

Los decretos reguladores de cánones de regulación y tarifa de riego (*)

Veinte años de vigencia de las disposiciones que regulan la gestión económica de los aprovechamientos hidráulicos.

Problemática existente en torno a la determinación y aplicación de canon y tarifa.

Por ANTONIO J. ALCARAZ CALVO
MANUEL ALVAREZ RICO
RAFAEL FERNANDEZ ORDOÑEZ

Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos

En el número correspondiente al mes de julio se publicó un resumen de alguno de los capítulos del texto "Cánones de regulación y tarifas de riego motivados por obras hidráulicas. Análisis de su estado actual y sugerencias para una reforma de la legislación" que mereció el 2.º premio del concurso del Centenario de la Ley de Aguas, convocado por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Se complementa ahora el anterior artículo estudiando la problemática existente en torno a la determinación, cálculo y gestión de cánones y tarifas a través del análisis de un articulado que ya tiene veinte años de vigencia, de la jurisprudencia a que ha dado lugar y con el objetivo de hacer compatible la utilización de la normativa con la eficacia del servicio a realizar.

1. PRESENTACION

Por sendos Decretos de 4 de febrero de 1960 se convallidaron los cánones de regulación y las tarifas de riego. Se cumplen pues, veinte años de vigencia de unas disposiciones que han sido los únicos elementos ordenadores de la muy compleja actividad gestora de la explotación de obras e instalaciones hidráulicas a cargo de Estado, a través de las Confederaciones Hidrográficas del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Ambos textos, muy semejantes en su contenido, por mor de su escasa claridad, inconcreción y ausencia de regulación en temas importantes, e incluso incorrecciones formales, han producido desde el comienzo de su aplicación multitud de problemas prácticos en el cálculo y aplicación de canon y tarifa con grave repercusión económica sobre los sujetos afectados y los organismos gestores.

Sólo el tiempo transcurrido y la abundante y rela-

tivamente homogénea jurisprudencia que ha recaído sobre el tema y que en cierto modo ha desarrollado y explicado el contenido de ambas disposiciones, han paliado los problemas, si bien en la actualidad se mantienen, sin resolver, como veremos, algunos detalles tan importantes como la determinación de las bases, la recaudación y los recursos.

2. ESTRUCTURA DE LOS CANONES DE REGULACION Y TARIFAS DE RIEGO

2.1. Objeto

Conforme al artículo 2.º de los Decretos 133 y 144 de 1960 es objeto de canon las mejoras que produce la regulación de los cursos de agua sobre los regadíos, aprovechamientos y abastecimientos que se benefician con obras hidráulicas de regulación, mientras que el objeto de la tarifa de riego, más concreto, se centra en el uso de las aguas para el riego de todos los terrenos que se beneficien con las obras ejecutadas.

(*) Se admiten comentarios sobre el presente artículo, que pueden remitirse a la Redacción de esta Revista hasta el 31 de Julio de 1981.

LOS DECRETOS REGULADORES DE CANONES DE REGULACION Y TARIFA DE RIEGO

Prescindiendo de los aspectos que sobre la configuración de ambas prestaciones producen los decretos y centrándonos en la operatoria derivada de su aplicación, parece desprenderse del texto relativo al canon que cualquier mejora producida sobre los usos posibilitados como consecuencia de obras de regulación debe dar origen a la aparición de un canon. Es notoria la relación biunívoca que establece el texto entre las obras de regulación y el beneficio en los aprovechamientos y también la limitación de las mejoras a los usos consuntivos y a los que suponen, al menos, manipulación de volúmenes de agua. Por el contrario se perfila con toda claridad la amplitud de las ventajas, que se extienden a todos aquellos usuarios que mejoran su uso o aumentan la garantía de poder realizarlo.

Ahora bien, ¿no pueden resultar beneficiados por la regulación otros tipos de aprovechamientos que no utilicen directamente el agua? El texto del artículo parece (presencia de la conjunción copulativa) excluir la posibilidad de que exista. Pero los usos recreativos que se pueden producir en un cauce regulado, los beneficios que obtiene un agente productor de vertidos no tomador de agua regulada, por la posibilidad de una dilución garantizada y de valores conocidos previamente y, sobre todo, la disminución de la probabilidad de daño en regiones anexas a los cauces en los que se han reducido los efectos nocivos de las inundaciones o su frecuencia, entre otros ejemplos, (por no hablar de plusvalías u otros beneficios financieros que generan las obras de regulación), existen en la realidad. Conocidas de todos son las urbanizaciones, las zonas residenciales y deportivas surgidas a las riberas de esos bellos lagos artificiales que son los grandes embalses.

La conclusión no es clara; aunque a priori parece entenderse que el objeto del canon son todas las ventajas derivadas de las obras hidráulicas, la redacción por voluntad expresa o por efecto de un descuido del legislador, marginó una gran parte de ellos.

Olvido o decisión consciente de no gravar con un canon a los beneficiados más remotos por la regulación, el hecho es que la repercusión económica por las obras y su utilización se ha centrado todos estos años exclusivamente en los agentes usuarios más próximos al entorno de las Confederaciones, más fáciles de enumerar y concretar o más asequibles al pago, usuarios que además constituyen el grupo más numeroso de los que obtienen ventajas económicas directas o tangibles.

El análisis del texto correspondiente de la tarifa

de riego es mucho más sencillo ya que de las obras ejecutadas para utilizar el agua con destino al regadío de terrenos de secano transformados o a la mejora de regadíos ya existentes se desprende de modo inmediato la posibilidad de obtener un beneficio derivado del uso del agua, posibilidad por la que el beneficiario debe corresponder con el pago de la tarifa.

Las únicas dudas, la relativa a los casos de no uso voluntario por el teórico usuario del agua puesta a su disposición, bien por no desear el cultivo de regadío, bien por dedicar el terreno a usos no agrícolas y no necesitados de agua y la de uso para fines distintos del riego, han sido suficientemente solventadas por los Tribunales en el sentido de que la disponibilidad del uso para un fin inicialmente de riego, justifica la existencia de la tasa.

2.2. Sujeto

2.2.1. *El concepto abstracto de sujeto.*

Están obligados al pago del canon todos los beneficiados con la regulación, mientras que al pago de las tasas por el uso de las aguas lo están todos los beneficiados por su empleo, según se desprende del artículo 3.º de los Decretos 144 y 133.

El análisis de los textos de los citados artículos es claro. Todos los beneficiados por la regulación o por el uso de las aguas están obligados a satisfacer canon o tarifa, siempre que las mejoras producidas o el uso contemplado estén dentro de sus objetos. Conceptualmente pues, no existe problema en definir quienes son los sujetos. Se presentan algunas dificultades cuando las obras sirven, como es lo más común en el caso de la regulación a múltiples aprovechamientos, riegos, aprovechamientos hidroeléctricos, abastecimientos de aguas, etc. En estos casos, como veremos, el reparto de los costes entre los distintos tipos de sujetos pueden dar lugar a dificultades si bien entonces, la Administración se constituye en Juez imparcial y distribuye equitativamente las cantidades a satisfacer entre los distintos usuarios.

Centrado el concepto, hay que concretar quienes son físicamente los obligados al pago, es decir, hay que fijar el llamado por la legislación tributaria sujeto pasivo, persona natural o jurídica que según la Ley resulta obligada al cumplimiento de las prestaciones tributarias.

En los Decretos citados (artículo 3.º segundo párrafo) se indica que dicho pago será hecho, bien directamente o a través de los organismos repre-

LOS DECRETOS REGULADORES DE CANONES DE REGULACION Y TARIFA DE RIEGO

sentativos como Comunidades de Regantes, empresas industriales de cualquier índole o Corporaciones Públicas.

Queda pues sin concretar en ambos Decretos, el sujeto y, con ser esto muy grave, es aún mayor inconveniente la falta de regulación expresa sobre quien puede realizar la elección de alguno de los posibles sujetos enumerados.

2.2. El papel de las Comunidades de Regantes

El problema planteado se centra precisamente en discernir a quien corresponde esa elección. Cualquiera que sea la solución adoptada, las Comunidades de Regantes tienen el carácter de interesadas, pero esto no parece suficiente para concluir que la Administración con su elección pueda obligar a las Comunidades de Regantes a sustituir a los sujetos pasivos individuales, e incluso, la redacción dada al artículo parece inclinar a pensar que la elección del sistema de pago de la tasa corresponde a los sujetos pasivos.

Nada es preciso decir en cuanto al pago directo porque es de fácil comprensión y entra de lleno en la teoría general del pago de las deudas tributarias; merece, sin embargo, una mayor atención cuando se realiza a través de las Comunidades de Regantes.

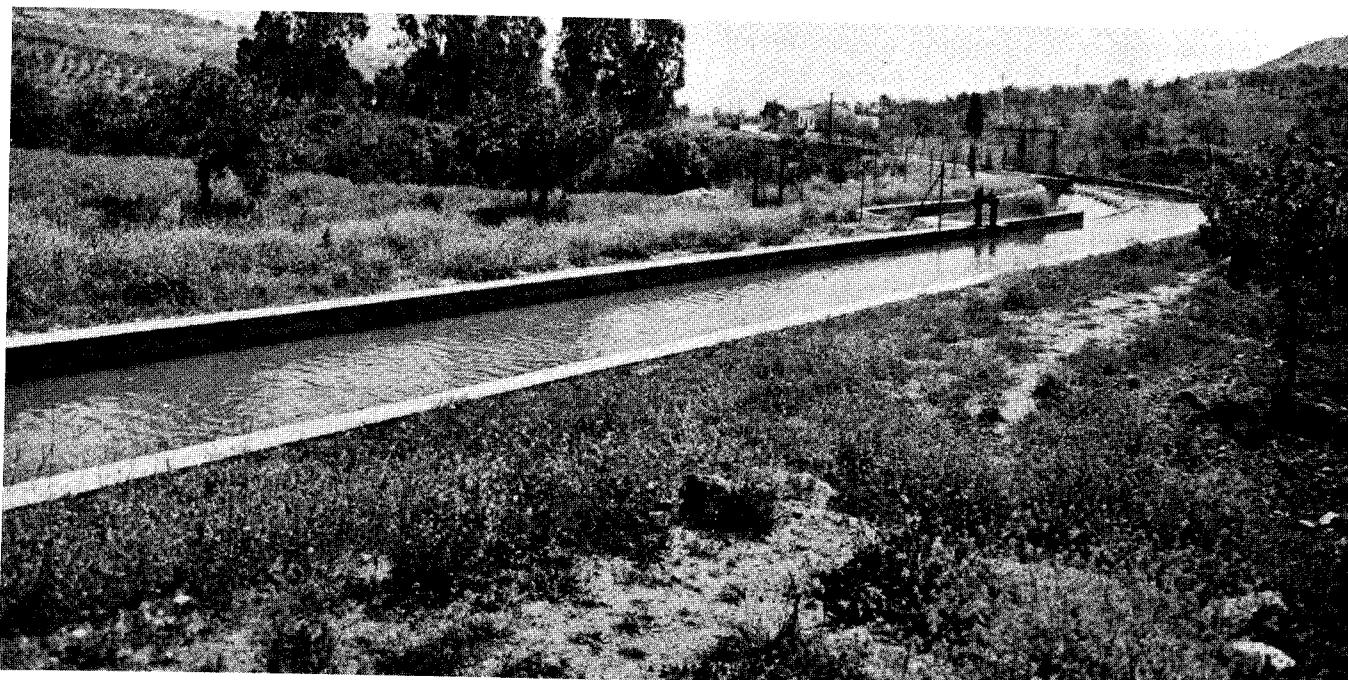
En primer lugar, la propia redacción del artículo, ya lo hemos dicho, es desafortunada pues no puede calificarse de otra forma cuando considera como

representativas en pie de igualdad a las Comunidades de Regantes y a las empresas industriales.

Además, de la lectura del artículo 3.º no se desprende con claridad si el pago a través de las Comunidades de Regantes es una simple facultad o una obligación y si la elección corresponde a la Administración o al usuario, y mucho menos clara es aún la calificación jurídica con que las Comunidades de Regantes actúan en este caso: sujetos pasivos, sustitutos del contribuyente, simple colaborador en la recaudación de un tributo o con una calificación no encuadrable en ninguna de las categorías delimitadas en la Ley General Tributaria.

En realidad no se puede considerar a las Comunidades de Regantes como sujetos pasivos de las tasas, ya que los Decretos convalidatorios aluden en este punto sólo (aunque sea fuera del artículo adecuado) a la gestión recaudatoria y no pretenden configurar a las Comunidades de Regantes ni como sujetos pasivos ni como sustituto del contribuyente tal como son definidos en la Ley General Tributaria.

La jurisprudencia recaída sobre esta cuestión ha solventado las dudas de interpretación de los textos y se ha pronunciado tajantemente por la obligatoriedad del cobro de las tasas por parte de las Comunidades de Regantes, si la Administración decide esta forma de cobro, pese a que la función de las Comunidades de Regantes no encaja en ninguno de los conceptos acotados en la Ley General Tributaria ni como sujeto pasivo (art. 30) ni como sustituto del



LOS DECRETOS REGULADORES DE CANONES DE REGULACION Y TARIFA DE RIEGO

contribuyente (art. 33). Los Decretos convalidatorios, anteriores a la Ley General Tributaria (1963), no adoptan la terminología acuñada por esta última, con independencia de que, según indicábamos en la presentación, su texto en esta materia no está muy depurado. Por otra parte los conceptos deslindados en la propia Ley General Tributaria sobre los artículos indicados, siguen siendo materia de discusión. Y esto no es aplicable sólo a la función de las Comunidades de Regantes sino a otros muchos aspectos; basta ver los conceptos de objeto tributario, base y tipo por ejemplo.

Esto nos lleva a quedarnos anclados en las palabras empleadas, obligándonos a un esfuerzo continuado de búsqueda para recomponer el concepto, pero sin partir de un excesivo dogmatismo previo. Esta es precisamente la línea seguida por la Jurisprudencia.

Los problemas que la normativa actual pueda ocasionar, no pueden resolverse con carácter general ni se evitan con palabras exorcizantes técnicas, y habrá de resolverse en cada caso en la línea seguida por la Jurisprudencia teniendo en cuenta las características especialísimas de las Comunidades de Regantes. En definitiva el problema se reconduce al tan debatido de la naturaleza jurídica de estas viejas Comunidades que perviven a todos los sistemas y se escapan de todos los encasillamientos genéricos.

2.3.3. *Situación actual de la polémica.*

La Jurisprudencia se ha limitado a resolver los casos concretos planteados a su consideración, delcarando sin embargo la facultad de la Administración y la correlativa obligación de las Comunidades de Regantes a efectuar el cobro de las tarifas, huyendo intencionadamente de todo encasillamiento conceptual. Queda así clara la plena facultad de la Administración de escoger y concretar el sistema de cobro.

La práctica diaria ha obviado en gran parte la polémica, pues las dificultades encontradas por los Organismos gestores de la Administración para materializar el cobro en la vía de apremio cuando el sujeto pasivo elegido es un colectivo, como lo son las Comunidades de Regantes, unidas al desarrollo administrativo conseguido con la introducción de la informática en la elaboración de las liquidaciones, han soslayado toda la anterior problemática al dejar de ser operativo el cobro a través de las Comunidades. Se ha cambiado así el interés hacia el verdadero sujeto pasivo, individual y con entidad física

concreta sobre el que la acción de la Administración recaudatoria puede ser más rápida y efectiva.

Para concluir este punto, repetimos que la mecánica actual tiende a girar las liquidaciones a los sujetos individuales, con independencia de que en la gestión del acto recaudatorio se interponga o no el órgano colectivo legalmente constituido, pero siempre de modo que finalizado el período voluntario de recaudación, el ente gestor de la Administración pueda disponer de la relación de sujetos individuales susceptibles de ser apremiados. Por supuesto que en la situación óptima, el archivo de sujetos debe estar plenamente al día y ser de conocimiento del conjunto de usuarios afectados, de sus Comunidades y de la Administración gestora.

2.3. **Bases para el cálculo**

2.3.1. *Ideas generales.*

Entramos de lleno en el capítulo más importante de ambos Decretos desde el punto de vista de su aplicación práctica, que por otra parte es el punto más conflictivo del texto, el que más problemas ha causado tanto para la Administración como para los usuarios y que al mismo tiempo, y quizás por su propia dificultad, es el más indeterminado de todo el articulado, el de mayor confusión en sus conceptos dentro de unas disposiciones que han sido calificadas, cuando menos, de inconcretas.

Este es sin duda el capítulo que ofrece más dificultades de estudio, por el número y diversidad de normas que regulan esta materia, por la escasa precisión de los conceptos y por el margen de discrecionalidad concedido a la Administración en su actividad, necesario por la diversidad de supuestos y la oposición de intereses. Por ello la Administración ha de desempeñar su función, muchas veces como juez equitativo sin el amparo de una norma positiva concreta.

Al analizar el contenido de sus respectivos artículos 4.º, hay que comenzar haciendo alusión al confusionismo que introduce el texto respecto al objeto de ambos decretos al unificar conceptualmente los cánones y tarifas que tan meridianamente aparecen separados en la Ley de 7 de julio de 1911, relativas a la ejecución de obras hidráulicas, en función del procedimiento previsto de construcción que los ampare. Efectivamente, en el apartado de ejecución de obras por el Estado con participación de los interesados, la Ley habla en su artículo 4.º de la devolución de préstamos o anticipos,

LOS DECRETOS REGULADORES DE CANONES DE REGULACION Y TARIFA DE RIEGO

concepto sobre el que gravita toda la posterior definición de la tasa resultante. Por el contrario cuando las obras las ejecuta exclusiva y directamente el Estado, el artículo 12 de la citada Ley, reforzada su intención en la nueva redacción que le da la Ley de 1933 indica que los usuarios deberán satisfacer las tarifas progresivas que se fijen por la Administración, sin ninguna vinculación inmediata a costes de obra, aportación del Estado ni cualquier otro concepto análogo.

Sin embargo, ambos tipos de tarifas tan notoriamente separadas en su origen, vienen a juntarse en los Decretos de 1960.

En el apartado a) de los citados artículos de ambos decretos se habla del "coste de las obras no abonadas". Se ha eliminado del texto cualquier indicación que pudiera dar a entender que los usuarios han abonado algo en concepto de adquisición de parte de la propiedad de las obras.

Aparece aquí claramente la perturbación que comporta la unión en el mismo texto de las tarifas motivadas por los distintos modos de ejecución de obras.

El problema es de suma importancia. Afecta a la base misma de la política hidráulica y produce continuos litigios en esta materia, fruto de la falta total de claridad en las disposiciones legales que la regulan. Por eso son necesarios los intentos doctrinales que pueden dar nueva luz al problema y aportar soluciones originales. Este es el enfoque que se ha dado a la puesta en marcha de la explotación del trasvase Tajo-Segura, y en este sentido, sería de gran interés una nueva normativa del rango legal adecuado, que agrupara y clasificara los distintos casos posibles que se pueden dar en la construcción de las obras con vistas a una fijación precisa de las bases de cálculo de cánones y tarifas.

Profundizando en los conceptos regulados en la Ley de 1911, podemos resaltar que gran parte del confusionismo existente se debe a que el sistema previsto por la Ley como excepcional, es decir, la construcción de las obras hidráulicas exclusivamente por el Estado, se convirtió, por imperativo de los hechos y debido al gran impulso dado a la política hidráulica, en sistema normal de ejecución. Los vacíos dejados por la deficiente regulación de la Ley, tanto para el caso de construcción de obras por el Estado, como para la realización de obras con el fin específico de la regulación y sin vinculación inmediata con la utilización del agua, tuvieron que ser cubiertos, aplicando por analogía a las obras construidas exclusivamente por el Estado, las

normas pensadas para las obras ejecutadas por particulares con auxilio del Estado.

Puede sostenerse sin temor a error que la Ley de 1911, no regula con detalle el sistema de financiación de las obras hidráulicas por cuenta del Estado, por considerarlo subsidiario, y tal laguna legislativa motivó la reforma del artículo 12 por la Ley de 24 de agosto de 1933.

En cuanto a procedimientos de ejecución, la Ley ratifica el espíritu de normas anteriores, como la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879 en la que se distinguen dos formas de realización de las obras; según corra a cargo de los propietarios o del Estado, caso exclusivo de ser obras de interés general, provincial o local, necesarias para defender las poblaciones y encauzar los ríos.

Se marca en la Ley una distinción radical entre obras que benefician a intereses privados y han de ser financiadas en su totalidad por los particulares y obras de interés general que han de ser financiadas por el Estado según la legislación de Obras Públicas, pero se indica en el artículo 24 que el Gobierno podrá establecer impuestos o arbitrios por el aprovechamiento de las obras que hubiere ejecutado o ejecutase con fondos generales.

Queremos destacar aquí que la Ley de Aguas, de corte clásicamente liberal, pese al avance social de algunos de sus conceptos, recoge en cuanto a la financiación de las obras hidráulicas las ideas admitidas en la época y no admite más que los sistemas de financiación total, pública y privada, rechazando expresamente el sistema de subvenciones.

La Ley de 7 de julio de 1911, constituye un cambio en esta materia pero mantiene la idea del establecimiento de cargas por la utilización de las obras construidas por el Estado.

2.3.2. *Conceptos que han de computarse*

Centrándonos en el texto del artículo 4.^º de ambos Decretos, aparece nada más comenzado una de las indeterminaciones más graves de las que se acusa a estos Decretos; el título del artículo habla de bases y tipos de gravamen. Sin embargo, en el Decreto de tarifas se entra directamente a las bases indicando que deben ser fijadas teniendo en cuenta cuatro conceptos de coste distintos, mientras que en el del canon se contradice lo anterior, al referir el tipo de aplicación a los conceptos indicados, y reservar la base a la unidad de medición del aprovechamiento.

Se induce de aquí una posible explicación que

LOS DECRETOS REGULADORES DE CANONES DE REGULACION Y TARIFA DE RIEGO

quizá sea cierta y fuese la razón de la redacción adoptada, pero que en todo caso nunca, que sepamos, ha servido para el cálculo de la tarifa. La explicación puede ser la siguiente: el canon, por su propio concepto ha de repartirse entre muchos sujetos pasivos, todos diferenciados o diferenciables, con utilizaciones del agua de distinta índole, por lo que el reparto previo del valor global entre las distintas unidades de aprovechamiento beneficiado se hace imprescindible.

Por el contrario, la tarifa se refiere a un conjunto único de sujetos individuales, susceptible de ser englobado en un único colectivo, para el que no se hace necesario ningún reparto de costes sino que con la liquidación del monto total de gastos a repercutir es suficiente para el Organismo gestor.

Caso de ser ésta la explicación del texto de la norma, la práctica, como decimos, ha obligado a introducir siempre en el cálculo el divisor de los modelos del aprovechamiento.

2.3.2.1. Aportación al coste de las obras.

El apartado a) de ambos artículos 4.º se refiere a la repercusión del coste de las obras en canon y tarifa.

El de esta última indica la aportación de los usuarios al coste de las obras específicas del sistema de regadío en la proporción fijada por la disposición que haya autorizado su construcción y al de las obras de regulación que utilicen, en la proporción que los corresponda dentro del total de los aprovechamientos afectados, de acuerdo con la legislación aplicable.

Un análisis del apartado citado nos permite indicar que se acepta de modo implícito la existencia en todos los casos de una disposición que fije la aportación de los usuarios, es decir, que las obras se han construido amparadas en el artículo 4.º de la Ley de 1911, y en segundo lugar, incorpora a la tarifa los costes derivados del canon.

Lo primero es particularmente grave toda vez que el Decreto se aplica a todos los sistemas, construidos con o sin aportación de los usuarios, y por tanto estima excesivamente el texto que la tarifa citada en el artículo 12 de la Ley de 1911, se establece en virtud de la aportación que deben satisfacer los usuarios, cuando en dicho artículo no figura reseña o mención de aportación alguna de los usuarios en concepto de repercusión por el coste de las obras.

Lo segundo, sin ninguna importancia concep-

tual, ha dado pie a una reclamación generalizada de los usuarios por la posibilidad que el procedimiento introduce de inclusión repetida de los costes correspondientes al canon.

El texto relativo al canon: "coste de las obras no abonadas por los usuarios directos, distribuido en veinticinco años y en la proporción correspondiente a cada aprovechamiento, deducido del equitativo reparto de aquel coste entre todos los beneficiarios" es más claro en sí mismo al no mencionar disposición específica previa de fijación de aportaciones, salvo la indicación final de aplicación en su caso, que se puede entender como salvedad excepcional, con lo que da a entender que las obras de regulación siempre se hacen bajo los supuestos contenidos en el artículo 12, de la Ley de 1911.

Pero al fijar como divisor veinticinco anualidades (en vez de aplicar un coeficiente multiplicador, por ejemplo 0,04) se produce una identificación con los plazos de aportación fijados en el artículo 4.º identificación que ha llevado a los usuarios a entender que los veinticinco años suponían un periodo de aportaciones y un plazo, terminado el cual se produce la entrega de las obras, cuando ni el artículo 12, ni el texto del propio Decreto 144, recogen tal idea.

2.3.2.2. El problema del interés.

El incremento del 1,5 % de interés anual sobre la cantidad a amortizar por los usuarios ha sido objeto de múltiples disputas doctrinales y recursos que han dado lugar a pronunciamientos frecuentes del Tribunal Supremo en el sentido de que el silencio que sobre este particular guarda el artículo 4.º no puede interpretarse como una derogación del modico recargo establecido en el artículo 4.º de la Ley de 7 de julio de 1911.

La única base legal para la inclusión del interés legal es la aplicación con carácter supletorio del artículo 4.º de la Ley de 1911 y una vez admitido, no hay razón alguna para, dentro de su ámbito, no admitirlo en su integridad, tanto en el porcentaje que han de amortizar los usuarios o beneficiarios como en el interés que establece. Y es claro que sin la supletoriedad de este artículo no es posible calcular las tarifas al menos en cuanto a su apartado a).

2.3.2.3. Aportación a los costes de funcionamiento del sistema hidráulico.

Los apartados b) c) y d) tienen para canon y tarifa el mismo texto:

LOS DECRETOS REGULADORES DE CANONES DE REGULACION Y TARIFA DE RIEGO

b) Gastos de explotación de dichas obras, incluida la Guardería Fluvial.

c) Gastos de conservación de las mismas.

d) Gastos de administración y generales del Organismo encargados del servicio.

Y se resalta que los gastos incluidos serán para cada año los que se hayan deducido como necesarios en el año anterior.

En lo referente a los gastos relativos al sistema específico, el texto es claro y correcto. No así en los genéricos de guardería y administración y sobre todo en la valoración del conjunto de los gastos.

Sobre estos gastos genéricos se dice sin más indicaciones que hay que incluirlos, pero hay que sobreentender que deben repercutirse sólo en el porcentaje que se estima corresponden al sistema hidráulico correspondiente. De la imprecisión del texto han derivado múltiples reclamaciones a lo largo del tiempo, por entender el usuario que se le cargaban con exceso todos los gastos de tipo común. Se ha hecho preciso en los documentos de cálculo de tarifas y cánones, incluir el detalle mínimo del reparto de los gastos generales y de estructura para tratar de evitar desde la Administración, no siempre con éxito, la impugnación de las tarifas.

No obstante, el problema mayor se deriva de la interpretación que se puede hacer del párrafo final sobre la valoración. El texto indica que el año anterior al de aplicación de las tarifas se deduzcan los gastos necesarios para el ejercicio y que este valor supuesto sea el que se aplique. La interpretación de los sujetos obligados que ha venido refrendada por la Jurisprudencia es la contraria: los gastos deducidos como necesarios se entiende que son los reales producidos en el ejercicio económico, y sus valores, sin adición, ni actualización alguna, son lo que se deben aplicar al cálculo de cánones y tarifas al año siguiente.

La repercusión de esta interpretación para las finanzas de los Organismos gestores ha sido catastrófica desde el momento que la economía española acusó los primeros síntomas de inflación elevada. En los últimos años el déficit de ingresos respecto a gastos por estos conceptos en los presupuestos de los Organismos, habida cuenta que la lenta tramitación introduce un nuevo año de retraso, se eleva hasta el 40 % lo que ha llevado a una apurada situación económica a las Confederaciones Hidrográficas.

2.4. Gastos a repercutir

2.4.1. Inversiones que han de computarse.

El coste de las obras constituye, conceptualmente al menos, el elemento más importante de los que integran canon y tarifa, pues no hay que perder de vista que ambas tasas hidráulicas suponen el único medio válido para que la Administración recupere total o parcialmente las inversiones realizadas en obras destinadas a regulación de caudales o a permitir usos del agua.

Problema fundamental es determinar que obras han de computarse, pues el importe de las mismas es el punto de partida para establecer la contribución económica que corresponde a los usuarios.

La Ley de 1911, en su artículo 13.º incluye en el coste de las obras el de los terrenos que haya necesidad de expropiar, el de la construcción de los pantanos y acequias principales y los de dirección y administración. De los artículos primero y segundo de la propia Ley parece desprenderse que habrán de incluirse todas las obras que figuren en el proyecto, tanto principales como accesorias.

Un caso de controversia ha sido el de los caminos de servicio. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha aceptado su inclusión entre los costes a considerar con independencia de que dichos caminos sean usados por sujetos no sujetos al pago, razón reducida por los recurrentes contra su inclusión. El concepto de camino de servicio queda además precisado con un criterio amplio en el que resulta más importante la causa de construcción del camino y su integración en el sistema de las obras de riego o regulación, que el dato de que el camino pueda ser utilizado por no regantes.

Volviendo al conjunto de inversiones a computar, el procedimiento operativo normalmente desarrollado a lo largo de los casi veinte años de aplicación de los Decretos es muy uniforme para la totalidad de los Organismos gestores:

Se confecciona un inventario de la totalidad de las obras y demás conceptos en los que se han invertido los recursos económicos de la Administración, con indicación del gasto realizado, la fecha de puesta en explotación y el criterio económico de aportaciones amparadas por la disposición que autorizó la inversión.

Si, en el caso de la tarifa, la disposición citada es el artículo 4.º de la Ley de 1911, se aplican de modo automático los criterios en él recogidos y se calcula la anualidad global a repercutir sobre el conjunto de los sujetos pasivos de la tarifa.

LOS DECRETOS REGULADORES DE CANONES DE REGULACION Y TARIFA DE RIEGO

Con las obras no vinculadas directamente al suministro de agua que auxilian a la prestación del servicio y son utilizadas por usuarios diversos, puede disminuirse el porcentaje de retorno en el cálculo de la aportación, en tanto no se ultima el proceso de cesión al ente nacional o local al que corresponde. Igualmente se excluyen de su repercusión otros tipos de obras que realizadas al amparo de las generales sirven para fines distintos no vinculados al uso del agua (los más típicos son los efectuados en redes de distribución de agua potables y saneamiento de núcleos de colonización). Finalmente, si alguna obra concreta de regulación o derivación produce un beneficio aparente para usuarios no vinculados con el sistema hidráulico contemplado en la disposición, la solución más frecuente consiste en extraer las inversiones correspondientes del inventario de obras de la tarifa e incluirlas en el del canon de regulación, que afecta a la zona donde está ubicada la obra.

Otro problema adicional e importante, es la contabilidad del periodo de devolución fijado en el artículo 4.º de la Ley de 1911. ¿Se realiza sujeto a sujeto o por simplicidad operativa se finaliza el periodo cuando la Administración haya recuperado totalmente la aportación estipulada en la Ley?

Para el cálculo del canon el proceso seguido es totalmente análogo en el poco usual caso de que las obras se hayan realizado con una disposición que regulara la aportación de los usuarios. En el mucho más corriente de que la disposición sea el artículo 12.º de la Ley, o cualquier otro que no mencione dicho concepto, los criterios de aplicación no siempre siguen los recogidos en el apartado a) del artículo 4.º del Decreto relativo al canon (repercusión anual del 0.04 del coste distribuido por tipos de aprovechamientos). La razón de desoir las indicaciones de la norma es paliar la elevada repercusión de obras nuevas por el gran coste que ha supuesto su realización, pero estas variaciones producen desorientación en los sujetos de la exacción.

La aplicación de los criterios del artículo 4.º puede dar lugar a reivindicaciones posesorias que con la legislación vigente están totalmente fuera de lugar.

Práctica usual, tampoco recogida en el Decreto, es no repercutir en el canon el porcentaje del coste relacionado con el beneficio general no evaluable que la obra produce en la colectividad.

En todos los casos la aplicación de los costes se realiza sin actualización de los gastos, de manera que para cada inversión concreta, la repercusión de

la parte a) en el monto total de canon y tarifa es fijo e inalterable en el tiempo, minorándose porcentualmente respecto a los restantes componentes.

Otra práctica igualmente no fijada por los Decretos, pero que en este caso no se opone a su texto es detraer de la anualidad anterior la repercusión económica positiva, calculada con idéntico criterio, que supone la existencia (cuando se produce) de una central hidroeléctrica de pie de presa de regulación con canon concesional.

2.4.2. *Gastos corrientes que han de computarse*

Salvo la indicación de su inclusión de modo detallado, el texto de ambos Decretos, idéntico, nada explica sobre cuales deben ser las partidas a recoger ni qué criterios han de aplicarse. La práctica de los sistemas hidráulicos más importantes, en los que generalmente están más desarrollados los órganos de participación de los usuarios, Comunidades de Regantes, Consorcios, etc., es fijar los conceptos de gastos a través de las Juntas de Explotación en que se divide el territorio de la Confederación. Con escasas variaciones el sistema usual es:

Finalizado el ejercicio económico, la Junta de Explotación (o los Servicios Técnicos de la Confederación Hidrográfica, si no está constituida) establece la suma de los gastos directos a incluir en tarifas por los conceptos de explotación y conservación a la vista de la liquidación del presupuesto que la Junta aprobó a principios de año para el sistema hidráulico correspondiente. Igualmente se aplica la parte proporcional de los gastos generales, de administración y estructura del Organismo conforme a unos coeficientes aprobados previamente, y calculados en base al reparto de los gastos directos de la liquidación entre los distintos usuarios.

A los gastos anteriores se acumulan los enviados por la Comisaría de Aguas con cargo al concepto de Guardería Fluvial de la cuenca, como indica el texto de los Decretos, y previamente repartidos de modo análogo a los anteriores.

Es significativo resaltar que los equipos técnicos de la Confederación previo al debate en las Juntas de Explotación realizan su anteproyecto de gastos de los que, en prueba de su imparcial actitud respecto a los intereses de la Administración y los usuarios, están sistemáticamente eliminados todos los conceptos de coste cuyo origen no provenga de las actuaciones contempladas entre los objetos de cánones y tarifas.

El único punto flaco del sistema en cuanto a la justicia del reparto (que no en cuanto al valor de los costes incluidos) estriba en la asignación de todos aquellos gastos que no tienen vinculación directa con el lugar donde se produjo el coste. Por ello, está en vías de implantación y ya funcionando en varias Confederaciones un Sistema de control económico mediante el cual se establecen los mecanismos de reparto necesarios para asegurar la imputación correcta, separando todos aquéllos no imputables a explotación y por tanto no repercutibles en canon o tarifa.

Vemos pues que la asignación práctica de gastos trata de evitar cualquier imputación errónea y que se establece una clara diferenciación entre los gastos incluibles en cánones y tarifas, y los que han de ser subvencionados por la Administración. Tan sólo queda por dilucidar el problema de los gastos de la Guardería Fluvial, legalmente asignados en su totalidad al presupuesto de la Confederación y de los que para su inclusión en Cánones y Tarifas se utilizan los valores que, a juicio de la Comisaría de Aguas, corresponden a la vigilancia de obras e instalaciones de regulación y defensas y de zonas regables y restantes aprovechamientos y explotados por las Confederaciones Hidrográficas.

2.4.3. Problemas pendientes

A modo de resumen enumeraremos alguno de los puntos que el texto de los Decretos deja totalmente oscuro con la consiguiente desorientación para el Organismo gestor y los sujetos pasivos y los siguientes problemas que a lo largo de sus veinte años de vigencia se mantienen para el cálculo, tramitación y cobro del canon y de la tarifa:

—fijación de base y tipo de aplicación de la parte a) de la tarifa cuando no hay disposición reguladora, o en ella no se fija aportación de los usuarios al coste de las obras.

—modo de determinar en las tarifas la finalización del período de aportación por el coste de las obras.

—establecer, del modo que sea vinculante, si la aportación por el coste de las obras de las tarifas establecidas en virtud del artículo 12 de la Ley de 1911, y los cánones correspondientes a obras reguladas sin aportación de los usuarios o sin regulación expresa debe repercutirse por tiempo indefinido, como se desprende de la Ley de 1911, y si los veinticinco años citados en el texto del Decreto 144, son simplemente un elemento indicativo para el cálculo o suponen un plazo temporal de amortización de las obras.

—igualmente, hay que definir si son correctos los diversos tipos de reducciones en los gastos introducidos habitualmente por los Organismos gestores, y establecer el criterio de incorporación de las inversiones a las bases de cálculo respecto a su actualización o mantenimiento en los valores iniciales y el de definición de obras de conservación extraordinaria y su inclusión entre las inversiones repercutibles por el apartado a).

2.5. Reparto de los gastos globales entre los sujetos obligados al pago.

Como ya se ha comentado, salvo la indicación sobre las bases del canon respecto a las unidades de medición del aprovechamiento, nada en el texto alude al modo de repartir la parte del coste de las obras y los gastos corrientes incluidos en cánones y tarifas entre los sujetos afectados.

La práctica habitual para el cálculo del canon consiste en repartir el valor global entre el conjunto de usuarios, (materializado para su cuantificación en unidades superficiales reales o transformadas en ellas mediante una equivalencia) para los que se han construido las obras de regulación, con independencia de la superficie real regada o los caudales regulados o utilizados. Con este criterio no se recupera el coste estimado hasta que la obra en cuestión no está plena y totalmente utilizada por la dedicación para la que se construyó.

Para las tarifas, el criterio generalmente difiere algo del explicado. La repercusión por el coste de las obras se reparte entre la superficie real o equivalente para las que se han construido las obras independientemente de que sean regadas o utilizados los caudales, mientras que los restantes gastos se reparten entre la superficie real equivalente que es susceptible de recibir el agua suministrada por el sistema hidráulico.

El problema de reparto entre los sujetos obligados al pago presenta ciertas dificultades cuando las cifras, como es el caso usual del canon, sirven a aprovechamientos múltiples, riegos, instalaciones hidroeléctricas, abastecimientos de agua, etc. No existe sobre el particular disposición alguna de carácter general, salvo instrucciones de carácter interno dictadas por el Ministerio de Obras Públicas, y las indicaciones que la orden de 14 de febrero de 1974 hace sobre las funciones de las Juntas de Explotación respecto a la distribución de las cantidades a pagar entre los distintos tipos de usuarios y la fijación de las derramas a realizar. En consecuencia, en la actualidad son las Juntas de Explotación las que proponen los criterios para su aprobación,

LOS DECRETOS REGULADORES DE CANONES DE REGULACION Y TARIFA DE RIEGO

apoyadas en las citadas instrucciones o en los criterios rara vez existentes en los proyectos de construcción respecto a la distribución entre los diversos usuarios de las cantidades a satisfacer. En este caso la forma de distribución además de ser discutida en la información pública queda sujeta a la fijación por las Juntas.

Un criterio usual empleado para la distribución de los valores globales, consiste en estimar el volumen de agua usado para aprovechamientos industriales, hidroeléctricos, y abastecimiento de poblaciones por equivalencia con la utilización para riegos de las superficies, con valores distintos para cada cuenca o zona.

2.6. El problema de las exenciones de pago

2.6.1. Ideas generales

El canon, como se indica en otros apartados de este artículo, tiene por objeto el beneficio que la regulación produce en determinados bienes por su relación con la obra pública realizada que entre otros calificativos tiene el de inevitable para el sujeto pasivo a que nos referimos. Las tarifas de riego por el contrario, responden al concepto técnico de tasa fiscal y se pagan como contraprestación a un servicio: el uso del agua.

Tanto el canon de regulación como la tarifa de riego, como tributos que son, tienen como nota común la obligatoriedad del pago por los sujetos a los mismos. Pero mientras que con respecto al canon de regulación esa obligatoriedad se desprende claramente de su propia naturaleza y no presenta grandes problemas, ya que no está en manos del contribuyente el que sus bienes sean beneficiados o no por una obra pública, en el caso de las tarifas de riego al tratarse de una contraprestación a un servicio deben realizarse algunas matizaciones.

Es preciso advertir, en primer lugar, que la tradición legislativa española ha tenido una verdadera obsesión en garantizar en todo caso, la percepción de las tarifas y cánones y desestimar las peticiones de exención, disponiendo energicas medidas que llegan incluso a facultar la expropiación de los terrenos por su precio en secano en el caso de no pagarse las tarifas. No obstante, hemos tener la ausencia de normas específicas.

2.6.2. El problema a la luz de la legislación vigente.

Se recoge la idea a que aludimos en la propia Ley de Aguas y se reafirma a través de la Ley de 7 de julio de 1911, y la de 24 de agosto de 1933, que

reforma el artículo 12.º de la Ley de 1911, cuando dice:

“los terrenos comprendidos en el plan general aprobado de los que puedan recibir el riego merced a las obras hidráulicas realizadas por el Estado, quedarán sujetos a las tarifas progresivas que se fijen”.

Pero en este panorama viene a incidir la Ley de Tasas de 26 de diciembre de 1958, disponiendo en su artículo 11.º: “procederá a la devolución de las tasas y exacciones que sean exigibles por la prestación de un servicio o desarrollo de una actividad cuando tal servicio no se preste o aquella actividad no tenga lugar o no se desarrolle en forma adecuada”.

La redacción del artículo citado inclina a creer que sólo está referido a las tasas en sentido estricto de contraprestación a un servicio, concepto, repetimos, que no puede abarcar el canon de regulación cuya idea nuclear es la de beneficio que adquieren determinados bienes por su situación en relación con la obra pública.

Se abre ahora por tanto, el interrogante de si puede un teórico usuario eximirse del pago de la tarifa de riego, por dejar de utilizar el agua.

Los casos que pueden presentarse de falta de riego son:

- 1.º Por la propia voluntad de los regantes.
- 2.º Por escasez o falta total de agua en determinadas épocas.
- 3.º Por no resultar beneficio económico del riego
- 4.º Por cambio de destino de la finca.

Todas estas hipótesis se dan con frecuencia en algunas zonas debido al absentismo del campo, al bajo rendimiento agrícola o a que los terrenos regables se convierten en solares a impulso de la expansión urbana o industrial.

Cuando la falta de riego se debe a la voluntad del usuario no puede ser motivo para eximirse del pago de la tarifa de riego; es más, esta incuria puede dar lugar a la expropiación de la finca.

Cuando la no utilización del agua no depende del regante o en el caso de que se deba a agentes externos, indpendientes también de la Administración entendemos, de acuerdo con la Ley de Tasas que no procede el cobro de las tasas de riego y que corresponde a la Administración correr con este riesgo.

Un caso interesante es aquél en que el riego puede ser perjudicial para el tipo de cultivo o para la clase de terreno o no reportar beneficios económicos.

LOS DECRETOS REGULADORES DE CANONES DE REGULACION Y TARIFA DE RIEGO

cos al usuario. En estos casos según el artículo 12.^º de la Ley de 7 de julio de 1911, parece que estos terrenos quedan sujetos al pago de la tarifa de riego, pues el citado artículo somete al pago de dicha tarifa a todos los terrenos "comprendidos en el plano general de que puedan recibir el riego".

Tal vez el problema más difícil sea el de saber si quedan sujetos al pago de las tarifas de riego los terrenos que cambian de destino una vez puesta la zona en regadío.

En el artículo 17.^º de la mencionada Ley de 1911, se define el derecho a riego como un derecho real sobre las fincas, y en tal carácter los bienes puestos en regadío por obras hidráulicas construidas por el Estado quedan sujetos a las cargas que establece la Ley.

A este respecto, el artículo 17.^º se expresa con meridiana claridad al decir que en todos los regadíos que en lo sucesivo se establezcan, el derecho que adquieren al riego de sus tierras los propietarios de las zonas regables, se considera siempre adscrito a las mismas, no pudiendo por tanto, independientemente de ellas, ser enajenado ni hipotecado y transmitiéndose en iguales condiciones en que las tuviere el vendedor en las sucesivas traslaciones de dominio.

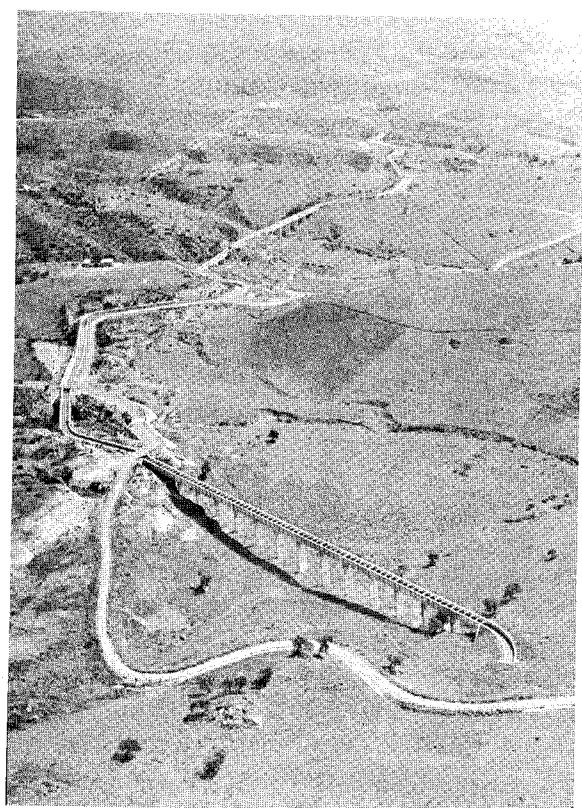
Parece que la solución, en el caso de cambio de destino de la finca, de terreno rústico en urbano o urbanizable, por ejemplo, consiste en la posibilidad de comunicar el cambio de uso a la Administración y liberar la finca de la carga que pesa sobre ella, abonando las cantidades pendientes de la aportación sin incluir desde luego, gastos de explotación futura, o de conservación. Este pago podría hacerse de una sola vez o bien periódicamente a través del pago de una tarifa reducida.

No obstante y de aplicarse este criterio, se desprende un perjuicio para los restantes usuarios al disminuir la superficie de reparto de los costes, si bien desde otro punto de vista se dejan de usar caudales que pudieran concederse a otro usuario.

En cualquier caso la desafección del riego debe ser restrictiva por suponer la disminución para el colectivo nacional de superficies productivas para los cuales el Estado (la comunidad) ha realizado grandes inversiones.

2.6.3. *Naturaleza del derecho constituido sobre los bienes afectados.*

Es tradicional en la legislación de Obras Públicas establecer que el pago de las cantidades pendientes de amortizar por parte de los obligados a contribuir



al coste de las obras realizadas por el Estado constituye una carga real sobre los bienes afectados. Esta idea tiene base tanto en la Ley de 1911 como en el artículo 41.^º de la propia Ley General Tributaria en la que se dice:

"Los adquirientes de bienes afectados por Ley a la deuda tributaria responderán con ellas, por la derivación de la acción tributaria si la deuda no se paga".

A la misma conclusión se llega en aplicación del artículo 17.^º de la Ley de 7 de julio de 1911, que es supletoria de los Decretos convalidatorios:

"En todos los regadíos que en lo sucesivo se establezcan el derecho que adquieren al riego de sus tierras los propietarios de la zona regable se considera siempre adscrito a las mismas, no pudiendo por tanto, independientemente de ellas ser enajenado ni hipotecado y transmitiéndose en iguales condiciones en que lo tuviere el vendedor a las sucesivas traslaciones de dominio".

No cabe duda que con estas palabras el legislador de entrada a un auténtico derecho real administrativo sobre los bienes afectados por las obras hidráulicas para garantizar la recuperación por parte de la Administración de las cantidades que corresponde amortizar a los beneficiados por las obras.

LOS DECRETOS REGULADORES DE CANONES DE REGULACION Y TARIFA DE RIEGO

Esto quiere decir que ni la enajenación ni el cambio de destino de estos bienes los libera de su contribución a levantar la carga de los costes que les pueda corresponder amortizar, garantía que es de la máxima actualidad por el proceso de urbanización que padece el campo con el inherente cambio de destino de los terrenos afectados por las obras públicas.

Es útil, por tanto, el criterio de que figuren en las notificaciones, además de los datos del sujeto pasivo los de los bienes afectados, dada la indudable importancia de estos datos que además sirven para la afección real de estos bienes al pago de las tasas hidráulicas, y esta idea debe mantenerse incluso en el caso de que el propietario no explote directamente sus tierras. La razón de esta postura, es por una parte la gran movilidad de estas situaciones, el no entrar en cuestiones de derecho privado, donde puede haber multiplicidad de pactos y sobre todo para destacar la naturaleza de carga real (sigue a la cosa) que tiene la obligación de pago de las obras hidráulicas, a que ya nos hemos referido.

3. APROBACION Y GESTION DE CANONES Y TARIFAS

3.1. La mecánica operativa establecida en los decretos

Los trámites precisos para la aprobación y gestión de cánones y tarifas no presentan especiales complicaciones y vienen regulados de forma similar en los repetidamente citados Decretos 133 y 144. En efecto, después de determinar los distintos elementos que compondrán la estructura de ambos tributos, disponen que los valores calculados se someterán a información pública por un tiempo de quince días, anunciada en el "Boletín Oficial" de las provincias afectadas y en los tablones de los Ayuntamientos de los pueblos interesados, para que puedan formularse las reclamaciones que procedan. Si en el plazo concedido no se presentan reclamaciones se aplicarán los valores obtenidos, pero si se hubieran formulado reclamaciones, el expediente, debidamente informado y en unión de las reclamaciones presentadas, se eleva a la Dirección General de Obras Hidráulicas para su resolución.

Una vez aprobada la tarifa o canon según el procedimiento que acabamos de ver, la gestión directa y efectiva, como dice el artículo 7.º de ambos Decretos, se encomienda a las Confederaciones Hidrográficas, es decir, la aplicación individualizada y concreta de las bases obtenidas en la

primera fase, las liquidaciones pertinentes y su recaudación y asignación al concepto presupuestario correspondiente.

El problema jurídico más importante presentado por el procedimiento descrito, dentro de su simplicidad, es el de atribuir la competencia de la aprobación de las tarifas ya a las Confederaciones Hidrográficas, ya a la Dirección General de Obras Hidráulicas, según se hayan presentado o no reclamaciones en la información pública.

De modo expreso los Decretos únicamente resuelven sobre la competencia en el caso de que se hayan presentado reclamaciones, pues en otro caso parece sobreentenderse que existe una aprobación automática ex-lege y la Confederación únicamente emite una certificación o conocimiento del hecho, no una aprobación expresa, puesto que los Decretos dicen que en este caso "se aplicarán" los valores obtenidos. De cualquier forma en el momento actual, la cuestión se ha convertido en bizantina por mor de la evolución de la doctrina jurisprudencial sobre materia de recursos que veremos a continuación.

3.2. El problema de los recursos

De las dos fases en que según hemos visto los Decretos convalidatorios dividen la tramitación de las tarifas y cánones (aprobación y gestión) los Decretos convalidatorios únicamente indican los recursos que caben frente a la fase de gestión (Artículo 10.º).

"Los actos de gestión de esta tarifa serán recurribles con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento de Reclamaciones Económico-Administrativas y en la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa".

Ante esta declaración del artículo 10.º se presentaban dos problemas: saber qué ha de entenderse por actos de gestión y qué recursos cabrían frente a la primera fase (de aprobación de la tarifa) en el caso que no se considerase esta fase como formando parte de la fase de gestión.

El problema no es exclusivamente teórico porque en la práctica los interesados en las tarifas dejan pasar muchas veces la fase de aprobación sin comparecer en la información pública y se plantea la duda de si esto supone que son inatacables posteriormente las bases de las tarifas, al convertirse en actos firmes. En todo caso contra la fase de aprobación de las tarifas y cánones de regulación debe caber algún tipo de recurso, que tendría que haber estado determinado de antemano.

LOS DECRETOS REGULADORES DE CANONES DE REGULACION Y TARIFA DE RIEGO

El problema se presentó agudamente en los primeros años que sucedieron a la entrada en vigor de los Decretos convalidatorios dando lugar a opiniones e informes dispares. En principio podía parecer que, al no regular los Decretos convalidatorios los recursos que caben contra la fase de aprobación de las bases y tipos a aplicar, habría de aplicarse el régimen normal de recursos previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo y, en consecuencia el recurso utilizable habría de ser el de alzada ante el Ministerio de Obras Públicas, con lo que quedaría agotada la vía administrativa iniciándose la contenciosa a continuación (Artículo 122 de la Ley de Procedimiento Administrativo).

Así es como se interpretaron por la Administración los Decretos hasta la aparición de los primeros fallos jurisprudenciales. Y esta solución aún hoy es perfectamente defendible, ya que ni el Reglamento del Procedimiento para las Reclamaciones Económico-Administrativas, de 26 de noviembre de 1959 ni la Ley General Tributaria dan pie claramente para otra interpretación. A nuestro entender solamente con una interpretación muy forzada, pueden los Tribunales Económico-Administrativos entrar a conocer de las cuestiones que se tratan en la fase de aprobación de las bases de ambos tributos, pues el artículo 44.2 del Reglamento de Reclamaciones Económico-Administrativas que suele citarse por los Tribunales Económico-Administrativos para fundamentar su competencia se refiere a "... las infracciones en la tramitación que afecten a la validez de los actos reclamables" pero no puede hacerse de él una interpretación para todos los casos.

Preciso es reconocer, sin embargo, que el problema está resuelto de, forma distinta por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, que considera, y en consecuencia así se viene aplicando desde tiempo atrás, que tanto la fase de aprobación de las bases como la de alicación son actos de gestión que deben recurrirse ante los Tribunales Económico-Administrativos previamente a la interposición del recurso contencioso-administrativo. La justificación se hace en base a que el acto de gestión de fijación de las tarifas de riego no se perfecciona en vía administrativa en el caso de que se formulen contra el

mismo reclamaciones en tanto no se resuelvan por la Dirección General de Obras Hidráulicas, y en este momento es cuando el citado acto de gestión es recurrible en vía económico-administrativa.

Esta jurisprudencia no por reiterada deja de ser criticable, pues confunde las fases de aprobación y gestión de la tasa que están claramente deslindadas en los Decretos convalidatorios.

En cuanto a los recursos utilizables en la fase de gestión no existe duda alguna, pues están claramente indicados en el artículo 10.^º de ambos Decretos; son el económico-administrativo, y agotado éste, el contencioso-administrativo. Por tanto, para concluir repetiremos que cabe la interposición del recurso económico-administrativo tanto en la fase de aprobación de las bases y tipos de la tarifa o canon como en la fase de aplicación individual. Esto hace que el trámite de información pública queda vacío en gran parte de contenido, pues el interesado puede esperar a presentar sus reclamaciones cuando se le aplique individualmente la tarifa y abarcar en su impugnación no sólo la forma en que se le aplique la tarifa, sino las bases y tipos de la misma.

En la práctica otra de las deficiencias del procedimiento, de gran importancia por su negativa repercusión económica, es su excesiva duración, sobre todo en el caso de que se presenten reclamaciones que han de resolverse por la Dirección General de Obras Hidráulicas, por lo que es preciso arbitrar un procedimiento ágil de gestión con independencia de los posibles recursos, sobre todo en el caso más frecuente de que las tarifas sean repetición de las de años anteriores.

Desde la perspectiva de los interesados, el procedimiento puede calificarse de formalista sin una adecuada instrumentación de la participación de los usuarios de forma que les permita superar la desinformación y tecnicismo con que forzosamente ha de abordarse el tema en el expediente expuesto por la Administración en la fase de información pública. Ahora bien, estas deficiencias están en parte palidadas por la existencia de las Juntas de Exploración y con el nuevo Decreto sobre Confederaciones Hidrográficas de 14 de septiembre de 1979 (B.O.E. de 19-10-79).