y conexiones del sistema de saneamiento del río Aboño (Gijón y Carreño)	01/04/2013	226.384	213.524
Colector de saneamiento en viviendas del barrio de El Pico (San Juan de la Arena)	23/04/2013	18.000	21.780
Reparación del colector interceptor de Carreño -emergencia-	23/05/2013	289.890	788.420
Ejecución del colector emisario de vertido de aguas tratadas de la EDAR de El Puerto (Somiedo)	23/07/2013	31.000	37.510
Limpieza, inspección y reparación de filtraciones de pozos de registro del colector de la avenida de Galicia en Vegadeo	23/07/2013	18.319	22.166
Canalización de pluviales de escorrentía de la zona alta del camino de Orlé (Caso)	27/08/2013	33.450	Rescindido
Reparación de afecciones en tubería de evacuación existente en la localidad de Las Mazas (Morcin)	26/08/2013	29.975	36.270
Saneamiento del barrio de Fayas en Proaza y conexión con el colector interceptor general de Proaza	24/09/2013	101.400	122.694
Reparación de escollera en margen izquierda del río Alvares.Cancienes (Corvera)	06/11/2013	8.500	-
Ejecución de muro de escollera en EDAR de Calavero (Illas)	07/10/2013	65.200	-
Propuesta de encargo de las obras de "trabajo de limpieza y reparación del colector Nava-Infiesto" (TRAGSA)	04/11/2013	364.611	324.127
Reparación cubiertas y trabajos de acondicionamiento de desprendimiento de la ladera en la EDAR del Bajo Nalón	29/10/2013	27.509	16.155
Reparación de canalones y petos en la cubierta del edificio de Fangos de la EDAR de Maqua	29/10/2013	20.850	25.228
Adecuación camino de acceso a la EDAR de Olloniego	06/11/2013	15.788	19.104
Equipamiento de los estanques de tormentas de la red de saneamiento de Llanes	29/10/2013	135.750	164.257
Conexión a la red de saneamiento de los barrios de la zona de San Roque del Acebal	29/10/2013	83.312	100.808
Mejoras de obra civil en el sistema público de sato de los ríos Sella, Gueña Y Piloña: actuaciones en la EDAR de Santa Rita (Parres)	29/10/2013	107.550	79.985
Puesta en marcha de las infraestructuras Ribadedeva: bombeo-aliviadero de Colombres este y el aliviadero de Colombres oeste (encargo TRAGSA)	07/11/2013	30.381	48.018
Saneamiento el barrio de San Juan, Luarca (Valdés) (encargo TRAGSA)	21/11/2013	199.896	241.874
Saneamiento de el palacio y conexión al colector de Covadonga (Cangas de Onís)	15/11/2013	98.000	118.580
Saneamiento del arroyo de La Reguerona, Villalaz (San Martín del Rey Aurelio)	15/11/2013	78.740	30.275
Obras de conexión de los saneamientos de la Quintana, Orizón y Pueblo de Asturias al colector interceptor del río Piloña (Nava)	26/11/2013	108.796	31.638
Obras de acondicionamiento del aliviadero núm 3 del sato de Arriondas	26/11/2013	64.241	-
<b>Totales</b>		<b>8.337.514</b>	<b>1.359.013</b>