TESIS DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

2021 366

Raquel Lacambra Orgilles

El tributo ante los riesgos naturales, especial consideración en el ámbito del agua.

Director/es
Dr. D. Jiménez Compaired, Ismael Javier

http://zaguan.unizar.es/collection/Tesis

ISSN 2254-7606

Prensas de la Universidad
Universidad Zaragoza

© Universidad de Zaragoza
Servicio de Publicaciones

ISSN 2254-7606

Universidad Zaragoza
1542

Tesis Doctoral

EL TRIBUTO ANTE LOS RIESGOS NATURALES, ESPECIAL CONSIDERACIÓN EN EL ÁMBITO DEL AGUA.

Autor

Raquel Lacambra Orgilles

Director/es

Dr. D. Jiménez Compaired, Ismael Javier

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA
Escuela de Doctorado

2021

Repositorio de la Universidad de Zaragoza – Zaguan http://zaguan.unizar.es

Universidad Zaragoza
1542

Tesis Doctoral

EL TRIBUTO ANTE LOS RIESGOS NATURALES: especial consideración en el ámbito del agua

Autora

Raquel Lacambra Orgillés

Director

Ismael Jiménez Compaired

Facultad de derecho

2021

EL TRIBUTO ANTE LOS RIESGOS NATURALES: especial consideración en el ámbito del agua

AUTORA

Raquel Lacambra Orgillés

ÍNDICE

ABREVIATURAS 17

INTRODUCCIÓN 21

CAPÍTULO I:
BASES TEÓRICAS DEL CONCEPTO DE RIESGO NATURAL. LA RAZÓN DEL VÍNCULO TRAZADO CON EL TRIBUTO: LA POLÍTICA PÚBLICA DE GESTIÓN DEL RIESGO NATURAL 31

1. RIESGO NATURAL: CONCEPTO Y TIPOLOGÍA 31

   A. Introducción 32

   B. El riesgo como concepto multidisciplinar: algunos enfoques teóricos 35

   C. La construcción social del riesgo. 38

   D. Los factores que configuran el riesgo natural. En busca de una concepción integradora 41

   E. El riesgo en el Ordenamiento jurídico. Un breve repaso panorámico 44

   F. Tipos de riesgo natural. Clasificación 48

      a. Inundaciones 50

      b. Sequía 53

      c. Incendios 56

      d. Temporales 57

      e. Otros riesgos: terremotos, deslizamientos de tierra y erupciones volcánicas 58

2. LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN ANTE EL RIESGO NATURAL: UN DEBER DEL ESTADO, UNA NECESIDAD PARA EL CIUDADANO Y UNA CAUSA DE CARÁCTER INTERNACIONAL 60

A. El deber del Estado de dotar de seguridad ante el riesgo natural. Una responsabilidad pública 61

B. Más implicados en la protección ante riesgo natural: el propio ciudadano 67

C. La proliferación de iniciativas de apoyo y ayuda a nivel internacional, bajo el objetivo de mejorar la seguridad humana 70

D. Gestión pública del riesgo de desastre natural: previsión, prevención, mitigación y preparación 72

E. Aproximación a algunas medidas adoptadas en función de los tipos de riesgo natural 77

3. REGULACIÓN DE ALGUNAS DE LAS ACTIVIDADES O SERVICIOS PÚBLICOS MÁS REPRESENTATIVOS, RELACIONADOS CON LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN ANTE EL RIESGO NATURAL 81

A. Protección Civil 82

B. Sistemas de detección y alerta temprana de los riesgos naturales 85

a. Servicio meteorológico. AEMET 88

b. Servicio de detección sísmica y volcánica. Instituto Geográfico Nacional 91

c. El Servicio Automático de Información Hidrológica (SAIH) de los organismos de cuenca 92

C. El papel del Consorcio de Compensación de Seguros en el seguro de riesgo extraordinario 96

a. Consideraciones generales 96

b. La cobertura aseguradora del riesgo extraordinario 98

c. La participación en otros instrumentos de aseguramiento: el seguro agrario combinado 102

CAPÍTULO II:

LA FUNCIÓN DEL TRIBUTO Y DE OTROS INSTRUMENTOS FINANCIEROS ANTE EL RIESGO NATURAL: LA FINANCIACIÓN DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y EL INCENTIVO PARA EVITAR CONDUCTAS PROCLIVES A AGRAVAR EL RIESGO 105

1. DETERMINACIÓN DE LA PRESENCIA DE LOS INSTRUMENTOS TÍPICOS DEL DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO EN EL ÁMBITO DEL RIESGO NATURAL. UNA VISIÓN GENERAL 106

2. EL TRIBUTO COMO PRINCIPAL FUENTE DE FINANCIACIÓN PÚBLICA. SU CLASIFICACIÓN LEGAL 108

3. EL TRIBUTO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA. UNA LLAMADA AL USO EXTRAFISCAL DEL TRIBUTO 116

4. UNA ACLARACIÓN EN TORNO AL TRIBUTO FINALISTA O AFECTADO POR SU IMPORTANCIA EN ESTE ESTUDIO 119

5. LOS PRECIOS PÚBLICOS. ADEMÁS, UNA BREVE REFERENCIA A LA POTESTAD TARIFARIA DE LA ADMINISTRACIÓN 120

6. LAS PRESTACIONES PATRIMONIALES DE CARÁCTER PÚBLICO NO TRIBUTARIAS EN LA GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO A TRAVÉS DE EMPRESAS PÚBLICAS O EN RÉGIMEN DE CONCESIÓN. MENCIÓN A LAS EXTINTAS EXACCIONES PARAFISCALES 122

7. PINCELADAS ALREDEDOR DE LA COMPETENCIA TRIBUTARIA DE LOS ENTES PÚBLICOS TERRITORIALES 131

8. ¿PUEDE SER EL RIESGO EL PRESUPUESTO DE UN TRIBUTO O EXACCIÓN ALTERNATIVA? 135

A. También el riesgo natural tiene cabida en el tributo sobre el riesgo o exacciones similares 137

B. El principio de capacidad económica en la implementación de figuras impositivas que graven actividades que generan o acrecientan los efectos de un riesgo natural 142

CAPÍTULO III:
LOS TRIBUTOS U OTRAS EXACCIONES COMO HERRAMIENTAS DE GESTION DEL RIESGO NATURAL, MÁS ALLÁ DEL ÁMBITO DEL AGUA 147

1. TRIBUTOS PARA SOSTENER ESPECÍFICAMENTE EL SERVICIO PÚBLICO DE PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS. SU VINCULACIÓN CON EL SERVICIO DE PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS Y SALVAMENTO EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO Y LOCAL 148

A. El Estado central y el Fondo Nacional de Prevención de Emergencias. Mención a la facultad de establecer precios unitarios 150

B. Contribución específica a nivel autonómico mediante tasas y contribuciones especiales por la prestación de determinados servicios de emergencias. (I) Análisis de la viabilidad jurídica de implementar tributos en torno a la materia de protección civil 151

a. Aproximación al problema 151

b. ¿Cómo explicar las múltiples previsiones autonómicas que establecen tasas y contribuciones especiales como vías de financiación de la protección civil 156

c. La prestación del servicio ante una emergencia ordinaria solo puede justificar la exigencia de la tasa 158

d. Análisis de la legalidad de determinadas tasas autonómicas para remunerar la existencia del servicio público de prevención y extinción de incendios 159

C. Contribución específica a nivel autonómico mediante tasas y contribuciones especiales por la prestación de determinados servicios de emergencias (y II) Examen de los distintos tributos autonómicos relacionados con los servicios públicos de incendios y salvamento 162

a. Las denominadas "tasas de rescate" 162

b. Las tasas autonómicas por extinción de incendios forestales 163

c. La tasa por la cobertura del servicio de extinción y prevención de incendios y salvamento 163

d. La contribución especial por el establecimiento, la mejora o la ampliación de los servicios de prevención y extinción de incendios, y salvamento 168

e. Un tributo suelto en el panorama autonómico afectado al servicio público de protección civil: el llamado "gravamen catalán de protección civil" 170

D. Cuestiones en torno a la financiación de la protección civil e n el ámbito local. Y los tributos relacionados con el servicio de incendios y salvamento 179

a. Algunas pinceladas al principio de suficiencia económica en el ámbito local 181

b. Tasas locales por los servicios de incendios. (i) La protección civil como supuesto de no sujeción 182

c. Tasas locales por los servicios de incendios. (ii) La extensión del planteamiento ofrecido respecto de la tasa autonómica: solo es factible el tributo ante determinadas emergencias 186

d. Tasas locales por los servicios de incendios (iv): El reflejo de la protección civil como supuesto de no sujeción en las ordenanzas locales y la forma de configurar el hecho imponible 187

e. Tasas locales por los servicios de incendios (v): El caso de la tasa local por el mantenimiento del servicio de incendios que presta otra Administración 190

f. Tasas locales por los servicios de incendios (vi): La exigencia de la tasa local por prestar el servicio de prevención de incendios 195

g. Tasas locales por los servicios de incendios (vii): Aspectos jurídicos en torno a la configuración de las tasas locales por la prestación del servicio de incendios 198

h. Las contribuciones especiales por establecimiento, ampliación o mejora de los servicios locales de incendios 201

2. INGRESOS PÚBLICOS ESPECÍFICOS PARA FINANCIAR SISTEMAS DE DETECCIÓN Y ALERTA TEMPRANA DE LOS RIESGOS NATURALES 203

A. Instrumentos financieros específicos asociados al servicio meteorológico 204

a. Ingresos por la prestación de servicios de apoyo a la navegación área y a la gestión aeroportuaria 205

b. Tasas por prestación de servicios y realización de actividades administrativas en materia de meteorología 212

c. *Precios públicos por la prestación de otros servicios meteorológicos y climatológicos* 213

B. Las contraprestaciones por los servicios de información sísmica y volcánica 214

3. LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL SEGURO DE RIESGOS EXTRAORDINARIOS, CON ESPECIAL ATENCIÓN AL RECARGO A FAVOR DEL CONSORCIO DE COMPENSACIÓN DE SEGUROS 216

A. El recargo como principal ingreso del CCS por la cobertura pública del seguro de riesgo extraordinario 217

a. El examen de la naturaleza jurídica y de las características esenciales del recargo asociado al seguro de riesgo extraordinario 218

b. Nuevas previsiones en torno al recargo para garantizar la sostenibilidad futura del sistema 220

c. ¿El recargo correspondiente al seguro de riesgos extraordinarios puede servir como herramienta de gestión del riesgo natural? 222

d. El sistema digital de información de recargos, también al servicio de la gestión del riesgo y la siniestralidad 225

B. Una perspectiva tributaria proclive a una tendencia que se va imponiendo a favor del seguro de catástrofes 228

C. La financiación de la cobertura aseguradora del riesgo natural en el ámbito internacional 233

4. TRIBUTOS MENORES SUSCEPTIBLES DE SERVIR A LA FINANCIACIÓN DE ACCIONES PREVENTIVAS: CONTRIBUCIONES ESPECIALES ESTABLECIDAS EN LA LEY DE COSTAS 240

CAPÍTULO IV:
CUESTIONES INSTRUMENTALES EN TORNO A LOS RIESGOS RELACIONADOS CON EL MEDIO HÍDRICO, COMO OBJETO CENTRAL DE LA INVESTIGACIÓN 245

1. EL INSTRUMENTO ECONÓMICO ES UNA VÍA DE PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO CUANDO CONTRIBUYE A PREVENIR LOS EFECTOS DE LA SEQUÍA 246

2. LA DIRECTIVA MARCO DE AGUAS: INCORPORACIÓN DE PRINCIPIOS ECONÓMICOS EN EL TRATAMIENTO JURÍDICO DEL AGUA COMO BIEN AMBIENTAL 252

   A. Introducción General. Antecedentes de la política medioambiental europea en el ámbito hídrico. Alguna razón de ser de la Directiva Marco de Aguas 253

   B. La Unión Europea traza un régimen económico-financiero del agua sustentado en el principio de recuperación de los costes, que tiene fiel reflejo en el derecho interno español 256

      a. El principio de recuperación de costes y el principio quien contamina paga 257

         i. La delimitación conceptual de los costes que deben repercutirse en los usuarios del agua 258

         ii La exigencia de análisis económicos de los usos del agua para aplicar el principio de recuperación de coste 262

      b. El deber de los Estados de aprobar medidas para incentivar un uso eficiente 265

      c. *El principio de excepcionalidad en la recuperación de los costes relacionados con los servicios del agua* 269

3. SITUACIÓN ACTUAL DEL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DEL AGUA EN ESPAÑA. UN PANORAMA GENERAL DEL ESTADO DE LA CUESTIÓN 273

4. EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DEL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO EN ALTA 276

   A. Canon de regulación y tarifa de utilización del agua 277

   B. Cánones y tarifas específicos derivados de los trasvases de agua 282

      a. Las tarifas establecidas en la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de regulación del régimen económico de la Explotación del Acueducto Tajo-Segura 284

      b. Tarifas aplicables al trasvase Tajo-Guadiana 285

c. Canon de trasvase de agua entre la cuenca del río Guadiaro y la cuenca del Río Guadalete, establecido en la Ley 17/1995, de 1 de julio 286

d. El canon del trasvase del Ebro a Tarragona recogido en la Ley 1/1981, 1 de julio 287

C. El caso suelto de las tarifas exigidas por un organismo autónomo: la Mancomunidad de los Canales del Taibilla 287

D. Las tarifas exigidas cuando la construcción y/o explotación de la obra pública no se financia por el Estado o los organismos de cuenca 288

a. Las tarifas asociadas a la obra pública acometida por sociedades estatales 289

b. Contratos de concesión de obra pública hidráulica 291

c. Entidades Locales 292

d. La participación de las comunidades de usuarios en la obra hidráulica 296

e. *Exacciones autonómicas relacionadas con el abastecimiento en alta* 297

5. EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DEL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO EN BAJA 311

A. Servicio público de suministro urbano 311

B. Distribución en baja de agua de riego 317

6. EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN. y OTRAS FIGURAS TRIBUTARIAS DEL ÁMBITO HÍDRICO 320

A. El canon de control de los vertidos y otros tributos similares 323

B. Impuestos y tasas autonómicas entorno al saneamiento y depuración de las aguas 323

C. Tasas o tarifas en el ámbito local por el servicio de alcantarillado, pero también por el tratamiento de las aguas residuales 325

D. Otras figuras tributarias de interés 327

CAPÍTULO V:
LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN DEL RIESGO DE SEQUÍA DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO. ESTUDIO GENERAL 329

1. INTRODUCCIÓN 330

2. INSTRUMENTOS RELATIVOS A LA DISPONIBILIDAD DE AGUA SUPERFICIAL EN LA CUENCA 332

A. Canon de regulación y tarifa de utilización 333

a. Su limitada eficacia en el recobro de costes. Propuestas de reforma legislativa 333

b. ¿Incluyen los tributos vigentes algún incentivo al uso eficiente? 340

c. La aplicación de cánones de regulación y tarifas de utilización de agua escasamente va a tener incidencia en medidas específicas de prevención o mitigación de los efectos de la sequía 344

B. Otros instrumentos financieros relacionados con infraestructuras que permiten la disponibilidad de agua en alta 352

a. La aplicación del principio de recuperación de costes en otros instrumentos financieros relacionados con el abastecimiento en alta 352

b. Escasamente se arbitran medidas de fomento del uso eficiente del recurso 359

c. *Vinculación del régimen económico del abastecimiento el alta con medidas de prevención o gestión de la sequía* 363

3. EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO ASOCIADO A LOS TRAVASES DE AGUA 365

A. Ausencia de un régimen económico-financiero común aplicable a todo trasvase 366

B. Los costes de compensación a la cuenca cedente deben integrarse en el instrumento financiero asociado al trasvase 369

C. Algún apunte sobre medidas de fomento de la eficiencia hídrica en las tasas de trasvase 371

D. El régimen económico-financiero del trasvase se ha visto afectado por una limitada operatividad de las infraestructuras 372

4. ASPECTOS FINANCIEROS RELACIONADOS CON LA DISPONIBILIDAD DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS 376

5. CUESTIONES FINANCIERAS EN TORNO A DOS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD HIDRÍCA: DESALINIZACIÓN Y REUTILIZACIÓN 382

A. La desalinización de agua marina y salobre. Su financiación y el precio del agua desalinizada 383

a. La escasa regulación jurídica de la desalinización: previsiones aisladas de carácter económico-financiero 384

b. Los costes de producir, distribuir y usar el agua desalinizada como causa de una demanda renqueante que ha ido creciendo paulatinamente 385

c. La política de incentivar el uso del agua desalinizada: subvenciones, rebajas y algún beneficio fiscal 389

d. Las tarifas que abonan los usuarios por el uso del agua desalinizada 391

i. La tarificación cuando interviene la sociedad estatal Acuamed 392

ii. La tarificación cuando el suministro de agua desalinizada se presta a instancia de sujetos públicos 394

e. Consideraciones finales en torno al precio del agua desalada 396

B. La reutilización de aguas residuales: la conveniencia de un régimen económico-financiero que incentive su desarrollo 399

a. La reutilización en la tributación autonómica que sirve al sostenimiento del coste de la depuración, con el precedente en el canon de saneamiento 402

b. Cuestiones en torno a la tarificación por el suministro de agua regenerada para su reutilización 406

c. Medidas de fomento de la actividad a través de los instrumentos financieros 409

6. MERCADO DE DERECHOS DE USO DEL AGUA 413

CAPÍTULO VI:
LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN DEL RIESGO DE SEQUÍA DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO. EN PARTICULAR, LA POLÍTICA DEL PRECIO DE AGUA COMO INCENTIVO AL AHORRO 423

1. EL PRECIO DEL AGUA EN EL ABASTECIMIENTO EN BAJA: SU CONTRIBUCIÓN A INCENTIVAR EL AHORRO HÍDRICO Y A PREVENIR EL RIESGO DE SEQUÍA 423

A. A vueltas con la repercusión de los costes, esta vez, en las tarifas que abonan los usuarios del servicio de suministro urbano 424

B. El diseño de una estructura de tarificación que incentive el ahorro hídrico como una forma de gestión de la demanda 431

a. La configuración de la tarifa mediante bloques progresivos de consumo 432

b. Propuestas de tarifación bajo criterios de eficiencia hídrica 437

c. Medidas aplicadas a la tarificación que contribuyen directamente a la prevención de sequía 440

C. Medidas de carácter social en la tarifa del suministro urbano o cómo conciliar la protección medioambiental y la política social 443

D. Circunstancias que condicionan una tarificación eficiente en el uso hídrico: la penalización de las fugas de agua y el control del consumo mediante los sistemas de medición 447

E. El control de las Administraciones locales en el cumplimiento de las obligaciones legales mínimas en torno a la tarificación. La necesidad de coordinación entre los distintos niveles competenciales. Un ente regulador independiente como solución 453

2. LA TARIFICACIÓN EN EL ÁMBITO DEL ABASTECIMIENTO EN BAJA DE AGUA DE RIEGO 457

3. MEDIDAS FISCALES DE FOMENTO DE LA EFICIENCIA EN LA UTILIZACIÓN DEL AGUA: INCENTIVOS FISCALES EN TRIBUTOS ORDINAROS 467

4. LA PREVENCIÓN DE LA SEQUÍA EN EL PLANEAMIENTO HIDROLÓGICO. REFLEJO DE LAS CUESTIONES ECONÓMICO-FINANCIERAS 469

A. El riesgo de sequía requiere de la planificación anticipada. La prevención de este fenómeno habitual debería quedar diseñada en el plan hidrológico de demarcación hidrográfica 470

B. Los aspectos financieros específicos en torno a la escasez de agua que se contemplan en los Planes Especiales de Sequía y en los propios Planes Hidrológicos 473

CAPÍTULO VII:
LA APORTACIÓN ESPECÍFICA DEL DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO EN LA PREVENCIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIÓN: UNA ESCASA IMPLICACIÓN MARCADA POR LA FALTA DE INSTRUMENTOS ECONÓMICOS DE RECUPERACIÓN DE LOS COSTES 477

1. EL RIESGO DE INUNDACIÓN EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN: LOS PLANES DE GESTIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIÓN COMO MARCO BÁSICO DE PREVENCIÓN 478

2. LA FINANCIACIÓN DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA INUNDACIÓN A TRAVÉS DE TRIBUTOS ESPECÍFICOS U OTROS INSTRUMENTOS FINANCIEROS DESTINADOS ESPECIALMENTE A ESTOS FINES 481

3. ASPECTOS FINANCIEROS DESTACADOS SOBRE LAS MEDIDAS ESTRUCTURALES Y NO ESTRUCTURALES DE PROTECCIÓN CONTRA INUNDACIONES 484

A. El servicio de laminación prestado por las obras hidráulicas de regulación: la falta de repercusión de su coste en el tributo correspondiente del artículo 114 del TRLA 484

B. El sostenimiento financiero del Servicio Automático de Información Hidrológica (SAIH) de los organismos de cuenca 489

C. Las medidas fiscales como incentivo a la reducción del riesgo de inundación 498

CONCLUSIONES 501

BIBLIOGRAFÍA 523

ABREVIATURAS

AEAS Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento

AEMET Agencia Estatal de Meteorología

AGE Administración General del Estado

Art. Artículo

BEI Banco Europeo de Inversiones

BO Boletín Oficial

BOE Boletín Oficial de España

BOP Boletín Provincial

CC Código Civil

CCAA Comunidades Autónomas

CCS Consorcio de Compensación de Seguros

CE Constitución Española

CNMC Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

DA Disposición Adicional

DH Demarcación Hidrográfica

DMA Directiva Marco del Agua

DO Diario Oficial

DORA Documento de Regulación Aeroportuaria

DPH Dominio Público Hidráulico

DRAE Diccionario de la Real Academia Española

EDAR Estación Depuradora de Aguas Residuales

EIRD Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres

EELL Entidades Locales

EPTI Esquema Provisional de Temas Importantes

ERHIN Evaluación de Recursos Hídricos procedentes de la Innovación

FEDER Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FEMP Federación Española de Municipios y Provincias

FJ Fundamento jurídico

IBI Impuesto de Bienes Inmuebles

ICA Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas

IDAM Instalación Desaladora de Agua Marina

ICO Instituto de Crédito Oficial

INE Instituto Nacional de Estadística

IMAP Ingreso máximo anual por pasajero

IPCC Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático

IRPF Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

IVA Impuesto sobre el Valor Añadido

LCSP Ley de Contratos del Sector Público

LGT Ley General Tributaria

LOFCA Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas

LSNPC Ley del Sistema Nacional de Protección Civil

LRBRL Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local

LRJCA Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

LRJSP Ley del Régimen Jurídico del Sector Público

LTPP Ley de Tasas y Precios Públicos

OF Ordenanza Fiscal

OMM Organización Mundial de Meteorología

PAGS Páginas

PES Plan Especial de Sequía

PGRI Plan de Gestión del Riesgo de Inundación

PH Plan Hidrográfico

PNH Plan Nacional Hidrológico

PPCPNT Prestación patrimonial de carácter público no tributaria

RD Real Decreto

RJ Repertorio de Jurisprudencia

RRDD Reales Decretos

S Sentencia

SAICA Sistema Automático de Información de Calidad de las Aguas

SAT Servicio de Alerta Temprana

SAIH Servicio Automático de Información Hidrológica

SEIASA Sociedad Mercantil Estatal de Infraestructuras Agrarias

SPI Índice estandarizado de sequía

ss siguientes

TRLA Texto Refundido de la Ley de Aguas

TRLRHL Texto Refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales

TC Tribunal Constitucional

TS Tribunal Supremo

TSJ Tribunal Superior de Justicia

UNISDR Oficina para la Reducción del Riesgo de Desastres de Naciones Unidas

INTRODUCCIÓN

La investigación estudia la aportación del Derecho financiero y tributario en la gestión del riesgo natural, específicamente de aquellos riesgos que tienen carácter hidrológico, no en vano la tesis doctoral se enmarca dentro del Proyecto de Investigación DER2015-66045-P "Los fenómenos extremos: inundaciones y sequías. Problemática jurídica y geográfica", que dirigió el profesor Embid Irujo y fue desarrollado por el conjunto de profesores que integran el grupo de investigación Agua, Derecho y Medio Ambiente (AGUDEMA).

Desde la perspectiva jurídica, se analizan las figuras tributarias y financieras en la medida en la que pueda coadyuvar en la prevención del riesgo natural, ya sea como fuente de obtención de recursos para sostener el gasto público que genera la misma, ya sea como instrumento eficaz que permite modelar la conducta del ciudadano para evitar las consecuencias negativas de determinados riesgos naturales.

1. Justificación y relevancia del estudio

La prevención del desastre natural, incluido el que puede originar un fenómeno hidrológico extremo, se ha convertido en un objetivo prioritario de carácter global. Los Estados están obligados a adoptar una política eficaz y eficiente con medidas que eviten el riesgo latente, que reduzcan sus consecuencias futuras y permitan la recuperación cuando acontece el suceso.

Esta gestión pública del riesgo natural supone un coste económico, cuya financiación exige de la percepción de ingresos públicos que contribuyan al sostenimiento del gasto específico. Y aquí es donde cobra razón de ser una de las implicaciones del tributo en el riesgo natural, como vía a través de la cual obtener recursos con los que contribuir al sostén del gasto específico que supone gestionar el riesgo natural.

Ahora bien, el presente estudio, centrado en el riesgo, no viene enfocado en la labor pública de recuperación y rehabilitación post-evento, salvo supuestos que tendrán origen en la consecución de ingresos de carácter público con fines anticipatorios (como puede ser el recargo y primas del CCS o tributos vinculados con la actividad de protección civil), sino en el ámbito de la prevención del evento y, por ende, en la utilización del tributo como instrumento que pudiera evitar o paliar los efectos de los mismos. Y evidentemente no es bajo la óptica del gasto público sobre la que se desarrolla el trabajo de investigación, cuando es obvio que el tributo se

traduce en el ingreso público con el que los ciudadanos contribuyen al sostenimiento del mismo (art. 2 de la Ley General Tributaria).

En la liza contra los fenómenos extremos de origen natural, el tributo debe servir como fuente de ingreso para cubrir el costo de las medidas que deben ser adoptadas. Una explicación simplista mantendría una apreciación global y general de la cuestión, advirtiendo que todo gasto presupuestario se nutre de una contribución generalizada en la recaudación de recursos públicos a través del sistema tributario, lo cual llevaría al estudio del Derecho financiero y tributario en términos generales, con escasa o nula especificidad en cuanto al riesgo natural. No es la intención de este trabajo, que resultaría carente de sentido. Se trata de resaltar aquellos instrumentos y aspectos jurídicos de carácter financiero en cuanto puedan vincularse claramente con la gobernanza del riesgo, poniendo el acento especial en aquellos que tienen que ver con el ámbito hídrico, que en definitiva son los que más han afectado y afectan a nuestro país, junto con los incendios, aunque todavía afloren a nuestra memoria las imágenes del terremoto que se registró en el sureste español con fatales consecuencias.

Hay que admitir que una adecuada estrategia nacional o local para la reducción del riesgo de desastre, como ha advertido la propia ONU, debe ser multisectorial. De forma que integre políticas en el uso de la tierra, en los códigos de construcción, en la salud pública, en la educación, en la agricultura, en la protección del medio ambiente, en los recursos hídricos, en la reducción de la pobreza y en la adaptación al cambio climático. Sin embargo, seamos realistas, no puede darse un panorama exhaustivo del sistema tributario que tenga alguna relación con cada una de estas materias. Convertiría la investigación en un campo inabarcable, que seguramente desviaría la atención sobre el gasto público que implica la ejecución de esas políticas públicas que pueden ser imprescindibles para reducir los riesgos. Y este no es el objetivo de la tesis doctoral. El interés solo va reparar en aquellos tributos directamente involucrados con la prevención del riesgo real y existente a que se produzca un determinado fenómeno natural, especialmente sequías e inundaciones.

Por lo mismo no puede negarse que en muchos casos la parte más importante de la financiación de las medidas para combatir estos episodios extremos va a provenir de las dotaciones presupuestarias, integradas por ingresos públicos generales. Lo que ocurre es que cada vez son más los costes que se generan y menos la capacidad que tienen las administraciones para disponer de crédito presupuestario con el déficit que vienen arrastrando desde hace tiempo. En este contexto, cobra sentido la necesidad de promover otras vías alternativas o complementarias de financiación, con la conveniencia de articular instrumentos financieros que recaigan sobre los usuarios de los servicios públicos vinculados con los distintos riesgos naturales, y cuya recaudación se destine precisamente a sostener esas acciones integradas dentro de su gestión.

Pero, además, la política fiscal se convierte en una herramienta de gestión idónea, cobrando relevancia la vertiente extrafiscal del tributo, que puede influir en las

decisiones individuales para la consecución de una finalidad tendente a la reducción del riesgo natural. Y en este sentido, los tributos (concretamente, impuestos y tasas) pueden ser utilizados en este ámbito del riesgo natural para condicionar los comportamientos o actitudes que puedan reducir o evitar el riesgo natural o, mejor dicho, sus efectos dañinos, sobre todo en determinados riesgos de carácter hidrológico como es la sequía.

Baste señalar que, en el marco de la escasez hídrica, las figuras financieras y tributarias existentes en el ciclo integral del agua pueden servir como estímulo para un uso eficiente del recurso hídrico, siguiendo con las premisas que marca la normativa europea y han sido incorporadas al derecho interno que dan preeminencia al cumplimiento de los objetivos ambientales a la hora de gestionar y administrar el dominio público hidráulico. A tal fin se contempla la adopción de diversas medidas y, entre ellas, destaca una configuración de las tarifas del agua que incentive su ahorro, a la par que penaliza su despilfarro.

Y, en menor medida y con mucha menos eficacia, tal vez el instrumento económico pueda promover unas buenas prácticas en el ciudadano para evitar los daños de otro tipo de riesgo hidrológico: la inundación.

2. Objetivos e hipótesis de la investigación

Siguiendo con la explicación esbozada en el punto anterior, se suscitan dos líneas de investigación:

1º) El estudio de las fuentes de financiación de la gestión pública del riesgo natural a través del tributo o figuras afines como alternativa o complemento a la vía presupuestaria, siempre que contribuyan específicamente a sufragar este gasto público y a dotar de sostenibilidad al mismo.

2º) Y la utilización de determinadas figuras financieras como instrumentos esenciales al servicio de la gestión del riesgo natural, fundamentalmente para prevenir los efectos dañinos, y más en especial de los que afectan de forma frecuente e intensa a nuestro país, como son las sequías e inundaciones.

Ello no obstante, el desarrollo de la tesis doctoral no se lleva a cabo mediante una estructura nítida y diferenciada de dos bloques basados en las dos líneas de investigación, sino que en algunos casos confluyen ambas cuestiones o en otros se constata claramente cada una de ellas, dependiendo del ámbito material relacionado con el riesgo natural que se estudie (protección civil, servicio de prevención y extinción de incendios y salvamento; aseguramiento) o bien del propio riesgo natural, cuya prevención se trata desde el punto de vista financiero, como ocurre con los dos riesgos relacionados con el ámbito del agua. De tal manera que en el repaso por los instrumentos financieros específicos, relacionados directamente con los riesgos naturales, se podrán incorporar una o las dos líneas de investiga-

ción, dependiendo de cómo el derecho tributario intervenga en cada una de las materias tratadas.

Lo que sí caracteriza a esta investigación es la división en dos partes diferenciadas. Por un lado, el análisis en torno a los temas que son comunes a todos los riesgos naturales, por supuesto bajo un enfoque jurídico y financiero, aunque haciendo una distinción puntual en tanto lo merezca algún tipo de riesgo, como el incendio. Y, por otro lado, se dispensa una dedicación diferenciada a los dos fenómenos hidrológicos extremos que tienen una presencia destacada en el estudio, aunque termine acaparando un mayor detenimiento la sequía.

Así y todo, tras una perspectiva conceptual que explique la base teórica sobre la que se asienta la aportación del Derecho financiero y tributario en la gestión del riesgo natural, se va plasmando el estado de la cuestión referente a la tributación que puede servir a estos fines, como también de aquellas figuras financieras análogas, con la naturaleza jurídica de PPCPNT. Y la pretensión es escarbar en las deficiencias legales que deban modificarse o mejorarse para que estos instrumentos realmente sirvan, por un lado, al sostén financiero de los servicios públicos o las actividades relacionadas con la prevención del fenómeno natural.

Esto llevará a reflejar de qué forma cumplen o no cumplen con la función de sostenimiento económico y, en su caso, en qué medida lo logran, a la par que se profundiza en la necesidad cada vez más acuciante de que estos instrumentos económicos doten de cobertura a la totalidad de los costes de los servicios. Mucho más, cuando esta necesidad se ha elevado a rango de exigencia legal con la introducción en el Derecho de aguas del principio de recuperación de costes. Por otro lado, y bajo estos mismos perfiles, se suma la otra vertiente investigada, aquella que pone de manifiesto si tributos, cánones o tarifas u otros instrumentos financieros sirven para algo distinto a la mera recaudación de ingresos públicos. A estos efectos, se comprobará si contribuyen a conseguir los objetivos medioambientales de mejora de la cantidad y calidad del recurso hídrico o si, en definitiva, realmente permiten prevenir o reducir los posibles daños futuros que puede generar un evento de origen natural.

La hipótesis básica que engarza con las dos líneas de investigación planteadas en términos generales al inicio del apartado podría resumirse en una simple cuestión *¿sostiene el tributo específicamente el gasto que supone luchar contra el riesgo natural y puede ser utilizado como herramienta para prevenir o reducir el daño?* Esta hipótesis central irá perfilándose o perfeccionándose a medida que el estudio se adentra en los dos principales riesgos naturales que son tratados.

En el caso de la sequía, se desgranan las principales medidas estructurales y no estructurales adoptadas por las administraciones públicas para prevenir la escasez de agua que trae consigo el fenómeno, haciendo hincapié lógicamente en su financiación a través de instrumentos financieros, además de incidir en la propia tarificación entendida como medida no estructural. Y con ello, se tratarán de resolver tres cuestiones fundamentales a estos fines ¿se recuperan los costes gene-

rados en la adopción de las medidas a través de figuras financieras que se cobran a los usuarios o a los sujetos especialmente beneficiados?; ¿se incentiva el uso eficiente del recurso hídrico a través de los instrumentos financieros vinculados a estas medidas?; y ¿se utilizan estos instrumentos financieros como medida para combatir la sequía?

En el caso de la inundación, la cuestiones a resolver se ceñirán a constatar en esencia dos preguntas ¿qué instrumentos financieros sostienen o pueden sostener el gasto para evitar los daños de la inundación?; ¿existen mecanismos fiscales que contribuyan a paliar los daños de una inundación?; ¿y a evitar la propia inundación?

La refutación o verificación de cada una de las hipótesis no siempre podrá articularse en sentido favorable, dejando meramente marcada alguna senda que permita exprimir las exiguas posibilidades que encierra el tributo para manejar el riesgo natural.

3. Metodología

El método utilizado en la investigación doctoral es el propio de las ciencias jurídicas, con un cariz exclusivamente teórico y de carácter deductivo, basado en el examen de la legislación en sentido amplio, con la referencia de la doctrina jurisprudencial y el esencial apoyo de la bibliografía. Esta triple fuente de información permite extrapolar ideas al objeto de estudio. A partir de las cuales, desarrollar argumentos sobre las hipótesis a trabajar que permitan avanzar algún resultado que sirva a la verificación o refutación de las cuestiones planteadas, con una plasmación de las objeciones, de los análisis y de las deducciones advertidas. Para desembocar, finalmente, en unas conclusiones, establecidas como objetivos alcanzados.

El punto de partida se sitúa una profundización del concepto de riesgo en su vertiente natural. El desarrollo ha avanzado con la mención de medidas y políticas concretas que se han ido imponiendo por parte de los entes públicos, así como de sus fuentes de financiación, especialmente de las que puedan tener carácter tributario. Para continuar, con un meollo central de la regulación jurídica de muchas de dichas medidas, fundamentalmente desde el punto de vista tributario, tanto de la situación preexistente, con del estado actual de las cosas, para desembocar en algún desenlace deseable a efectos *de lege ferenda*.

A tal fin, la investigación ha estado encaminada al análisis de la normativa legal e instrumentos existentes en torno a la gestión de los riesgos, con un detenido examen del derecho de aguas y todo aquello que pueda afectar a los dos fenómenos extremos naturales que tienen que ver con el mismo. Ello ha obligado a bucear en el acervo normativo en los tres niveles de entes públicos territoriales, así como en la planificación desarrollada por los organismos de cuenca en aras de la gestión el dominio público hidráulico y de la gestión sectorial de los riesgos de

sequía e inundación. Junto a ello, una referencia obligada al ordenamiento jurídico de la Unión Europea, sobre todo en materia de aguas, con relevantes exigencias en torno al régimen económico-financiero del agua que, en clave europea, se pone al servicio del cumplimiento de los objetivos medioambientales e imprime la esencia para configurar u aplicar una tarificación del agua acorde con dichos fines.

A tales efectos, se toma como base la situación jurídica existente (no solamente de carácter puramente tributario). En la cúspide se encuentra el derecho comunitario, con sus principios e imposiciones normativas, para ir descendiendo a cada uno de los niveles territoriales, constatando que en muchos casos se suceden instrumentos económicos, que habrían de vincularse con la reducción de algún riesgo natural, pero que conducen a la descoordinación entre administraciones, que lleva a desigualdad entre ciudadanos y que puede derivar en conflictos competenciales e incumplimientos legales. Con ello se advierte la conveniencia de una armonización de carácter estatal donde los principios básicos se respeten, donde los márgenes estén definidos y los resultados exigidos

4. Planteamiento y estructura de la investigación

Después de introducir de una forma breve el método utilizado, llega el turno de marcar la forma en la que se ha estructurado la investigación, tanto por lo que se refiere a su configuración en capítulos como al contenido detallado en cada uno de ellos.

El estudio se forja a partir de la justificación que explique el punto de conexión entre el Derecho financiero y tributario y el riesgo natural, continúa con un desarrollo exhaustivo donde el tributo y figuras análogas aparezcan como herramienta al servicio de la gestión y reducción de cada riesgo natural y remata con la incidencia que este tiene en el ámbito hídrico respecto a sequía e inundación, para concluir con unas pinceladas a modo de corolario de toda la exposición escrita.

De esta manera, el primer capítulo está dedicado a fijar las bases teóricas del riesgo natural y a justificar el vínculo trazado con el tributo. En definitiva, va a servir primeramente para sentar el marco conceptual del riesgo natural. Para ello, se parte de una visión moderna del riesgo, aquella que marca el interés exclusivamente desde el punto de vista social. De modo que solo existirá un riesgo natural, que es preciso combatir, cuando provoque afecciones reales a la sociedad. En este sentido, también se tiene en cuenta una percepción de que el riesgo, aun siendo natural, es precisamente un riesgo porque persiste un componente antrópico que es necesario neutralizar. A estos efectos, se sigue la triple concepción de que el riesgo implica no solo el propio peligro a que acontezca el suceso, sino la concurrencia de vulnerabilidad y exposición social a los efectos dañinos de un evento natural, que exigen la ejecución de las acciones adecuadas con las que evitar o minimizar el mismo.

La segunda cuestión tratada en el capítulo inicial va dotar de razón y sentido a la conexión trazada entre la gestión del riesgo natural y el papel que atribuimos

al derecho fiscal en la misma como regulador del proceso de obtención de ingresos públicos. En esta labor, el sujeto público se presenta como enlace, desde el momento que se exige al Estado un deber de protección a la población también ante los fenómenos de la naturaleza, con el establecimiento de unos servicios o actividades que permitan cumplir con el cometido. Pero sin olvidar que la ciudadanía también debe contribuir al cumplimiento de unos objetivos favorables a la reducción del riesgo, sin perjuicio de que su consecución se logre a partir de medidas públicas de carácter incentivador.

El capítulo segundo tiene por objeto estudiar el tributo para que sirva de herramienta en la gestión del riesgo natural. De tal modo que es el turno de explicar las finalidades del tributo y de otros instrumentos financieros ante el riesgo natural como medio de financiación de medidas preventivas, así como de promoción de conductas favorables a esta prevención del riesgo. El apartado final del capítulo se embarca en la búsqueda de mimbres legales con los que justificar y plantear el diseño y configuración de un nuevo tributo, que hemos denominado tributo del riesgo, cuyo hecho imponible descanse precisamente en aquellas actividades económicas que puedan agravar los efectos perjudiciales de un riesgo natural.

El capítulo tercero desarrolla aquellas actividades públicas legalmente establecidas dentro del marco de actuación ante el riesgo natural, cuya financiación se sostiene, total o parcialmente, a través de instrumentos financieros específicos de carácter finalista. Y en el caso de que no existan o no aporten la suficiencia económica requerida, se plantearán algunas alternativas o posibilidades legales de implementar alguna que otra figura para sostener ese gasto público que ocasionan dichas labores públicas. De tal forma que se convierte en un marco aglutinador de las fórmulas de financiación esencialmente tributaria, aunque no falten referencias financieras de otro cariz, de aquellos servicios o actividades más esenciales dentro de la gestión del riesgo natural, tales como la protección civil, los servicios de alerta temprana o el aseguramiento público ante riesgos de origen natural que dispensa el CCS.

El cuarto, quinto y sexto de los capítulos se refieren íntegramente a uno de los dos riesgos hidrológicos, la sequía. El primero de ellos, bucea en lo que se ha denominado cuestiones instrumentales, que encierra un estudio de premisas de referencia, de principios comunitarios y aspectos generales, así como de las figuras tributarias y financieras más relevantes que conforman el régimen económico-financiero del agua. Efectivamente, no se puede explicar la aportación del Derecho financiero y tributario en la prevención de la escasez hídrica (como principal consecuencia de la sequía), si previamente no se conoce y analiza este régimen económico del agua. Para ello, una vez se abre la vía de la utilidad del instrumento económico a estos fines, se alude a las prescripciones de carácter económico que derivan de la DMA con la finalidad de cumplir los objetivos ambientales, lo que llevará a descender a la regulación nacional, en los tres niveles territoriales, que ofrezca un panorama lo más exacto posible, sobre el ordenamiento financiero y tributario vigente en materia de agua.

El capítulo cinco es mucho más concreto; en él también se trata el régimen económico-financiero del agua, pero únicamente en aquello que está asociado con las medidas de gestión del riesgo de sequía. A tal fin, se irán desgranando actuaciones, servicios y medidas adoptadas por las administraciones para paliar o evitar los efectos de la sequía, comenzando con medidas estructurales que se identifican principalmente con la realización de obras de infraestructura hidráulica, tradicionalmente para el almacenamiento y la conducción del agua, incluidos los trasvases de caudales. En este grupo también cabría incluir acciones como la perforación de pozos de aguas subterráneas o instalaciones para para la desalación de aguas marinas o salobres continentales, la reutilización de aguas residuales depuradas o el aprovechamiento de las aguas pluviales.

Y se analizará si las mismas cuentan con instrumentos económicos específicos que sirvan de contraprestación retributiva por su ejecución, si estas figuras garantizan su sostenibilidad económica, si cumplen con el principio económico de recuperación de costes, si introducen elementos que incentiven un uso racional del recurso o si se utilizan directamente como medida para combatir el riesgo de sequía.

El sexto capítulo tiene por objeto profundizar en una de las principales medidas no estructurales para combatir el riesgo de sequía: el precio del agua. Teniendo en cuenta que se ha impuesto una política de prevención de la sequía que trata de gestionar la demanda de agua, se procederá a analizar la tarificación como herramienta que puede promover un aprovechamiento racional del recurso hídrico en todos los usos del agua, no solo en el uso doméstico, o en el resto de usos urbanos, sino también en el uso de riego agrario, que viene siendo el mayor consumidor de agua en nuestro país.

Se habrá aclarado previamente como se ha ido forjando una visión, principalmente europeísta, en torno a la utilización del instrumento financiero como medida de protección del medio ambiente y, por ende, como herramienta coadyuvante en el uso racional de los recursos naturales y en la exigencia de responsabilidad económica a quien provoca daños ambientales.

Bajo esta perspectiva, la contraprestación económica que el usuario abona por los servicios de agua debe reflejar proporcionalmente los costes de los mismos, dando cumplimiento al principio básico del régimen económico-financiero del agua (principio de recuperación de costes), con dos finalidades fundamentales, por un lado, influir en los usuarios para que hagan un consumo responsable del recurso, aunque sea por razones económicas (tras ser conscientes del valor real del uso del agua) y, por otro lado, no puede obviarse que permite garantizar la sostenibilidad económica del servicio de agua, si se integran todos los costes, incluidos los relativos a la amortización y reposición de la infraestructura necesitada de renovación.

El primero de los fines señalados va a requerir inevitablemente que el precio del agua se vincule con el consumo real que realizan los usuarios y esto se traduce

en la necesidad de contar con mediciones (contadores) que identifiquen la cantidad de agua que se está utilizando, aplicando una tarifa progresiva en función de la misma. Nada nuevo se está desvelando con estas premisas, cuando hace ya un tiempo que la ley de aguas impuso la orden a las administraciones, con competencia en suministro, de cumplir con el principio de recuperación de costes y de fijar una estructura tarifaria por tramos de consumo (artículo 111 bis.1 TRLA). Sin embargo, esta norma legal adolece de excesiva abstracción y no tiene plena eficacia, quedando aspectos pendientes de aplicación a determinados usos hídricos. Ciertamente aún queda recorrido para lograr establecer un precio del agua acorde a legalidad vigente.

Y, por supuesto, estas deficiencias resultan más acuciantes en situaciones de escasez de agua, o de riesgo de estarlo. Una adecuada política de precios de agua puede servir para prevenir o paliar sus efectos negativos si se diseña de forma que se penalicen convenientemente los consumos más elevados, incorporando incentivos al ahorro hídrico. Además, este objetivo puede afrontarse con la introducción de previsiones normativas que permitan adaptar coyunturalmente las tarifas ante la concurrencia de circunstancias específicas, como puede ser un incremento poblacional a consecuencia del turismo, menores aportes hídricos en determinadas estaciones o una evolución decreciente de las reservas hídricas, entre otras situaciones previsibles.

Con todo, hay que tener presente que ni la normativa europea (DMA) ni la propia (TRLA) obliga a utilizar un medio concreto para dar cumplimiento al principio de recuperación de costes. Aunque se ha impuesto la concepción de que el precio[1] que los usuarios pagan por la prestación de los servicios del agua es el instrumento más adecuado para ello. Y realmente parece un camino lógico para concienciar al usuario sobre el valor global que supone usar este recurso natural.

La determinación del precio del agua habrá de pivotar sobre la necesidad de promover el ahorro, a la par que permita la sostenibilidad de la prestación del servicio. Un doble fin con tintes no exentos de cierta contradicción cuando el objetivo de un menor consumo, hace pensar en la obtención de unos menores ingresos, que tienen que cubrir la totalidad de los costes devengados. Lo que obliga a repensar fórmulas que combinen ambos objetivos, logrando el equilibrio, de tal forma que un mejor (y, por consiguiente, menor) aprovechamiento del recurso, no suponga mermar la estabilidad financiera de la prestación del servicio.

La ponderación equilibrada del planteamiento dicotómico (fomento del ahorro hídrico-garantía del sostén financiero del servicio) debería centrar la configuración de cuantas figuras financieras se implementen a lo largo del ciclo integral del agua como contraprestación por los servicios relacionados con el mismo.

---

[1] El precio del agua es definido por Ezquerra Huerva, citando a Genovés y Aguilera Klint, como un valor definido por cada unidad de volumen utilizado de agua, que vendría a reflejar los costes totales de producción, y suministro de los recursos hídricos [EZQUERRA HUERVA (2007), pág. 640].

El capítulo séptimo es el encargado de tratar los aspectos financieros y tributarios que pueden vincularse con la gestión de riesgo de inundación. En este caso será mucho más difícil tratar de forjar esta conexión, por la escasez de instrumentos económicos que existen no solo a la hora de concienciar a los usuarios en la necesidad de evitar que puedan agravarse las consecuencias perjudiciales por estos sucesos, sino también la falta de figuras tributarias que sirvan de sostenimiento económico de las medidas que programen y ejecuten las administraciones públicas para prevenir estos riesgos y sus fatales efectos. Estas razones abocan a detenerse en los más destacados de carácter económico-financiero, analizando el tratamiento tributario que se dispensa al servicio de laminación que vienen prestando las infraestructuras hidráulicas, bajo la pretensión de terminar con la falta de uniformidad en los criterios seguidos por las demarcaciones hidrográficas. Del mismo modo se exploran fórmulas de financiación del SAIH mediante las posibilidades de implementar algún tipo de instrumento económico específico o se atisban resquicios legales para encontrar incentivos fiscales que promuevan buenas prácticas del ciudadano con la gestión del riesgo de inundación.

Finalmente, la tesis concluye con una sección de conclusiones. Se trata, en primer lugar, de realizar un breve recorrido a lo largo del trabajo realizado durante toda la investigación, para dar paso de inmediato a las respuestas que la tesis aporta sobre las distintas hipótesis planteadas en esta introducción. Para concluir se presenta una conclusión general que resume e interrelaciona los principales resultados obtenidos en la investigación, así como alguna de las implicaciones y el panorama de cuestiones abiertas que conllevan dichos resultados.

CAPÍTULO I:

BASES TEÓRICAS DEL CONCEPTO DE RIESGO NATURAL. LA RAZÓN DEL VÍNCULO TRAZADO CON EL TRIBUTO: LA POLÍTICA PÚBLICA DE GESTIÓN DEL RIESGO NATURAL.

Una premisa básica da razón de ser al presente estudio, y es que el tributo puede ser un instrumento eficaz en la gestión pública del riesgo natural. El desarrollo de esta idea va a exigir, primero, asentar cimientos conceptuales en torno al riesgo natural y a los aspectos esenciales del Derecho Financiero y Tributario que puedan tener relación con aquel. En este cometido, despejar el camino requiere ir colocando sucesivamente eslabones para dar comprensión a esa cadena trazada entre el tributo y el riesgo natural. A tal fin se seguirá un orden metodológico que comienza por resaltar las cuestiones que se consideran más importantes sobre la concepción de este último, aportando unas pinceladas sobre algunos de los tipos de riesgos naturales más virulentos. Posteriormente, será el turno de una exposición somera sobre las obligaciones que el poder público asume para dotar de protección al ciudadano frente al riesgo natural, con la evidencia de que cualquier política pública sostenible exige contar con una financiación suficiente, pero también con las herramientas jurídicas precisas para afrontar el desafío. Esta gestión pública del riesgo natural dará absoluta coherencia a una relación forjada entre dos ámbitos aparentemente distantes. Una vez desvelado el vínculo trazado, los capítulos siguientes tendrán como objeto presentar las oportunidades del tributo y del resto exacciones financieras como herramientas útiles al servicio de la política pública de prevención del riesgo natural, sin desmerecer su condición de fuente de ingresos para sostener el gasto público generado en torno a la misma.

1. RIESGO NATURAL: CONCEPTO Y TIPOLOGÍA

Las vías de reducción del riesgo de desastre natural se exploran desde el análisis del ordenamiento jurídico. Ahora bien, antes de ello, habrá que comenzar por delimitar claramente el "objeto a abatir". Lo que significa aclarar someramente qué se entiende por riesgo natural y cómo se manifiesta en la realidad. Una mínima explicación sobre el riesgo, permitirá ahondar en las iniciativas de solución desde un punto de vista jurídico-financiero. En definitiva, se hace obligado situar el epicentro inicial del estudio en el riesgo natural.

A. Introducción

Desde su génesis, la humanidad se ha visto azotada por estragos provocados por fenómenos procedentes de la naturaleza. Al amparo de la pura supervivencia, se gesta en el devenir de los tiempos la necesidad de protección frente a la imperiosa fuerza del medio natural. Pese a lo cual, el binomio humanidad-naturaleza no ha de implicar un planteamiento antagonista ni de confrontación, la perspectiva debe ser de confluencia, de atisbar que ambas conforman un todo único indisoluble. Tomar conciencia sobre ello, ha terminado por desvelar la necesidad de integración y respeto al entorno natural, dentro de cuyo contexto habrá de incluirse la prudencia y la defensa ante los peligros que también encierra[2]. La solución que trata de dotar de equilibrio a la dicotomía reflejada se le ha llamado, hoy en día, desarrollo sostenible[3]. Y esto no significa equivocar el enfoque investigador, dado que nunca se abrirá o reforzará el camino hacia la protección del riesgo natural si no se siguen las premisas de interacción que el hombre debe mantener con este medio[4].

Es revelador como a lo largo de la historia se ha ido modificando la relación con respecto al entorno natural. Aun de forma simplista, cabe apuntar que desde tiempo inmemorial imperó la adaptación de la población al medio (las siembras o los asentamientos se hacían depender de las circunstancias físicas o climatológicas del lugar); posteriormente, con el desarrollo industrial llegó el intento de sometimiento del medio por el hombre (los recursos naturales se disponían al servicio de la industria, los avances técnicos desafiaban cualquier contrariedad natural, solo beneficios podían esperarse de la era industrial); para concluir en la última época, en la que ha calado la preocupación por el medio ambiente, con una visión integradora, incorporando la protección del entorno natural a las reglas que rigen las sociedades contemporáneas[5].

Unido a ello, históricamente el desastre natural ha provocado diversas ópticas de entendimiento en cuanto a su causación, mostrando una manera distinta de

---

[2] Siguiendo la línea marcada por la Estrategia de la Unión Europea sobre Infraestructura Verde, se debe desarrollar el progreso con la naturaleza y no contra ella (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de Regiones. Infraestructura verde, mejora del capital natural de Europa -COM/2013/0249-).

[3] En ese sentido, el desarrollo sostenible fue entendido como "el conjunto de estrategias que garantizan la satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas", según el planteamiento recogido en el Informe Brundtland presentado por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU en el año 1987.

4 La Resolución 85 aprobada, en sesión plenaria de la Asamblea General de la ONU, el 22 de diciembre de 1989, con motivo del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (1990-1999), reconoce "la importancia de la protección ambiental para prevenir los desastres naturales y mitigar sus efectos". La propia Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DOCE núm. 327, de 22 de diciembre) introduce la interrelación entre la consecución de objetivos medioambientales en el medio hídrico y la mitigación, precisamente mediante esa protección ambiental de las aguas, de los efectos de inundaciones y sequías (art. 1 e).

[5] OLCINA CANTOS (2006), pág. 29.

enfrentar el futuro que podía deparar el propio funcionamiento de la naturaleza. La sociedad premoderna estaba asentada en las creencias divinas, en las que un Dios (o dioses) Supremo guiaba los designios universales, también en aquellas fatalidades que provenían de las fuerzas naturales como castigos divinos. Posteriormente, con la llegada de las ideas ilustradas, un nuevo horizonte comenzó a trazarse en la asunción de estos infortunios, inicialmente el optimismo imperaba bajo la expresión *"tout est bien"*, que defendían los filósofos[6], donde el mundo era el mejor de los posibles y todo cuanto acontecía en el mismo era necesario e inevitable. Sin embargo, tras el terremoto y consiguiente maremoto que arrasó Lisboa en el año 1755, ello sería discutido con vehemencia por Voltaire que, sumido en la desesperanza, arremetía contra las leyes de un orden natural que solo provocaban sufrimiento a un débil e impotente hombre[7], lo que suscitó el debate y consiguiente réplica de su contemporáneo Rousseau, introduciendo un aspecto clave, bajo un enfoque distinto, la acción del hombre no era inocua ante el desastre natural, en tanto la propia configuración de la ciudad había incrementado soberanamente el daño[8]. Así, se fue gestando una visión diferente, lo que en un inicio se atribuía a la divinidad, deidad, providencia o a imperiosas fuerzas casi sobrenaturales, terminaría por ser imputado a riesgos creados o incrementados por las sociedades modernas.

Giddens advierte que la modernidad es "la cultura del riesgo"[9]. Y, como el mismo aclara, esto no significa que esta época sea más arriesgada que las precedentes, sino que ha surgido la conciencia de existir el riesgo que deviene en fundamental para el modo en el que se determina la organización social. Conforme las sociedades han ido ganando en calidad de vida, en bienestar, en progreso, se ha generado una aversión e intolerancia social al riesgo y una consiguiente exigencia de seguridad por parte del ciudadano, provocando corrientes de pensamiento en torno al riesgo, proliferando los estudios del riesgo en múltiples disciplinas[10] y sirviendo de base a diversas políticas públicas. Cierto es, que esta situación afloró principalmente con motivo de desastres de origen antropogénico que sobreco-

---

[6] Planteamiento que expresó Leibniz, para el que la bondad y la perfección estaba contenida en la esencia de las cosas mismas [ECHEVARRÍA (2013), pág. 900].

[7] Voltaire critica en su obra "Cándido" las tesis optimistas planteadas por Leibniz, quien mantenía una visión armónica del mundo. De esta manera, Voltaire introduce la contemplación del universo en el que el mal también está presente en la naturaleza. En este sentido se expresa, sucintamente, en el trabajo de PEÑALTA CATALÁN (2009).

[8] Rousseau en tono irónico advierte que no fue la Naturaleza quien reunió veinte mil casas de varios pisos para causar tanta destrucción, y añade que, si los habitantes de Lisboa se hubieran distribuido de forma más uniforme, y se hubieran alojado debidamente, la catástrofe hubiera sido menor.

[9] GIDDENS (1996).

[10] Con la voluntad de unificar los estudios sobre el riesgo desde todos los enfoques disciplinares que se ocupaban de la cuestión, se pretendió a finales de los años ochenta, en el seno de la Unesco, la creación de una ciencia de los riesgos, mediante la expresión geo-cindínica. Sin embargo, no tuvieron éxito estas propuestas.

gieron a la población[11] tras los cuales, autores como Giddens o Beck[12] ponen en cuestión el avance de la civilización desarrollada, que ha permitido reducir eventualidades y generar bienestar, pero que ha llevado consigo también la creación de otros riesgos nuevos, muchos de ellos, latentes en la sociedad que no se hacen visibles hasta que no acontece el daño. Lo cual es perfectamente trasladable a la órbita de los desastres producidos por un suceso natural, donde concurre con demasiada frecuencia una responsabilidad de origen humano, fruto de la evolución de la sociedad, que lleva a realizar u omitir acciones que posteriormente resultarán determinantes en las pérdidas infligidas a la población. También en este entorno, podemos sobreponer las ideas de la nueva era de modernidad reflexiva que era planteada en la segunda mitad del siglo XX por los sociólogos del momento, en orden a que debía reconocerse o desvelarse esos efectos perversos de la modernidad que no tienen visualización en apariencia, y que determinan la presencia de una autoamenaza o autodestrucción, que exige una permanente autocritica de las contradicciones y limitaciones que encierra el progreso[13] ("observar del observar", que diría, entre otros, Luhmann[14]).

Todo el planteamiento, escasamente traído a colación, nos introduce en el punto de partida que luego permitirá descifrar algunos pormenores de la gestión del riesgo: la forma de vida instalada en nuestras sociedades contemporáneas ha aumentado el riesgo del efecto destructivo de los fenómenos de la naturaleza, cuando no, de su propia ocurrencia.

Explica Doménech Pascual[15] que solo algunos sucesos catastróficos de origen natural, muy pocos, no serían susceptibles de ser imputados a una decisión humana. Y pone ejemplos ilustrativos, frente al meteorito de grandes dimensiones que inevitablemente puede impactar contra la tierra[16], alude al terremoto, en el que un edificio destruido, será siempre consecuencia de su construcción en un lugar, con unos materiales y una técnica arquitectónica. Y qué decir cuando se lamentan las consecuencias de una situación de sequía, parece poco probable que la causa se vincule únicamente a un suceso genuinamente natural o que las consecuencias sean siempre inevitables. Numerosas reflexiones llevarán a constatar que existe un campo extenso en el que seguir profundizando para analizar el riesgo y marcar el camino con el que garantizar una protección adecuada frente al mismo.

---

[11] El accidente de la central nuclear de Tchernobyl, pero también catástrofes como el incendio de Séveso o el escape de gas de la planta industrial de Bhopal.

[12] BECK (2006).

[13] GIDDENS (2006).

[14] Embid Tello, A.E. explica esta observación de segundo orden, en el sentido de que "implica necesariamente la observación de la subjetividad personal del sujeto que adopta la decisión, como requisito insoslayable para comprender dicha decisión y su legitimidad en el ordenamiento jurídico". [EMBID TELLO (2010), pág. 89].

[15] DOMÉNECH PASCUAL (2006), págs. 249 y 250.

[16] Todavía no se han descubierto técnicas fiables para evitar de forma absoluta estos fenómenos, pese a los continuos estudios y avances sobre su predicción, así como su desviación o eliminación antes del impacto.

B. El riesgo como concepto multidisciplinar: algunos enfoques teóricos

Riesgo es una palabra que encierra un vasto y dispar significado, dependiendo de la disciplina que se ocupe del mismo. Luhmann, escéptico con la exactitud y eficacia de las definiciones, sin embargo, destaca la conveniencia de fijar el ámbito objetivo para dotar de sentido a la investigación del riesgo[17], evitando que se pueda fluctuar la teoría de forma oportunista por una falta de base sólida y clara sobre la que asentar el resto de la explicación.

Históricamente, parece que el término comenzó a utilizarse a finales de la época medieval con motivo de la navegación y del comercio de ultramar[18]. Duclos explicará que en el origen se utilizaba como peligro que amenaza a los barcos y bienes que se aventuraban en el mar, coincidiendo con el advenimiento de los seguros marítimos en Italia (sobre todo en Génova).[19]

Si partimos de lo que el vulgo entiende por riesgo, seguro que cualquiera podría ofrecer aun de forma aproximada unas pinceladas sobre ello, que bien podrán coincidir en algo con la genérica definición que, en primer orden, ofrece el DRAE como "contingencia o proximidad de un daño"[20]. Pese a la imprecisión y escasez de esta noción, solo un aspecto a destacar: el riesgo es consustancial al daño. Así, hallamos estos dos conceptos asociados, uno marcado por la posibilidad y otro por el hecho, pero interconectados ambos, por una causa que es el fenómeno o evento[21]. Y en este sentido, el riesgo representa esa fase inicial en la que ha sido captada la presencia de un daño potencial. Significa la contemplación del riesgo como la anticipación del menoscabo posible.

Lógico parece que, si previamente no se ha originado un daño (o cuando menos, un evento susceptible de causarlo), no se percibirá un riesgo. Y es que señalar este último sin una realidad previa o evidenciada a la que anidarse, ha sido una cuestión largamente discutida, que ha venido a tratar de paliarse jurídicamente mediante el principio de precaución aplicado a un entorno de incertidumbre. Lo cual es extrapolable al riesgo natural, en tanto unos inciertos resultados o unas consecuencias desconocidas no deben impedir la toma de decisiones por mor de la seguridad pública, cuando debe primar siempre la prudencia y res-

---

[17] LUHMANN (2006), pág. 130.

[18] Como también dirá Luhmann se toma como referencia los seguros marítimos como el primer ejemplo de planificación del control del riesgo, añadiendo que el uso del mismo se extiende con motivo del descubrimiento de la imprenta.

[19] Duclos señalará que el riesgo será un peligro sin causa, accidental, donde no existía intervención humana. Si el hundimiento del barco o a la carga se perdía como consecuencia de un motín y no de una tormenta, no se obtenía resarcimiento mediante el seguro [DUCLOS (1996), pág. 321].

[20] Para Ochoa Monzó esta definición lingüística, sobre todo por lo que se refiere a la consideración de proximidad de un daño, resulta escasa e inoperante desde el punto de vista jurídico [OCHOA MONZÓ (1995), págs. 64 a 66].

[21] CARDONA (2002), pág. 1.

ponsabilidad de quien tiene obligación de adoptar la misma. Así y todo, pensar y actuar en términos de riesgo, no es una cuestión de futuro, sino de presente, como dice Giddens. Se trataría de colonizar ese futuro, de conocerlo y controlarlo. Con ello, la ideación de riesgo se plantearía como una plataforma para estabilizar los resultados. Es decir, no sería sino un instrumento con "la capacidad de erosionar la estabilidad de las cosas, abrir nuevos itinerarios y, con ello, colonizar un segmento del futuro inédito"[22].

Dicho lo cual, cobra interés el riesgo en su vertiente, aparentemente menos controlable, procedente de los fenómenos naturales de carácter extremo. Y ocurre que este riesgo ha sido tratado de forma multidisciplinar, lo que ha determinado una variedad conceptual, a partir de la cual, debe extraerse una visión integradora (holística) del riesgo que se acomode y dote de coherencia y continuidad al resto del discurso investigador.

Si de riesgo natural se trata, las ciencias que estudian la Tierra lo han investigado desde la perspectiva de cada evento severo de la naturaleza al que viene asociado. Es decir, la meteorología, geología, geofísica, sismología y otras ciencias afines, dedican su tiempo al conocimiento de cada uno de los fenómenos naturales. Y su estudio científico se encamina a los mecanismos físicos del propio evento, ya fuere sobre su causación, su secuencia, su predicción o sus efectos físicos. Por lo tanto, para estas ciencias, el riesgo se ciñe al propio evento natural, entendido como la amenaza del mismo, aquello que algunos sociólogos califican como peligro[23]. Pero no advierten más categorías o matices diferenciados, más allá de un fenómeno físico que centra toda su atención científica. Sin desdeñar, ni mucho menos, la esencial contribución de estas ciencias en el conocimiento y defensa de estos sucesos, sin embargo, a efectos prácticos, sus postulados ofrecen una visión sesgada del riesgo. El reparo crítico lleva a una consideración evidente, y es que no se estará en presencia de un riesgo natural ante la posible ocurrencia de un evento extremo en una zona deshabitada o en medio del océano, sin ninguna repercusión para el ser humano. Unido a ello, si únicamente se vincula el riesgo (o el consiguiente desastre) con el propio fenómeno, puede llevarnos al extremo de presentar las consecuencias negativas como inevitables, incurriendo en un error fáctico que elimine cualquier atisbo de responsabilidad[24] e incluso, justifique toda falta de actuación pública anticipada.

Otro enfoque diferente es aquel en el que el riesgo se convierte en una variable objetiva que puede ser cuantificada, normalmente basada en las pérdidas espe-

---

[22] Ahora bien, también Giddens termina por reconocer que los intentos del hombre por controlar el futuro no siempre alcanzan los efectos deseados, y a su vez, se generan nuevos riesgos, que obligan a buscar formas vinculadas a la incertidumbre.

[23] Utilizado como término diferenciado de riesgo. Peligro sería el fenómeno o el proceso de carácter natural que puede originar daños a una comunidad, sus actividades o medio ambiente [OLCINA (2006)].

[24] No en vano un desastre natural se sigue contemplando generalmente como un caso de fuerza mayor en orden a determinar causas de exoneración de responsabilidad.

radas, tanto personales como materiales, tras la catástrofe. Pero también, impera la óptica cuantitativa de la ciencia económica cuando el riesgo se convierte en el resultado de la comparativa entre el coste y el beneficio ante la adopción de determinadas decisiones. Esta visión hunde sus raíces en las teorías probabilísticas[25], que surgieron a principios del siglo XX cuando se comienza a cuestionar el criterio determinista (la erosión del determinismo, que propugnaba Ian Hacking[26]). Hasta ese momento, imperaba (bajo el reinado científico de Galileo, de Newton y otros) la causalidad universal, en orden a que todo fenómeno del universo estaba marcado. o determinado por unas leyes absolutas e inmutables[27], que terminarían siendo comprendidas por la ciencia. Pero, a lo largo del siglo XIX, surgen voces que cuestionan estos dogmas racionalistas. Asumen que la fenomenología natural suele irrumpir de forma periódica y hasta regular, pero que no responden siempre a unas leyes de la naturaleza inexorables. Así, se daba entrada a la presencia del azar en el devenir natural. Es la época de un afán desmedido en la sociedad por el recuento y la numeración, por la confección de listas y estadísticas y por el uso constante de la probabilidad, que hizo ir superando de forma paulatina a la teoría del determinismo[28]. En este contexto, en 1927, se plantea el principio de indeterminación por el físico Heisenberg[29] para mostrar una imagen de la naturaleza hasta ese momento desconocida para la ciencia. De esta manera, este autor mantendrá que el estudio de las partículas más elementales exige de la observación del propio científico y, desde ese momento, se comprueba que esa esperada realidad objetiva, que se pretende descubrir, se ve alterada inevitablemente por la visión del investigador. Defenderá que el resultado del estudio científico nunca estará dotado de precisión objetiva, dado que no se extrae de las partículas en sí mismas, sino de la observación y, por ende, del conocimiento previo que tiene el especialista al estudiar las mismas, lo que provoca que la ciencia se tiña de un carácter subjetivo, que impide desvelar con exactitud la mecánica física. Por lo tanto, si el proceso cognitivo no es objetivo, ni revela datos exactos, la realidad natural se presenta como incierta e imposible de aprehender, por lo que se introducirá un nuevo ele-

---

[25] Para la antropóloga Mary Douglas, estudiosa del riesgo, sitúa el origen del mismo en las teorías probabilísticas. Mantiene que "una situación peligrosa es la que está gobernada por probabilidades conocidas. Si no se sabe lo suficiente sobre las probabilidades estamos tratando con incertidumbres. La asunción de un riesgo en su forma más obvia es un juego" [DOUGLAS (1996), pág. 75].
Antes que ella, esta idea ya había sido acuñada por Frank Knight, que fue quien planteó que el riesgo existía cuando ante una decisión se presentaban varios resultados, cuyas probabilidades eran conocidas, frente a la incertidumbre en la que concurría una acción o decisión, de cuyo resultado, no se conocían las probabilidades [KINGHT (1947), pág. 209].

[26] HACKING (1991).

[27] Laplace, defensor de lo que su oponente Pierce denominaba "doctrina de la necesidad", replicaba que: "Todos los sucesos, hasta aquellos que, a causa de su insignificancia, no parecen seguir las grandes leyes de la naturaleza, son el resultado de ellas tan exacta y necesariamente como las revoluciones del sol" [HACKING (1991), pág. 2].

[28] Esta tendencia se consolida a principios el siglo siguiente. Dirá Ian Hacking que "el acontecimiento conceptual más importante de la física del sigo XX fue el descubrimiento de que el mundo no está sujeto al determinismo". Este autor apunta a Peirce como el primer precursor del indeterminismo, que creía en un azar absoluto y concebía el universo como "irreductiblemente estocástico" [HACKING (1991), págs. 17 y 286].

[29] HEISENBERG (1976).

mento en la sede de la propia ciencia: la incertidumbre. Esto obligará a que el fundamento científico se base en el cálculo de probabilidades, mediante el cual los expertos pasarán a medir el mundo natural a base de fórmulas estadísticas.

En relación a los fenómenos extremos, los estudios o análisis de los riesgos utilizarán variables o datos de frecuencia, de impacto negativo o pérdidas, en el que la probabilidad también se mide en términos del margen de error o acierto en la predicción. A la postre, como dirá Luhmann, las fórmulas probabilísticas o sus cálculos servirán de información o ayuda para tratar de solventar el problema esencial ante un riesgo, que es la toma de la decisión más adecuada. Pero, teniendo en cuenta, como advertía este autor, que en el mundo moderno no decidir también suponía una decisión.

Evidentemente, esta perspectiva del riesgo basada en la probabilidad de la amenaza o en la cuantificación del daño probable ha sido auxiliar esencial en el campo de la prevención, sobre todo por lo que se refiere a la evaluación del riesgo[30], pero no incluye aspectos relevantes que deberán también tenerse en cuenta a fin de adoptar las acciones preventivas oportunas. Y para ello, no basta constreñir el riesgo a una mera valoración cuántica, dado que se ignoran otras cuestiones esenciales, de carácter cualitativo, como son los puntos de fragilidad de la sociedad sobre los que se debe actuar para evitar el daño futuro de un evento natural. Esto nos lleva inevitablemente a detenernos en el riesgo desde el punto de vista de las ciencias sociales.

C. La construcción social del riesgo

Dice Lavell que "toda amenaza es socialmente construida"[31]. Esta afirmación exige varias precisiones, un tanto diferentes entre sí, pero vinculadas bajo la conciencia de un riesgo presente en la sociedad contemporánea.

Se parte de una concepción en la que los eventos físicos, que genera la dinámica de la naturaleza, se transforman en riesgos como consecuencia de la participación del hombre. El fenómeno natural se contemplará como el mero detonante del desastre, pero lo relevante en la creación del riesgo será la presencia de una intervención causal derivada de acciones humanas concretas[32]. Pues bien, varias precisiones deben hacerse del estudio del riesgo desde un enfoque de carácter social.

Cuando el foco de atención se centra en unas circunstancias concretas a las que se asocia la presencia de un riesgo, no solamente se tiene en cuenta la frecuen-

---

[30] Se utilizará para recopilar, ordenar e interpretar los datos sobre eventos acontecidos con anterioridad en el tiempo, cuyo cálculo bien puede nutrir las herramientas para la confección de cartografía o mapas de peligrosidad.

[31] LAVELL (1996), pág. 3.

[32] NARVÁEZ, LAVELL Y PÉREZ ORTEGA (2009).

cia o probabilidad con la que acontece el suceso en la realidad, sino que también depende del contexto social y cultural en el que se ubica ese riesgo. Es decir, existe un riesgo, porque el individuo, y sobre todo la sociedad en la que está inmerso, ha sido consciente, ha asumido e incluso ha impuesto que unas condiciones físicas determinadas son propias de una situación de riesgo[33]. De tal forma que no todas las culturas y no todos los pueblos o comunidades han tenido y tienen la misma percepción de estar ante un riesgo, aunque se trate del mismo fenómeno natural[34]. Esta percepción social del riesgo natural tiene relevantes consecuencias en el comportamiento de la sociedad ante el mismo (actitud tolerante o de rechazo absoluto) y, por ende, tiene efectos indiscutibles en la forma de gestión y reducción del riesgo.

La segunda consideración importante sobre la vertiente social del riesgo ha sido apuntada anteriormente. El desarrollo de nuestras sociedades avanzadas ha traído consigo riesgo. Esto que pudiera parecer un contrasentido, no lo es. El progreso en bienestar y desarrollo ha contribuido, sobremanera, a mejorar nuestra calidad de vida, también en aquello que servía para fortalecer la sociedad ante el desastre natural. Efectivamente, en países avanzados no cabe duda de que se han reforzado las viviendas, se ha invertido en infraestructuras públicas, se ha desarrollado una amplia gama de tecnología aplicada a sistemas de predicción y alerta, entre otros adelantos. Pero a su vez, como explica Olcina, se ha producido la paradoja de aumentar el riesgo por otros factores, como el incremento de la población y su concentración u ocupación intensiva en determinados territorios (incluido el acopio de riqueza que incrementa la pérdida económica cuando sucede el siniestro). De esta manera, con el pretexto de un "necesario" progreso y crecimiento económico, se sigue exponiendo a la población a los efectos adversos que pueden llegar a ocasionar los riesgos de origen natural. Es el caso de la proliferación de un turismo masificado e incontrolado en las zonas costeras o de una agricultura intensiva que no tiene en cuenta la presencia de una pertinaz sequía. Como también, lo sucedido al amparo del desarrollo urbanístico con la expansión urbana de nuestras ciudades, tolerándose una invasión de espacios que no siempre resultan ser de riesgo nulo o reducido ante la inundación. Y, como estos, muchos ejemplos pueden ofrecerse para explicar que, en definitiva, la configuración que se ha ido gestando de nuestras sociedades ha acarreado la creación o intensificación del riesgo para sus pobladores, aunque sigamos manteniendo que la causa de la catástrofe se sitúa en un episodio natural. Este problema se acrecienta desmesuradamente en países en vías de desarrollo y, por supuesto, en aquellos que permanecen

---

[33] La consideración del riesgo deriva de la propia percepción como tal. El riesgo se crea en tanto es percibido de este modo por la sociedad. Como dice Beck los riesgos son riesgos en el conocimiento, los riesgos y su percepción no son dos cosas diferentes sino una y una misma cosa {BECK (2006)}.

[34] La gran inundación anual del río Nilo fue la base material de la prosperidad de Egipto durante 5.000 años hasta que se construyeron las grandes presas y quedó afectada la fertilidad del valle del Nilo, se produjo la reducción de la pesca en el delta y trajo consigo una paulatina salinización del suelo y de las aguas subterráneas. Los incendios originados por causas naturales han sido un elemento regulador de la biodiversidad y, en algunos casos, hasta elemento imprescindible para el desarrollo de ciertos ecosistemas.

todavía en el subdesarrollo (fácil es trasladar la mente a aquellas imágenes sobre grandes asentamientos de infraviviendas crecidos en las laderas de las colinas de muchas ciudades del tercer mundo, pese al peligro de deslizamientos).[35] Así las cosas, no parece justo que la humanidad se presente como una mera víctima del desastre natural, cuando es cooperante necesaria en la gestación de ese riesgo que luego, en el momento en el que acontece el fenómeno natural, provoca muerte y desolación. De tal modo, que afloran factores humanos en la existencia del riesgo, pero no solo interviniendo activamente, sino también, por inacción o pasividad al no tomar las decisiones oportunas que eviten la producción de daños en el futuro o impidan, en otros casos, el fenómeno mismo[36].

Ello nos traslada a un tercer matiz que debe efectuarse respecto del riesgo como concepto concebido en el seno de la ciencia social. Y es la introducción del término vulnerabilidad[37]. Sociólogos, como Lavell o Cardona, y por supuesto, antes que ellos, Blaikie[38], explican que el carácter vulnerable de una sociedad ante el riesgo natural se refleja en las características que ostenta y le predisponen a sufrir daños frente al impacto de un evento físico extremo, pudiéndole situar en un estadio de incapacidad para absorber, responder y recuperarse del suceso catastrófico. Estos expertos plantean la vulnerabilidad social bajo una perspectiva global de las condiciones sociales, esto significa que no ponen solo el acento en aquellas circunstancias que estarían directamente vinculadas con el riesgo, sino que visualizan la totalidad de la situación en la que se desenvuelve el colectivo (su organización social, su ordenamiento jurídico, su economía, su grado de desarrollo), para constatar que ello tiene una influencia decisiva en las consecuencias negativas que provocará un evento natural extremo[39]. Aun vislumbrando cierta mediatización por los entornos sociales que suelen ser objeto de estos estudios (muchos de ellos, centrados en Latinoamérica), no resulta una visión descabellada, ni mucho menos,

---

[35] Olcina denuncia y explica que "dos terceras partes de las víctimas ocurridas por los peligros naturales desarrollados durante el decenio de los años noventa pertenecían al mundo menos desarrollado. Estamos ante un problema social, de origen natural y de repercusión territorial. He aquí una primera aproximación a la expresión riesgo natural" [OLCINA (2006)].

[36] Como dirá Beck, la evidencia de la miseria impide la percepción de los riesgos, pero solamente su percepción, no su realidad ni su efecto: los riesgos negados, crecen especialmente bien y rápido.

[37] También surge la resiliencia como "subnoción" del concepto de vulnerabilidad, en orden a la capacidad de las comunidades o individuos para levantarse, restablecerse, recuperarse después de la ocurrencia de un evento con severas consecuencias en términos de daños.

[38] Se dirá que los desastres son una combinación compleja de peligros naturales y acción humana, que no se puede separar las connotaciones de carácter natural y social en el desastre, hacerlo, invita a no entender la carga adicional de los peligros naturales y es inútil tanto para comprender los desastres como para prevenirlos o mitigarlos [BLAIKIE y otros (1994)].

[39] Lavell expresa, siguiendo a Wilches Chaux, que "la vulnerabilidad de la sociedad puede manifestarse a través de los distintos componentes o elementos, cada uno resultado de un proceso social particular. Algunas de las manifestaciones o dimensiones prevalecientes de la vulnerabilidad se encuentran en la ubicación de la población…. la inseguridad estructural de las edificaciones; la falta de recursos económicos, de autonomía y de capacidad de decisión de la población, las familias, las comunidades o unidades de producción, que les permiten hacer frente a los contextos de amenaza o de recuperarse…; la falta de una sociedad organizada y solidaria; la ausencia de instituciones u organizaciones que velen por la seguridad ciudadana y que promuevan la reducción y control del riesgo" [LAVELL (2000)].pág. 3].

precisamente ha sido aupada a nivel internacional por organizaciones supranacionales de primer orden.[40] Por lo tanto, no todas las sociedades están preparadas para hacer frente a un fenómeno natural extraordinario, pero no por una cuestión de falta de medidas concretas encaminadas a su protección (que obviamente también faltarán), sino porque tienen problemas sociales, económicos y políticos acuciantes que, además de impedirles afrontar con efectividad la protección frente al evento, repercuten decisivamente en la consecución e incremento de los efectos nocivos que genera ese riesgo. De tal forma que la gestión de este riesgo natural exigirá que previamente estén cubiertas estas cuestiones básicas y decisivas, para que aquella obtenga una respuesta adecuada. En ese caso, el desarrollo y el progreso de la propia sociedad resulta determinante para fijar el grado de vulnerabilidad social y, con él, el nivel de riesgo que debe ser atendido (aunque esto parezca una contradicción respecto a lo que anteriormente se ha venido afirmando, no por ello dejan de ser ambas, situaciones reales). Por lo tanto, estos estudiosos entienden que esta consideración de la vulnerabilidad debe formar parte de la configuración del riesgo natural.

No obstante, hay que ser consciente de que el análisis del riesgo no puede centrarse únicamente en las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad, por una cuestión totalmente obvia, y es que no existe riesgo si no hay amenaza (de que acontezca un fenómeno natural). El convencimiento radical de que es el componente social "la causa" de que exista un riesgo al fenómeno natural extremo, puede derivar en inexactitudes y distorsiones respecto de la realidad del problema. Se admite la influencia de la acción humana en el riesgo natural (lo que, además, contribuye a que exista margen de actuación a nivel preventivo). Pero ello no puede empañar el entendimiento de que es la presencia coetánea, vinculada y proporcional entre la amenaza (en cuya investigación deberán seguir profundizando los estudios científicos, técnicos y de otra índole) y la vulnerabilidad de la sociedad, lo que permite explicar la existencia de un riesgo natural.

D. Los factores que configuran el riesgo natural. En busca de una concepción integradora

A partir de la información que proporciona la disgregación del riesgo natural, extrayendo sus componentes, se va obtener el conocimiento preciso para delimitar el contorno definitorio. Siguiendo el enfoque que han adoptado diversas disciplinas, trascendiendo incluso al plano jurídico, el riesgo natural se contempla como el resultado de la combinación de tres factores: la peligrosidad, la exposición y la vulnerabilidad. Ciertamente, hay autores que utilizan estos elementos para trazar una operación aritmética que permita seguir reduciendo el riesgo a una magnitud, expresada numéricamente, como pérdida, personal o material, esperada debido a la acción de un peligro natural.

---

[40] Basta citar el contenido del Marco Sendai, adoptado en el seno de la ONU.

Pues bien, más allá del mero cálculo de probabilidad del riesgo con estos condicionantes, y al margen de su resultado -denominado pérdida esperada-, lo que interesa a nuestro estudio es el aspecto conceptual de aquellos factores, no para medir el riesgo en sí mismo, sino para nutrir esa visión integradora del riesgo.

Como dice Ayala-Carcedo "para que exista un Riesgo es necesario que se den todos los Factores del Riesgo"[41]. Lo cual, nos lleva a sostener que su concepción no puede abstraerse de sus componentes. Por ello, es obligado comenzar por especificar estos factores. En primer lugar, y anteriormente ya se ha mencionado, el riesgo requiere de la concurrencia de un peligro o amenaza que se vincula directamente con el propio fenómeno natural, pero bajo un concreto condicionamiento marcado por la severidad o intensidad del evento, así como por la probabilidad de que acontezca en la realidad[42]. De ambas circunstancias, se extraerá la peligrosidad como integrante del riesgo[43].

Otro factor concurrente es la exposición; con él se está aludiendo a la posición física en la que se encuentran personas, bienes, servicios y procesos que pueden quedar afectados por el peligro, por encontrarse en su radio de acción. Esta exposición puede presentarse en tres variantes, humana, económica y ecológica.

En cuanto al tercer factor o vulnerabilidad, habremos de remitirnos a la visión social a la que se ha hecho referencia anteriormente, en cuanto resultará de las condiciones de resiliencia y capacidad de recuperación que ostente el individuo o la sociedad ante el daño generado por fenómeno natural extraordinario.

Bajo estos tres factores, el tratamiento del riesgo natural debe contemplarse como el estado previo en el que se ha detectado que puede acontecer un peligro natural de rango extraordinario que podrá ocasionar daños personales, materiales y/o medioambientales[44], a quienes están expuestos a sus efectos negativos, dependiendo del grado de vulnerabilidad en el que se encuentren.

Cabe admitir que este planteamiento propio, desde los factores del riesgo, a modo de definición de riesgo natural, es realizado en tanto sirve a los fines de la investigación, pero siempre con la percepción puesta en que un peligro natural se transforma en riesgo cuando la actividad del hombre interfiere en su causación

---

[41] AYALA CARCEDO y OLCINA CANTOS (2002), pág. 135.

[42] En la EIRD, en un intento de uniformizar conceptos, se definió la amenaza o peligro como evento físico potencialmente perjudicial, fenómeno o actividad humana que puede causar pérdida de vidas o lesiones, daños materiales, grave perturbación de la vida social y económica, o degradación ambiental. (Marco de acción adoptado por el Consejo Económico y Social de la ONU en 1999).

[43] Luhmann, desde una perspectiva sociológica, ya acuñó el término peligro para relacionarlo con la posibilidad de un daño causado por el entorno, imputado al ambiente, sin intervención humana. Lo que ocurre es que este autor desligaba este concepto de peligro de aquel otro que denominaba riesgo, y que para él representaba aquel daño posible que será consecuencia de una decisión humana. No obstante, admitía que un mismo daño puede presentarse al mismo tiempo como peligro y riesgo [LUHMANN (2006)].

[44] Ciertamente, se podrá razonar que un daño de este cariz lo sufre el medio ambiente, sin embargo, también directa o indirectamente tiene afección negativa en el ser humano que se encuentra en su radio de acción.

o en sus consecuencias. Nuestro interés se centra en el riesgo como la realidad latente que anuncia la posibilidad de un futuro desastre y en la que es posible intervenir para evitar o paliar sus efectos. Es decir, el riesgo natural siempre se identifica con la situación preexistente al evento en la que es preciso actuar para impedir o mitigar el suceso o los daños que ocasiona.

Así, se ha optado por dotar de cierta precisión a otras definiciones[45], donde el riesgo se presenta directamente como la posibilidad de que una amenaza pueda afectar a colectivos de personas o bienes[46], o como aluden algunos autores del campo de la geografía, donde el riesgo natural es también una posibilidad de que un territorio y la sociedad que lo habita puedan verse afectado por un fenómeno natural de rango extraordinario. O incluso, cuando se identifica el riesgo con el daño potencial que puedan sufrir personas bienes, edificio, equipamiento y servicios, actividades económicas, patrimonio, medio ambiente, debido a un fenómeno natural[47].

En directa relación con el riesgo, concurre el uso de otros vocablos que muchas veces se utilizan como conceptos alternativos e incluso sinónimos, sin serlo. Precisamente se trata de las situaciones en las que ha acontecido en la realidad ese riesgo, se ha materializado o actualizado. Nos referimos a catástrofe, desastre y calamidad pública. Conceptos estos que muchos autores presentan como portadores de diferencias entre sí y a las que meramente se hará alusión, conscientes del parcial interés práctico a los efectos que nos ocupan.

En este sentido, la catástrofe se contempla como el efecto perturbador que provoca sobre un territorio poblado un episodio natural extraordinario, que se traduce en daños personales y/o materiales. Y, en su escala superior, el término desastre, se utiliza cuando las consecuencias dañinas del episodio natural alcanzan tal magnitud que no pueden ser absorbidas por la propia sociedad afectada y necesitan ayuda externa en alto que afectan a m\u00e1s de 150.000 ha repartidas por toda nuestra geograf\u00eda. Los incendios se dan principalmente en verano y son causados por las personas, en su mayor\u00eda de forma accidental. Los incendios se ven favorecidos por vegetaci\u00f3n inflamable y condiciones clim\u00e1ticas desecantes (alta temperatura, baja humedad relativa del aire,

---

[45] Otras definición de riesgo es la que efectúa la Dirección General de Protección Civil (aparece en el enlace: http://www.proteccioncivil.es/riesgos), quien lo presenta como la combinación de la probabilidad de que se desencadene un determinado fenómeno o suceso que, como consecuencia de su propia naturaleza o intensidad y la vulnerabilidad de los elementos expuestos, puede producir efectos perjudiciales en las personas o pérdidas de bienes.

También la ONU, habla de riesgo de desastre como la posibilidad de que se produzcan muertes, lesiones o destrucción y daños en bienes en un sistema, una sociedad o una comunidad en un período de tiempo concreto, determinados de forma probabilística como una función de la amenaza, la exposición, la vulnerabilidad y la capacidad.

[46] Esta definición se extrae del artículo 2 de la Ley 17/2015, de 9 de junio, del Sistema Nacional de Protección Civil (BOE núm. 164, de 10 de julio).

[47] Se puede consultar en Chau la "Guía para la reducción de la vulnerabilidad de los edificios frente a las Inundaciones", publicada por el Consorcio de Compensación de Seguros en 2017 (pág. 14).

sequ\u00edagrado[48]. Parejo a este último término, del que podría ser sinónimo, se encuentra el de calamidad pública, utilizado en nuestra Carta Magna. A tenor de las explicaciones vertidas por Ochoa Monza, vendría referida a "aquellas situaciones en las que la vida e integridad de las personas -y los bienes- puede peligrar o sucumbir masivamente", exigiendo la movilización de recursos de todas las administraciones y particulares. Este autor disiente de que el vocablo calamidad se haga acompañar del calificativo "pública", por considerarlo superfluo cuando el propio significado de calamidad denota una afectación del daño de carácter general.

E. El riesgo en el Ordenamiento jurídico. Un breve repaso panorámico

El riesgo, como ya se ha expresado, es un vocablo de uso frecuente en nuestro lenguaje cotidiano, donde las acepciones, significados, descripciones, aproximaciones son variadas y nunca uniformes[49]. Por lo mismo, coexisten diferentes enfoques del riesgo según la rama de la ciencia que lo estudie[50]. Y, por lo tanto, el riesgo, en tanto término con relevancia jurídica y presencia en el ordenamiento jurídico, también ostenta un tratamiento distinto dependiendo de la concreta disciplina jurídica implicada.

El tratamiento del riesgo -bajo el concepto forjado en nuestro estudio- existe en el ordenamiento jurídico y casi siempre que ha ido evolucionando como una consecuencia directa surgida de las deficiencias constatas tras acontecer una catástrofe. Es común que, tras un suceso catastrófico, se dicten normas específicas para afrontar la recuperación, pero también es habitual que estos episodios propicien la introducción en el derecho positivo vigente de nuevas regulaciones jurídicas o reformas de las ya existentes para superar carencias puestas de manifiesto en el momento de dar respuesta al desastre[51].

Así, el término riesgo está presente en nuestro derecho interno. En la Carta Magna se menciona explícitamente en el artículo 30.4 CE, identificándolo más

---

[48] La Ley 17/2015, utiliza términos similares a los que aquí se han utilizado para denominar al desastre, pero en la noción de catástrofe como "una situación o acontecimiento que altera o interrumpe sustancialmente el funcionamiento de una comunidad o sociedad por ocasionar gran cantidad de víctimas, daños e impactos materiales, cuya atención supera los medios disponibles de la propia comunidad".

[49] Es ilustrativo lo señalado por Embid Tello para referir los muchos significados que puede adoptar la palabra riesgo: "se habla de riesgo para definir un suceso no futuro" (el cáncer es un riesgo de fumar), pero también se habla de riesgo para designar la causa de dicho suceso (fumar es un riesgo), la probabilidad de que suceda (el riesgo de que la vida se acorte por fumar es del 50 por 100), el valor estadístico esperado de víctimas de dicho suceso (el riesgo de fumar es más alto que el de otras causas) o el hecho de que se adopta una decisión bajo condiciones de probabilidad conocidas (la decisión de fumar o no fumar se toma bajo riesgo, las probabilidades de contraer enfermedades relacionadas con el tabaco son bien conocidas" [EMBID TELLO (2010), págs. 79 y 80].

[50] Ya se ha visto la dispar diferencia entre el riesgo contemplado por las ciencias naturales y el analizado desde el punto de vista de las ciencias sociales.

[51] A tal fin, resulta interesante la relación de modificaciones legislativas que han sucedido a sequías e inundaciones, puesta de manifiesto por EMBID IRUJO (2018), págs. 15 a 18.

bien con una situación en la que ha cobrado realidad el mismo o resulta muy inminente. No en vano se contempla el grave riesgo como una circunstancia excepcional junto con la catástrofe y la calamidad pública, que justifican la concesión de una potestad legal para fijar deberes a la ciudadanía ante estos supuestos[52].

Descendiendo al resto de normas jurídicas, encontramos, un sinfín, de referencias expresas o implícitas en torno al riesgo, bajo ópticas jurídicas muy dispares. Por lo que, resulta difícil en este apartado reflejar las profusas regulaciones legales, en las que está presente la idea de riesgo y las acepciones jurídicas que se atribuyen al mismo. Baste trazar a grandes rasgos algunas de las formas en las que se contempla la categoría de riesgo en determinadas ramas del Derecho, sin ningún ánimo de exhaustividad.

En Derecho Mercantil, debemos resaltar el tratamiento del riesgo como un elemento esencial del contrato del seguro. El riesgo, en este caso, se identifica con cada contingencia que es asegurada, siendo el objeto de la cobertura indemnizatoria que ofrece la póliza de seguro (art. 1 de la Ley de Contratos de Seguro[53]). A efectos prácticos, no deja de ser sino la descripción de un determinado evento extraordinario que se recoge en las cláusulas contractuales y que, una vez que deviene en siniestro, dará lugar al cobro del *quantum* indemnizatorio.[54] En el caso de riesgos de origen natural, el tratamiento dispensado en el aseguramiento puede ser diferente al régimen contractual habitual, por cuanto existe una suerte de cobertura pública (a través del Consorcio de Compensación de Seguros) que está regulada por normas específicas que giran en torno al llamado seguro de riesgos extraordinarios[55]. En apartados posteriores se tratará con mayor detalle la cuestión atinente al riesgo natural en el seguro, tanto en su vertiente pública como en aquella que descansa exclusivamente en el sector privado.

En materia de contratación (tanto en las ramas civil y mercantil, pero también en la administrativa) el riesgo tiene un significado muy diferente al que hasta ahora se ha manejado, en tanto está asociado a la atribución de las consecuencias económicas de un posible defecto en las prestaciones, como pudiere ser una

---

[52] La ley que puede ser consecuencia de la disposición constitucional, se refiere directamente los eventos extraordinarios, que incluyen terremotos, inundaciones e incendios (art. 4 a) de la Ley 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio -BOE núm. 134, de 5 junio-).

[53] Ley 50/1980, de 8 de octubre, reguladora de Seguro de Riesgos Extraordinarios (BOE núm. 250, de 17 octubre).

[54] En este sentido, resulta in0teresante el estudio que sobre la noción del riesgo en el contrato de seguro que efectúa Veiga Copo, quien incluye la clásica definición que en el ámbito mercantil efectuó Garrigues, presentado el riesgo en el seguro como "la posibilidad de que por azar ocurra un hecho que produzca una necesidad patrimonial (…) Soportar el riesgo querrá decir sufrir las consecuencias económicas de la realización del hecho previsto como posible" [VEIGA COPO (2014)].

[55] Entre ellas, el Real Decreto 300/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del seguro de riesgos extraordinarios (BOE núm. 47, 24 de febrero).

futura pérdida o deterioro de la cosa[56]. En efecto, en el Derecho civil se habla de riesgo contractual como una posibilidad de fracaso de la expectativa puesta en el contrato[57]. Y, ajeno a las relaciones contractuales, pero con coincidencias respecto a esta idea de riesgo, se acuña en sede judicial el "riesgo regulatorio", como una excepción a la seguridad jurídica, en orden a las consecuencias negativas que habrán de soportar determinadas grandes empresas por un cambio normativo en concretos sectores económicos (los llamados sectores regulados)[58].

También en la disciplina civilista, el riesgo se contempla como criterio de imputación de responsabilidad, surgiendo la llamada "doctrina del riesgo", que considera responsables a aquellos que crean riesgos. De tal forma que la responsabilidad nace para quienes realizan y se lucran con actividades que son peligrosas para la sociedad[59].

Unido a ello, en directa relación con cuestiones de responsabilidad, surgen en la regulación legal dos causas de exoneración: el caso fortuito y la fuerza mayor[60] (invocada habitualmente cuando acontece un fenómeno extraordinario de origen natural[61]). De hecho, el CC se refiere a determinados fenómenos naturales extre-

---

[56] De este modo, se contempla en los arts. 882 y 1452 del Código Civil (RD de 24 de julio de 1889, BOE núm. 206, de 25). En seno de la contratación administrativa, el principio de riesgo y ventura, cuya responsabilidad recae en el contratista, se recoge en el artículo 197 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (BOE núm. 272, de 9). Pero también, en sede administrativa, se habla de riesgo concesional para atribuir en exclusiva al concesionario los riesgos empresariales de la explotación de la obra o servicio objeto de concesión, exonerando a la Administración de posibles pérdidas económicas [ROMÁN MÁRQUEZ (2017)]. Y no muy lejano a este planteamiento, se utiliza muy a menudo, sobre todo, en la ciencia económica, la terminología de riesgo financiero.

[57] También en la rama mercantil se habla de riesgo contractual. Según Garrigues, el riesgo en la compraventa mercantil, desde el punto de vista técnico-jurídico, "significa la eventualidad de que una prestación posible en el momento en que la obligación nace se haga luego imposible por causa no imputable al deudor" [GARRIGUES (1960)]. Su tratamiento estaría recogido en los artículos 331 a 335 del Código de Comercio (RD 22 de agosto de 1885 por el que se publica el Código de Comercio -BOE núm. 289, de 16 octubre-). Y alcanza protagonismo en las operaciones internacionales, con reglas internaciones no vinculantes, llamadas incoterms, que fijan los criterios de distribución de gastos y transmisión de riesgos entre las partes.

[58] RODRIGUEZ BAJÓN (2012).

[59] Se trata del régimen jurídico de la responsabilidad civil derivada de actividades empresariales que entrañan riesgo, generalmente ligadas al desarrollo tecnológico, de tal forma que se configura una pseudo responsabilidad objetiva, donde se desplaza la culpa como objeto de imputación, para centrarse en el propio riesgo creado, cuya concurrencia se considera suficiente para obligar al empresario a responder de los daños generados a terceros [ALVÁREZ LATA (2014)].

[60] La doctrina jurisprudencial (citaremos, por todas, la STS de 30 de septiembre de 1983, RJ 1983/4688) ha venido a trazar las diferencias entre ambas categorías, considerando que los casos de fuerza mayor no solo son imprevisibles, sino además inevitables o irresistibles (*vis cui resistí non potest*) y el caso fortuito se corresponde con los acontecimientos que no pudieron preverse, pero que si se hubieran previsto podrían haberse evitado. Otra distinción entre ambos conceptos, es la que sitúa el caso fortuito en el interior del círculo afecto al deudor, mientras que la fuerza mayor se origina en el exterior, fuera del curso ordinario y normal de la vida del deudor.

[61] En sede de ejecución del contrato de obras públicas, la fuerza mayor (que entrañan los fenómenos naturales de efectos catastróficos, como maremotos, terremotos, erupciones volcánicas, movimientos del terreno, temporales marítimos, inundaciones u otros semejantes), se convierte en el mecanismo resarcitorio al contratista si no ha intervenido ninguna actuación culpable del mismo (art. 239 LCSP). Y con carácter general, la concurrencia de la misma supone causa de exoneración de responsabilidad tanto a nivel particular (arts. 1105 y 1905 CC, entre otros) como de la Administración [art. 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE núm. 236, de 10)].

mos como casos fortuitos extraordinarios, aludiendo en el art. 1575 a terremotos, incendios e inundaciones, -estas últimas calificadas como insólitas- como causa, junto con otros eventos, de rebaja de la renta que paga el arrendatario de predio rústico si ha perdido más de la mitad de sus frutos.

El Derecho Penal también incluye la categoría y desarrolla, en torno al riesgo catastrófico de origen antropogénico, un elenco de ilícitos delictivos, que engloba también delitos por incendios forestales[62].

Y si acudimos al campo del Derecho Administrativo[63], se constata la proliferación de una amplia variedad de normas legales y teorías jurídicas, diversificadas en sectores o materias, que tratan la concepción del riesgo, también bajo la óptica de la prevención del evento extraordinario. En algunos casos se ofrece un tratamiento genérico y no diferenciado de las dos tipologías del riesgo[64], es el caso de la normativa sobre protección civil que regula este servicio público de protección de personas y bienes ante la emergencia provocada por una catástrofe natural o como consecuencia de la acción humana (incluyendo la prevención entre sus medidas de actuación). En otros supuestos, serán concretamente los riesgos antrópicos los que darán lugar a una normativa específica sobre todo cuando se trata de medidas de prevención[65]. Pero también serán diversas las disposiciones legales que incorporen previsiones respecto de un concreto riesgo, sin distinguir su procedencia natural o humana (es el caso del riesgo de incendios en la Ley de Montes[66]). Para recalar en la amplitud de normas legales que incorporan el riesgo natural en sus regulaciones, entre las que hallamos la amplia legislación sobre ordenación del territorio y demás derecho urbanístico[67], la normativa sobre edificación[68] y por

---

[62] Arts. 341 a 358 bis del Código Penal [Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre "BOE núm. 281, de 24)].

[63] Desde el plano teórico, la concepción del riesgo en el Derecho Administrativo ha bebido mucho de los planteamientos jurídicos preconizados en la doctrina alemana. Esta ha venido considerando que el concepto de riesgo es diferente al término clásico de peligro propio de la actividad de policía. De tal forma que el peligro es consecuente con una probabilidad conocida en razón a experiencias previas, frente al riesgo que no puede ser calculado en términos de probabilidad, o bien porque se desconoce cuándo se producirá la situación conocida (incertidumbre en sentido amplio), o porque ni siquiera se puede predecir la situación o sus consecuencias (incertidumbre en sentido estricto). De tal forma que el riesgo se conceptúa como "variable pluridimensional en la que confluyen la magnitud del peligro previsto, un factor de inseguridad que en está en función del grado de conocimiento sobre el cálculo del peligro, y los posibles costes de un pronóstico equivocado" [SCHMIDT-ASSMANN (2003), pág. 176].

[64] En este caso, encontramos previsiones como la reflejada en la legislación local, atribuyendo competencia al Alcalde para adoptar, personalmente y bajo su responsabilidad, las medidas necesarias en caso de catástrofe o infortunio público, o grave riesgo de ambos, dando posterior cuenta al Pleno municipal [art. 21.1 m) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (BOE núm. 80, de 30 de abril)].

[65] Son múltiples los sectores en el que se ha intervenido, en aras de la prevención de riesgos, desde la seguridad alimentaria hasta la propia la actividad industrial, a efectos de garantizar la seguridad en sus instalaciones.

[66] Ley 43/2003, de 21 de noviembre (BOE núm. 280, de 22), en cuyos artículos 43 a 58 se recogen diferentes normas en orden a la defensa, coordinación administrativa, prevención y respuesta ante los incendios forestales.

[67] Se establece entre los criterios básicos de la utilización del suelo, la ordenación del mismo en función del principio de prevención de riesgos naturales [art. 20.1 c) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE núm. 261, de 31)].

[68] El Código Técnico de Edificación se convierte en el marco normativo que incorpora las exigencias básicas de construcción de edificios e instalaciones, en cuyo art. 10.4, punto 10.1, se alude a la resistencia y estabilidad para evitar riesgos indebidos también frente a eventos extraordinarios (aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo -BOE núm. 74, de 28 de marzo).

supuesto, el derecho de aguas, en cuyas normas se hallan abundantes referencias, previsiones y exigencias legales en torno a los dos riesgos de origen hídrico, la sequía e inundación, con la vista puesta en el principal instrumento de gestión que es la planificación. Precisamente, sobre este bloque normativo del derecho de aguas se tendrá oportunidad de profundizar en capítulos posteriores, buscando siempre la relación directa con el régimen jurídico financiero del agua, sobre todo en aquello que tiene que ver propiamente con los riesgos de procedencia hídrica.

F. Tipos de riesgo natural. Clasificación

A efectos teóricos, el riesgo tiene en esencia dos tipologías diferenciadas, el riesgo natural y el riesgo de origen antrópico, sin perjuicio de las múltiples disgregaciones que pueden hacerse a partir de esos dos grandes bloques de riesgos, sobre todo por lo que respecta al segundo grupo[69]. Es obvio que la primera tipología recoge a todos aquellos que descansan en avatares provocados por la naturaleza, frente a los otros que tienen su procedencia en decisiones o actos humanos. En este último, habremos de situar aquellos riesgos tecnológicos o accidentales (accidentes industriales, nucleares, de tráfico..) junto con los riesgos sociales (adicciones, terrorismo, delincuencia..). A medio camino entre ambos, situaríamos los riesgos ambientales, puesto que pueden originarse por ambas causas, aun siendo evidente la preeminencia de aquellos provocados por las propias acciones humanas. Sin embargo, en la práctica no siempre atisbamos una divergencia absoluta entre estos dos grandes bloques de riesgos, teniendo en cuenta la presencia concurrente del factor humano también en el riesgo natural, como se ha expresado en apartados precedentes. Y es que, en definitiva, las catástrofes producidas por acontecimientos geofísicos, hídricos o biológicos tienen una vertiente humana en su causación (calentamiento global del planeta, por ejemplo) y en las consecuencias negativas que provoca, así como, por supuesto, en la gestión de la emergencia[70].

Habida cuenta que el objeto de interés es el riesgo natural, parece conveniente reflejar una relación de los mismos. Para ello, se utilizará una clasificación lo más simplificada posible dentro de los límites de lo razonable, teniendo en cuenta que existen otros criterios clasificatorios de base científica que seguramente ofrecen una visión más exacta de cada riesgo[71], pero que carecen de practicidad en esta

---

[69] La EIRD, refiriéndose a la amenaza, distingue dos orígenes: natural (geológico, hidrometeorológico y biológico) o antrópico (degradación ambiental o amenazas tecnológicas). [EIRD (2001), pág. 4].

[70] Otra diferencia que se plantea es la distinción entre un riesgo intensivo asociado con eventos de baja probabilidad y alto impacto y el riesgo extensivo asociado con eventos de alta probabilidad y bajo impacto [UNISDR (2015)].

[71] Criterios utilizados por estudios clasificatorios son también el nivel de severidad, el vector del daño (elemento transmisor del daño), la previsibilidad, el radio de acción, el nivel de actividad y la duración. Todos ellos, habrían de tenerse en cuenta para dotar de mayor rigor a cualquier delimitación de fenómenos naturales concretos [OLCINA y AYALA-CARCEDO (2002)].

investigación de perfiles puramente jurídicos. La clasificación más extendida es aquella basada en el criterio de origen (que es precisamente la que se expondrá seguidamente), aunque debe advertirse que es factible la concurrencia de más de un factor causal en la ocurrencia de un evento natural[72], que incluso pueden restar uniformidad a riesgos que, sin embargo, son clasificados en el mismo grupo. No obstante, se prescinde de estas consideraciones meramente apuntadas y se procede a aportar un catálogo resumido de diferentes tipos de riesgo a conveniencia del investigador -y, por lo tanto, sin excesivo rigor científico-, conforme al siguiente cuadro.

RIESGOS GEOLÓGICOS			**RIESGOS METEOROLÓGICOS**	**INUNDACIONES (RIESGO MIXTO)**	**RIESGOS COSTEROS Y MARINOS**	**RIESGOS BIOLÓGICOS**	**RIESGOS ASTRONÓMICOS**
INTERNOS	**EXTERNOS**	**GEOQUÍMICOS**					
Erupción volcánica Terremoto	Movimiento de ladera Terrenos kársticos Aludes	Aguas naturales agresivas Radioactividad natural	Sequías Precipitaciones intensas Nevadas Granizo Olas de frío Olas de calor Vientos fuertes Huracanes Ciclones Tormentas de arena Niebla Rayos y relámpagos -concentración atmosférica de ozono	Inundaciones fluviales (por precipitaciones, deshielo, cambio curso fluvial). Inundaciones en zonas endorreicas (por precipitaciones, subida nivel freático) Inundaciones por rotura de presa o diques.	Tsunamis Iceberg Deriva de corrientes Oleaje y mareas	Incendios forestales Plagas y epidemias	Impactos extraterrestres Rayos cósmicos y tormentas solares

Junto a ello, parece oportuno detenerse en algunos riesgos naturales, los más importantes, para destacar determinados aspectos relevantes que luego permitan apoyar los pormenores jurídico-financieros que se expondrán a lo largo del estudio doctoral.

[72] Pensemos en las inundaciones que, aunque puedan venir precedidas de lluvias, bien pudieren deberse a la geomorfología del terreno, a la presencia de sedimentos en las escorrentías, a las condiciones hidráulicas de los cauces, de tal forma que no solo un criterio meteorológico debe determinar la clasificación de todas las inundaciones.

a. Inundaciones

Como se refleja en la propia tabla clasificatoria, ha sido calificado como un riesgo mixto en orden a que no puede imputarse su existencia a una única causa, aunque habitualmente se desencadene tras la caída de lluvias intensas o abundantes (concurren factores climáticos, hidrológicos, geomorfológicos, sedimentológicos, hidrobotánicos..). Si nos atenemos a la definición plasmada por la normativa sectorial, la inundación se concibe como el anegamiento temporal de terrenos, que no están normalmente cubiertos de agua, por causa del desbordamiento de los ríos, torrentes de montaña y demás corrientes de agua continuas o intermitentes, así como las inundaciones causadas por el mar en zonas costeras y las producidas por la acción conjunta de ríos y mar en las zonas de transición[73].

En términos habituales, la inundación se produce por la incapacidad del cauce fluvial para soportar el caudal, provocando un desbordamiento como respuesta natural del propio sistema fluvial ante una aportación extraordinaria de agua que, o bien procede de causas naturales habituales (por lluvia o deshielo), como consecuencia de alteraciones hidrológicas del río (cambio de curso por terremotos, derrumbamiento de presas..)[74], pero también se produce por la mera acumulación extraordinaria de agua[75] (procedente de precipitaciones o por incremento del nivel freático, entre otros motivos) cuando no puede ser objeto de evacuación y/o drenaje en el terreno[76]. En cualquier caso, los eventos más frecuentes son las inundaciones naturales por avenidas en los cauces originadas por un aumento inusual del caudal del agua[77].

Hay que tener presente que las inundaciones no siempre suponen un riesgo, dado que en ocasiones llevan aparejados beneficios, incluso esperados por la

---

[73] Artículo 3 b) del RD 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación (BOE núm. 171, de 15).

[74] CAMARASA BELMONTE (2002).

[75] Si nos atenemos a la normativa dictada para atender la emergencia ante la inundación en el seno de la protección civil, esto es la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones [aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros con fecha de 9 de diciembre de 1994 y publicada por Resolución de 31 de enero de 1995 (BOE núm. 38, 14 febrero-)], las inundaciones se clasifican en tres tipos: a) inundaciones por precipitaciones in situ, b) inundaciones por escorrentía, avenida o desbordamiento de cauces provocada o potenciada por precipitaciones, deshielo o fusión de nieve, obstrucción de cauces naturales o artificiales, invasión de cauces, aterramientos o dificultad de avenamiento y acción de las mareas, c) inundaciones por rotura o la operación incorrecta de obras de infraestructura hidráulica.

[76] Sucede con los encharcamientos de llanuras o zonas endorreicas o en zonas urbanas con una deficiente conservación de su red de recogida de aguas pluviales. Ahora bien, la Directiva 2007/60/CE, del Parlamento y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación (DOCE 288, 6.11.2007), admite en su artículo 2.1 que se puede excluir de la definición de inundación aquellas ocasionadas por las redes de alcantarillado.

[77] Los geógrafos suelen distinguir las avenidas de las crecidas, considerando que ambos conceptos responden a diferentes situaciones, aunque pueden concurrir en el tiempo. Y así, frente a la avenida que consideran que es la llegada de la corriente desde aguas arriba, que puede ser súbita y repentina (denominada con los términos en inglés "flash flood"), sin embargo, la crecida se refiere a un aumento del caudal, de la altura del nivel del agua, que suele ser lenta y progresiva.

comunidad residente en la zona, que resultan necesarios para asegurar el abastecimiento hídrico o para dotar de mayor fertilidad al terreno en la cuenca baja[78], incluso ejemplos existen de inundaciones provocadas deliberadamente al servicio de intereses muy dispares[79]. Por lo tanto, surge una visión de las inundaciones que fluctúa entre el beneficio que puede reportar el recurso y el riesgo que puede entrañar la excesiva concentración de agua una vez se traspasa un umbral de tolerancia y de necesidad. No cabe descartar que llegue un tiempo en el que se imponga la necesidad de lograr el máximo aprovechamiento de cuanta inundación se pueda producir en lugares con déficit hídrico. Y del tratamiento del evento solo como un riesgo se tenga la necesidad de visionarlo como una oportunidad de recabar recurso hídrico[80]. Cierto es que será necesario que concurran unas condiciones factibles y adecuadas[81] que, ante todo, garantizasen la seguridad frente el daño. En cualquier caso, deberán seguir ideándose acciones e implementándose para seguir disfrutando de un recurso que cada vez será más escaso si nos atenemos a los estudios científicos sobre predicciones futuras.[82]

Dejando atrás estas consideraciones, salvo muy escasas excepciones, la inundación se contempla como un riesgo para nuestra sociedad. Y es que ciertamente, existe este riesgo principalmente porque desde antaño es práctica corriente la ocupación de lugares susceptibles de inundación. De tal forma que es común la presencia de actividad humana en abanicos aluviales[83], en terrazas y llanuras inundables, que siempre se han mostrado más idóneas para el asentamiento del

---

[78] Como explica Ayala Carcedo y Cubillo-Nielsen, el río Nilo, durante miles de años, supuso la prosperidad para Egipto gracias a la gran inundación anual que padecía. Hasta que fueron construidas las presas alta y baja de Aswan, que provocaron una importante pérdida de fertilidad en todo el valle del Nilo y un retroceso en la propia pesca del delta y del Mediterráneo [AYALA-CARCEDO y CUBILLO-NIELSEN (2002)].

[79] El profesor A. Embid cita como ejemplos de inundaciones provocadas, la acontecida en el río Colorado para recuperar su curso natural, o la derivada de la destrucción de infraestructuras con fines militares durante la Guerra Civil española. [EMBID (2018), págs. 74 y 75].

[80] Ya se apuntan iniciativas en este sentido, por expertos especializados que vierten sus estudios en trabajos para organizaciones internacionales como la Unesco, donde afloran la promoción de beneficios deseables de algunas inundaciones para la agricultura o para el mantenimiento de los ecosistemas.

Olcina recuerda que antaño en el sudeste español (Alicante, Murcia y Almería) era habitual aprovechar las aguas de avenida (riesgos de turbias) para regar los cultivos y paliar la aridez de los campos [OLCINA CANTOS (2000), pág. 120].

[81] Cierto es que ello exige la desaparición de obstáculos casi insuperables, a fecha de hoy. Más allá de los inconvenientes de tipo técnico sobre como encauzar el tratamiento del agua de avenida para su uso, el mayor problema surge respecto a los elementos expuestos al riesgo, que actualmente persisten y por los que surge la necesidad de protección, perdurando una prioritaria línea de actuación encaminada a negar y evitar la producción del riesgo. Lo cual impide que en estos momentos se pueda vislumbrar de forma generalizada consecuencias positivas en la inundación.

[82] Ahora bien, no puede negarse la osadía, casi afrenta, de tal planteamiento ante las pérdidas humanas y económicas que siguen produciéndose actualmente por las inundaciones, y que obliga precisamente a tratarle como una consecuencia indeseada. Esta cruda realidad actual tiñe de utópico o ilusorio, a día de hoy, cualquier pensamiento sobre un futuro en el que, superado un daño, se deje de hablar solo de riesgo, por entrañar una ventaja de la que no se pueda prescindir.

[83] Los abanicos aluviales como zona inundable se originan habitualmente por una ruptura abrupta de la pendiente por la que discurren determinados cursos fluviales. Camarasa pone como ejemplos de ello, el torrente de Arás en Biescas [CAMARASA BELMONTE (2002)].

hombre por su abundancia hídrica, por la fertilidad de sus tierras y por la propia configuración más plana del terreno.

Las inundaciones en España constituyen el riesgo natural que ha generado los daños materiales más graves y un mayor número de pérdidas de vidas humanas. Cada año se producen de media, pérdidas y daños en bienes por valor de 800 millones. Las indemnizaciones del seguro por daños materiales a causa de inundaciones, en el período comprendido entre 1987 y 2017, supusieron un total de más de 5.022 millones de euros[84]. Si nos atenemos a las cifras de pérdidas humanas, desde 1976 se habrían producido más de 300 víctimas mortales, ciertamente no es número alto en comparación con otros sucesos[85], pero un solo episodio de inundación es susceptible de afectar a numerosas víctimas[86], además de ser un hecho incuestionable el que no deje de producirse un goteo constante de fallecidos todos los años por este riesgo natural en nuestro país. En el plano internacional, son infinidad los casos en los que las inundaciones han provocado y siguen provocado enormes daños personales y materiales. Entre las más recientes, tomando como referencia la fecha en la que surgen estas reflexiones escritas, se encuentran las padecidas por Japón, con motivo de las fuertes precipitaciones acaecidas a finales de junio y principios de julio de 2018. Según cifras del Gobierno nipón[87] más de 200 personas perdieron la vida y cerca de 10.000 hogares se habrían inundado o destruido; y ello, pese a ser un país con un indiscutible desarrollo en la gestión de riesgos de desastres. Lo sorprendente es que, escasos días después, durante dicho mes de julio, este país sufrió una grave ola de calor con víctimas mortales entre los afectados, para pasar en el mes de septiembre a sufrir el tifón Jebi, el más virulento en 25 años. Y esta situación no parece fruto de la casualidad natural. De hecho, otros países sufrieron también temperaturas extremas claramente inusuales durante los mismos meses; los del norte de Europa (desde Irlanda, a los países bálticos y Escandinavia[88]), con consecuencias perjudiciales. De consecuencias graves fueron, también, las inundaciones acontecidas en Europa en el verano de 2002 que afectaron a una amplia extensión con varios países implicados (Alemania, Austria y Eslovaquia)[89].

Esto nos lleva a una mención inevitable, expresada repetidamente por los expertos, y es el temido cambio climático, con el calentamiento del planeta por

---

[84] Estadística de Riesgos Extraordinarios confeccionada por el Consorcio de Compensación de Seguros (Serie 1971-2017), pág. 123.

[85] No en vano la lacra de los accidentes de tráfico provoca numerosas muertes, solo entre los meses de julio y agosto de 2018, 259 personas han perdido la vida.

[86] No faltan los ejemplos de ello en nuestras referencias históricas. Baste citar los 87 fallecidos en una inundación como la acaecida en el camping de Biescas.

[87] Publicadas en la web de la OMM.

[88] Las temperaturas llegaron a alcanzar, según registros publicados por OMM, los 30º en el Círculo Ártico.

[89] Ello, sería el detonante de que la Unión Europea estudiara un marco conjunto de regulación sobre la gestión del riesgo de inundación, surgiendo de este modo, la Directiva 2007/60/CE, cuya transposición al ordenamiento jurídico español se produjo con el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio. De esta normativa, de su regulación y de la repercusión jurídico-financiera, nos ocuparemos en un momento posterior.

efecto de la concentración de gases de efecto invernadero. Cierto es que los estudios parecen más unánimes respecto a relacionar esta situación del calentamiento global con los episodios de olas de calor y sequías, no existiendo resultados unívocos sobre su vinculación con las precipitaciones intensas causantes de las graves inundaciones. Pese a ello, no puede dejarse de citar las conclusiones a las que llegó el IPCC en un informe sobre cambio climático del año 2012 que anticipa que *"es probable que durante el siglo XXI la frecuencia de precipitaciones intensas y la proporción de lluvias totales derivadas de precipitaciones intensas aumente en muchas zonas del mundo*" y que, además *"es probable que la cantidad máxima de anual de precipitación diaria registrada una vez cada veinte años pase a producirse con una frecuencia de una vez cada cinco años"* [90].

b. Sequía

Se ha clasificado como riesgo meteorológico, porque como dice la OMM, la sequía se produce principalmente por un descenso de precitaciones en un territorio determinado respecto del nivel pluviométrico medio (es la llamada sequía meteorológica[91]). Lo que sucede es que este concepto se ha vinculado con la consecuencia que trae consigo, como es la disminución de los recursos de agua, tanto superficial como subterránea (sequía hidrológica). Y, a su vez, se ha diversificado en razón a los usos que se ven afectados por esta aminoración, en tanto podrá incidir en un menor aprovechamiento del recurso hídrico para el riego de cultivos (sequía agrícola) o para satisfacer las necesidades hídricas de otros sectores económicos o incluso del abastecimiento de ciudades y pueblos (sequía socioeconómica o en el segundo caso, también denominada sequía urbana)[92].

La sequía es el riesgo silencioso, aquel que va fraguándose de una forma lenta y progresiva, que no irrumpe y no trae consigo un halo de destrucción repentina, pero que se hace visible generalmente cuando sus efectos dañinos ya son evidentes, casi hasta tornarse catastróficos, y por lo tanto ya no cabe su tratamiento como un

---

[90] IPCC (2012), pág. 12.

[91] Olcina define la sequía climática como la sucesión, con frecuencia superior a la normal, de situaciones atmosféricas poco favorables al desarrollo de precipitaciones sobre una región. Incluso este autor distingue entre año seco y secuencia de sequía, cuyo período de tiempo lo eleva a dieciocho meses [OLCINA CANTOS (2000), pág. 69]. Si nos atenemos a alguna definición obrante en la normativa de aguas, cabe mencionar la que recoge la Instrucción de Planificación Hidrológica (Orden ARM/2656, de 10 de septiembre, -BOE núm. 229, de 22-) como "fenómeno natural no predecible que se produce por una falta de precipitación que da lugar a un descenso temporal significativo en los recursos hídricos disponibles".

[92] Se habla también de una sequía ecológica, para mentar los efectos que tiene esta situación hidrológica en los entornos naturales, en cuanto a la erosión del suelo o la calidad de las masas de agua. Como también, de sequía tecnológica se habla para referir los modelos gestión basados en el estructuralismo hidráulico y hasta se llega a mencionar la sequía psicológica poniendo el acento en la distinta percepción sobre los efectos reales de la sequía [BRUFAU (2012), pág. 204].

riesgo, sino desde la realidad de un fenómeno hidrológico extremo[93]. Y ocurre que las medidas aplicables en uno y otro caso no siempre serán las mismas o, cuando menos, no tendrán idéntica eficacia. En cualquier caso, todo hay que precisarlo, en la sequía no es tan nítida la separación entre el siniestro y el riesgo (como estado previo al mismo), sobre todo, si partimos de entornos como el nuestro, que parece sumido en una permanente situación de sequía (cuando menos, en determinadas zonas del sudeste), propia de nuestro clima mediterráneo[94]. Por lo que se impone más la distinción entre sequía ordinaria y aquella de carácter extraordinario (en esta última tipología, sería más encajable la categoría de riesgo que tratamos[95]). Aunque justo es precisar que las secuencias de sequía son muy diferentes tanto en frecuencia como en duración de un territorio a otro de este país, porque además, la sequía no depende exclusivamente de una disminución de precipitación, sino que generalmente es una combinación de factores concurrentes (se menciona a la evotranspiración del terreno, la naturaleza del suelo, la cobertura vegetal, la ordenación territorial, incluso la presencia de otras condiciones climáticas, como puede ser el viento).

La lógica determinaría que la sequía hidrológica sea la fase que suceda a aquella de carácter meteorológico. Pero cada vez más la falta de agua no es solo consecuencia de una escasez de lluvia, sino de la desproporción que existe entre la disponibilidad del recurso y las amplias demandas de uso y consumo del mismo. Motivo por el cual, se vislumbran factores evidentes de origen humano en la presencia de los efectos que se asocian al estado de sequía. Y es que es perfectamente posible estar en situación de escasez hídrica, aunque no haya mermado la media pluviométrica en un determinado territorio. De ahí, que la Unión Europea marcase ya en 2007 la diferencia entre dos conceptos, bajo el común denominador de la disponibilidad del agua. Por un lado, mencionaba la sequía, en referencia a una situación temporal en el que la disponibilidad hídrica habría disminuido, debido, entre otras causas, a la falta de precipitaciones. Y, por otro lado, señalaba que la escasez de agua se producía cuando la demanda supera los recursos hídricos explotables en condiciones sostenibles. Esta distinción se ha trasladado en el

---

[93] Se nos podría acusar de contradicción y rebatir que, en realidad, es un fenómeno meteorológico (así lo hemos clasificado en este trabajo), en tanto supone un descenso del nivel habitual de precipitación. Y es cierto. Lo que sucede es que el concepto de sequía, desde el punto de vista de su gestión, incluso como riesgo, engloba más de una acepción, que le hace confluir con otras situaciones críticas como es la escasez del recurso hídrico. En cualquier caso, se utiliza la terminología acogida por el Proyecto de Investigación "Fenómenos hidrológicos extremos: sequías e inundaciones", del que trajo causa la presente tesis doctoral.

[94] Que se caracteriza, como explica Olcina, por la aparición periódica de episodios de sequía debido a su proximidad con el cinturón planetario de subsidencia tropical [OLCINA CANTOS (2000), pág. 113].

[95] En realidad, cuando se habla de sequía ordinaria se trataría de explicar aquel escenario que es propio de determinados lugares, donde no son comunes las precipitaciones o bien concurre un pertinaz déficit hídrico. Para diferenciarla, de la sequía extraordinaria, propia de situaciones que afectan a un territorio de forma excepcional e impredecible, de tal forma que me menguan la disminución de su nivel medio pluviométrico y, con él, el nivel de las reservas de agua. Pero hay autores como BRUFAU que cuestionan la posibilidad de que aquí pueda apelarse tan repetidamente al término extraordinario para referirse a la sequía que azota de forma periódica muchas zonas, cuando mantiene que el estado de sequía no es más que una característica climatológica normal de España [BRUFAU (2012), pág. 212].

plano interno en las vigentes revisiones de los Planes Especiales de Sequía (PES)[96], aunque incorporando también los términos más precisos como los de sequía prolongada[97], escasez estructural[98] o escasez coyuntural[99]. Y es que, en nuestro país, se ha establecido por disposición normativa (artículo 27 de la Ley del Plan Hidrológico[100]) la necesidad de contar en las demarcaciones hidrográficas con una planificación específica (PES) que afronte las situaciones de alerta y eventual sequía, y que permita paliar los efectos de la misma a fin de dotar de protección al dominio público hidráulico[101]. Esos instrumentos planificadores recogen un sistema global de indicadores hidrológicos que permite prever la sequía, determinando medidas puntuales para cuatro escenarios posibles en los que se perciben los efectos de la misma: ausencia de escasez (normalidad), escasez moderada (prealerta), escasez severa (alerta) y escasez grave (emergencia), incluso recogiendo someramente actuaciones relativas al momento de finalización de la situación de crisis.

Actualmente, la información general sobre la presencia de situaciones de sequía, se obtiene a través de la Dirección General de Agua (del Ministerio para la Transición Ecológica), que realiza un seguimiento mensual de los indicadores del estado de sequía hidrológica en todas las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias, procediéndose a confeccionar el mapa correspondiente a los valores existentes a fecha del último del mes, así como a la elaboración de los informes resúmenes de la situación de sequía hidrológica. Del mismo modo se publican semanalmente los boletines hidrológicos a fin de informar sobre las reservas hídricas existentes, efectuándose un seguimiento, análisis y publicación de los datos hidrológicos, a los que se suma la elaboración de informes hidrológicos de tendencia que ilustran también sobre la situación y evolución de dichas reservas.

Dicho lo cual, no debe obviarse que la sequía es un fenómeno natural con un importante impacto ecológico, en tanto un descenso notable del caudal de agua en lugares de concentración hídrica afecta considerablemente a la vegetación y a la fauna del entorno, degradando el medio natural, como también provoca seque-

---

[96] El Ministerio para la Transición Ecológica, en virtud de Orden TEC/1399/2018, de 28 de noviembre (BOE núm. 311, de 26 diciembre) ha aprobado la revisión de los planes especiales de sequía correspondientes a las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, a la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro, y al ámbito de competencias del Estado de la parte española de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental.

[97] Si seguimos los términos definitorios de la Instrucción de Planificación Hidrográfica mencionada, sequía prolongada es "aquella producida por circunstancias excepcionales o que no han podido preverse razonablemente. La identificación de estas circunstancias se realizará mediante el uso de indicadores relacionados con la falta de precipitación durante un período de tiempo y teniendo en cuenta aspectos como la intensidad y la duración".

[98] Se define en los PES como situación de escasez continuada que imposibilita el cumplimiento de los criterios de garantía en la atención de las demandas reconocidas en el correspondiente Plan Hidrológico.

[99] Igualmente, definida como situación de escasez no continuada que, aun permitiendo el cumplimiento de los criterios de garantía en atención a las demandas reconocidas en el correspondiente Plan Hidrológico, limita temporalmente el suministro de manera significativa.

[100] Artículo 27 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional BOE 6 julio 2001, núm. 161).

[101] Artículo 92.1 e) del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (BOE núm. 176, de 24).

dad en el terreno, propiciando los incendios forestales, impidiendo mantener los usos agrícolas o forestales (lo que frena el crecimiento económico) y, por ende, incidiendo sobre un territorio que puede llegar a convertirse en estéril o yermo si termina apareciendo la consecuencia más grave: la desertización. De ahí la visión de la sequía también como un riesgo medioambiental de primera consideración y, por ende, presente implícitamente entre la imposición de unos criterios ambientales de gestión hídrica promovidos desde la Unión Europea mediante la Directa Marco del Agua[102], que introduce la necesidad de mantener un control cuantitativo de las masas de agua, aunque este control se contemple solo como un factor que garantice la buena calidad ecológica de las mismas[103]. No obstante, resulta imprescindible destacar que la propia normativa europea permite el deterioro temporal de las masas de agua cuando se produce una situación de sequía prolongada[104].

c. Incendios

Aun resultando cada vez más lejana la etimología natural de este riesgo[105], en tanto aparece más asociado con un origen antrópico, sin embargo, no puede desconocerse que el fuego es un elemento constitutivo del medio natural. Es precisamente un componente de la naturaleza por ser una exteriorización de energía, según explican los expertos[106]. Por lo tanto, se incluye como riesgo natural, dando preeminencia a la presencia que ha tenido el fuego en la evolución permanente de los ecosistemas forestales, que ha pasado a provocar una degradación insostenible en el medio natural cuando ha sido consecuencia de una actividad humana incontrolada. De tal forma que, desde siempre, los incendios han surgido con o sin la intervención del hombre (aunque actualmente estemos más acostumbrados a esta segunda posibilidad con efectos absolutamente devastadores para nuestros entornos forestales) y, por lo tanto, es factible la provocación incendios por causa natural, generalmente debido al efecto de rayos con motivo de tormentas secas[107]. Y ocurre que, en aquellas grandes zonas boscosas carentes de una población permanente (pensemos en Siberia o en Canadá), estos fuegos de origen natural se suelen dejar arder en la convicción, -como explica Vélez-, de que la propia rege-

---

[102] Artículo 1 DMA

[103] Apartado (19) de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DOCE L 237/1, de 22 de diciembre de 2000).

[104] El artículo 4.6 DMA se refiere al deterioro de las masas de agua como consecuencia de causas naturales o de fuerza mayor excepcionales o que no hayan podido preverse razonablemente, mentando, en particular graves inundaciones y sequías prolongadas. Precepto éste que será incorporado y completado en el derecho interno mediante la regulación del artículo 38 del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Planificación Hidrológica (BOE núm. 162, de 7 de julio).

[105] Dice Vélez Muñoz que el 95% de los incendios están ligados a la acción del hombre [VELEZ MUÑOZ, R. (2002), págs. 1181 a 1196].

[106] Vid obra citada en la nota anterior.

[107] Pese a ello, hemos de admitir que el fuego además de su utilidad como fuente de energía, ha sido usado en la antigüedad para alterar deliberadamente el medio natural, cuando interesaba destruir masa forestal, ya fuera con fines agrícolas o de asentamiento.

neración natural recupera el bosque en plazos razonables. Ahora bien, es evidente que el fuego provoca daños, no solo de tipo económico o incluso personales, sino sobre todo en el medio ambiente[108] y, por lo tanto, no puede dejar de considerarse un riesgo que debe ser objeto de medidas preventivas a fin de evitar su consecución y, sobre todo, sus efectos catastróficos.

En España el riesgo de incendios está unido al fenómeno natural de la sequía y las olas de calor, en cuyas situaciones se disparan las alarmas por la alta probabilidad de que se sucedan los primeros. Los especialistas vienen a explicar la presencia de varios factores que hacen de nuestro país un lugar propicio para sufrir este riesgo. A tal fin, señalan las evo transpiración características de la vegetación forestal (fundamentalmente de tipo mediterráneo con la proliferación del pinar) que generan resinas y aceites que suponen un combustible para que se propague rápidamente un incendio, sin obviar las altas temperaturas, (sobre todo en la época estival) y el viento (que en algunas zonas alcanza grandes velocidades: tramontana en Cataluña, el levante en el Golfo de Cádiz y el Estrecho, el cierzo en Zaragoza) y que reducen considerablemente la humedad en la vegetación[109]. Con estas circunstancias fácticas vendrían a explicar la existencia de un entorno propicio a sufrir un incendio, pero no nos engañemos, no son nunca los factores desencadenantes: la llama en la inmensa mayoría de las ocasiones se enciende como consecuencia de algún tipo de actuación humana. Por lo que la prevención ha estado encaminada fundamentalmente a incidir en las conductas de la población, no solo con una importante base de concienciación mediante campañas de prevención o planes de educación o incluso información con advertencias puntuales, sino también con la imposición de prohibiciones, y consiguientes sanciones ante actuaciones deliberadas o imprudentes (aun a modo de mera tentativa), exigiendo también responsabilidades indemnizatorias o de resarcimiento.

d. Temporales

En España, el fenómeno natural de temporal suele vincularse al ámbito marino, para hacer alusión a lo que de forma vulgar se denomina "mal estado de la mar"[110]. De tal forma que son los temporales marítimos los que acaparan la atención de las autoridades para prevenir sus efectos, dadas las importantes repercusiones económicas y sociales que tienen los menoscabos provocados por estos eventos cuando azotan el litoral costero. Así las cosas, los expertos se refie-

---

[108] De hecho, los incendios tienen una afección perjudicial en el medio ambiente, considerándose una causa de efecto invernadero por la emisión de gases CO2, CO, CH4, CHCI, así como humos nocivos y metano causantes de la lluvia ácida. [CUBILLO NIELSEN y GRAÑA DOMÍNGUEZ (2002), págs. 1197 a 1211].

[109] Cubillo y Graña refieren que riesgo de incendio será la probabilidad (en términos de medición) de que se produzca este fenómeno, pero diferente será la causa del peligro de incendio, cuyos índices basan en la temperatura, la humedad del aire y el viento para estimar el estrés hídrico existente en la vegetación.

[110] El oleaje que resulta de la acción del viento en una extensión marítima sobre la cual sopla, se le denomina mar de viento. Cuanto el oleaje se propaga fuera de la zona donde se ha generado pudiendo llegar a lugares lejanos, recibe el nombre de mar de fondo, mar tendida o mar de leva. Se denomina oleaje total a la superposición del mar de viento y del mar de fondo existentes.

ren a estos temporales marítimos como "aquellos episodios en los que el estado agitado del mar por el soplo de vientos fuertes o moderados, acompañados o no de lluvia, se salda con daños en la franja litoral"[111]. En definitiva, los temporales marítimos se identifican principalmente con un fuerte oleaje que impacta contra la costa, y precisamente esta acción sirve para utilizar la distancia que alcanzan los temporales como un límite legal establecido en la ley de costas para delimitar la zona marítimo terrestre en riberas de mar y rías que debe ser considerada dominio público marítimo-terrestre estatal.

Estos sucesos, que cada vez se repiten con más asiduidad, traen un fuerte oleaje que ocasiona desperfectos importantes en el dominio público costero (playas y paseos marítimos), en las zonas servidumbres, sin obviar los daños en puertos, embarcaciones e incluso actividades económicas de peso como la pesca. Pero también cabe admitir un agravamiento de los daños que producen estos fenómenos precisamente en correlación a un aumento que se ha ido sucediendo a lo largo de los años de la urbanización de las zonas limítrofes a la costa.

Desde el punto de vista científico, se ha explicado como estos temporales llevan consigo un aumento de la intensidad y fuerza (energía) del oleaje que provocan erosión, en tanto reducen el volumen de arena en la playa, afectando considerablemente a su morfología[112]. Como también se ha estudiado como una consecuencia de estos episodios, (cuya intensidad y frecuencia se asocian con el fenómeno global del cambio climático), la variación del nivel del mar, tras analizar los límites máximos de altura de olas, las mareas meteorológicas y la propia velocidad del viento. La altura del oleaje es variable entre las olas, por lo que se utiliza el término altura significante (Hs), que representa la altura media del tercio de olas más altas, esta altura de las olas se mide mediante la escala Douglas, frente a la velocidad del viento que en el ámbito marino es objeto de medición en nudos mediante la escala Beaufort. En España, los temporales más intensos y de mayor período se producen en el noroeste, aunque también se producen incidencias de este tipo en la costa mediterránea, pese a la creencia generalizada de que es un mar calmo.

e. Otros riesgos: terremotos, deslizamientos de tierra y erupciones volcánicas

Haciendo uso de una definición sencilla de terremoto, se considera que es una ruptura o movimiento de la litosfera terrestre que libera tensiones o esfuerzos tectónicos acumulados por el desplazamiento relativo de dos bloques a lo largo de una falla[113]. De tal forma que la explicación de su causación se halla en la llamada teoría tectónica global, por la interactuación de las placas litosféricas (de 100 km de espesor) y las placas existentes en la capa inferior o astenofera, que acumulan energía y que al liberarla de forma brusca provocan los terremotos[114]. Los efectos

---

[111] TROS-DE-ILLARDUYA FERNÁNDEZ (2013), pág. 288.

[112] REYES y otros (1996), pág. 633.

[113] FERNÁNDEZ GARRIDO (2006), pág. 86.

[114] OLCINA (2006).

de los terremotos son de todos conocidos, producen sacudidas en el suelo, desplazamiento del terreno, apertura de grietas.. y, con ello se suceden los daños en las edificaciones e infraestructuras, alcanzando la posibilidad de provocar pérdidas humanas. Cuando el movimiento sísmico se produce en una falla marina, el oleaje da lugar a maremotos y tsunamis.

Actualmente, no hay un completo conocimiento de los mecanismos físicos (del proceso de formación)[115] que provocan los sismos, lo cual impide que pueda llevarse a cabo una predicción fiable en un intervalo de tiempo suficientemente amplio para poder actuar con eficiencia. Lo que sí se ha logrado es tener un conocimiento espacial de las placas tectónicas y, por lo tanto, de los lugares más proclives a sufrir un sismo[116], unido al análisis de los registros históricos, gracias a la existencia de sistemas de medición de la magnitud como la escala Ritche que mide la expansión o amplitud de las ondas sísmicas a través de los sismógrafos.

El Comité de Regiones de la Unión Europea[117] ha puesto de manifiesto que en el territorio europeo el 40% de las construcciones existentes datan de antes de los años sesenta, por lo que los daños que provocan los terremotos son muchas veces consecuencia más de la vulnerabilidad de los edificios o de la falta de preparación de las comunidades que de la propia intensidad del sismo. Ello ha desvelado la necesidad de intervenir en la rehabilitación de edificios, públicos y privados, y en infraestructuras conforme a unos criterios uniformes de construcción resistente a los sismos, para lo cual desde las instituciones europeas se pone a disposición de los Estados miembros (así como entes locales y regionales) la utilización de fondos para la adaptación sísmica de las construcciones y se recomienda la implantación de políticas que incentiven tanto la rehabilitación en edificios como las propias actividades preventivas de riesgo sísmico, además de promover la divulgación e información al ciudadano. En cualquier caso, en España, se exigen unos códigos de edificación para prevenir los efectos dañosos del terremoto que se plasman en normas como el Real Decreto 997/2002, de 27 de septiembre[118], así como se apuesta por la rapidez en el aviso de sismo mediante una Red de Alerta Sísmica gestionada por el Instituto Geográfico Nacional (adscrito al Ministerio de Fomento) y compuesta por 105 estaciones instaladas a lo largo del país que recogen cualquier incidencia sobre este riesgo[119].

---

[115] Fernández Garrido indica varios estudios que han tratado de avanzar la posible ocurrencia del seísmo, como las mediciones de radón que se llevaron a cabo en el Sur de Italia y que constató que en lugares con el incremento de este gas se producía posteriormente seísmos. Vid. obra citada, pág. 88.

[116] La peligrosidad sísmica en el territorio nacional se constata por medio de la representación cartográfica (mapa de peligrosidad sísmica) que zonifica el territorio, en función de la composición de los suelos entre otros aspectos, y se utiliza en construcción aplicar distintos criterios constructivos según las características del terreno.

[117] Dictamen 2018/C54/62, titulado "Una política europea para la rehabilitación sísmica de patrimonio inmobiliario y las infraestructuras" (DOCE C54/62, de 13 de febrero de 2018).

[118] BOE nº 244, 11 octubre 2002.

[119] Para mayor información sobre la ubicación de estaciones y cometidos puede consultarse el enlace: http://www.ign.es/web/ign/portal/sis-estaciones-sismicas.

Cuando se tratan los desplazamientos de tierra no puede unirse su origen a una causa exclusiva, dado que a veces son consecuencia de un fenómeno meteorológico como la precipitación o la nieve, otras pueden ser la propia orografía del terreno, por no olvidar la incidencia notable que en su causación tiene el factor humano.

Las erupciones volcánicas se producen cuando en un punto de la corteza terrestre (en el volcán) afloran a la superficie diversos materiales incandescentes procedentes del manto interno terrestre[120]. Se dice que un volcán está potencialmente activo si conserva evidencias geológicas de erupción en los últimos 10.000 años. Los considerados más activos se encuentran en el llamado "Cinturón de Fuego del Pacífico"[121], si bien existen mayores posibilidades de predecir este fenómeno en tanto suele venir precedido de cierta actividad previa como pequeños seísmos provocados en el ascenso del magma o el inicio de la emisión de humo y gases, para lo cual resulta decisivo la existencia de redes de detección monitorizadas que permitan el seguimiento del mismo. Es evidente que los efectos nocivos de los volcanes pueden afectar a las poblaciones cercanas, pero también a la navegación área que debe quedar suspendida de inmediato si tiene que sobrevolar la zona afectada, incluso puede producir alteraciones en el propio clima.

2. LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN ANTE EL RIESGO NATURAL: UN DEBER DEL ESTADO, UNA NECESIDAD PARA EL CIUDADANO Y UNA CAUSA DE CARÁCTER INTERNACIONAL

La coherencia en la investigación -iniciada con la interrelación pretendida entre el riesgo natural y el tributo- hace necesario reflejar cómo se fragua o configura ese vínculo. Ya se ha explicado que, partiendo del concepto y tipología del riesgo natural, se afronta el papel omnipresente del Estado[122] en las labores de protección contra el mismo (sin perjuicio, de las aportaciones cada vez más trascendentes e ineludibles de las organizaciones supranacionales, a cuya mención también se dedicará un epígrafe), que sirve precisamente de enlace para explicar la presencia del tributo en el ámbito del riesgo natural. A tal fin, se comienza por exponer los fundamentos en los que se asienta el deber de protección al ciudadano y hasta qué punto puede exigirse una responsabilidad de carácter público teniendo en cuenta

---

[120] FERNANDEZ GARRIDO (2006), pág. 91.

[121] La mayor erupción histórica se dice que se produjo en 1815 en el volcán Tambora de Indonesia, provocando cerca de 90.000 víctimas mortales, pudiendo oírse a una distancia de 2.000 km y alterado con sus gases y cenizas hasta la temperatura de determinadas zonas del planeta como Europa, que vio como el siguiente año paso a llamarse "el año sin verano" [OLCINA (2006)].

[122] La utilización del término Estado, se efectúa en un sentido amplio, parejo al concepto de poder público. Respecto de todo aquel que ejerza una función pública en aquellos ámbitos en los que su actuación conlleve el ejercicio de potestades públicas y quede sometida al derecho administrativo.

los límites fácticos que condicionan aquella[123]. Se pasará de soslayo por la implicación de cada ciudadano en este deber de protección, más bien con la intención de dotar de mayor justificación a las obligaciones que se le imponen desde el Estado, sin perjuicio de que se constate que también entre particulares concurren exigencias jurídicas que pueden derivar en responsabilidad por riesgo. Para finalizar, se hará mención al contenido que subyace en la gestión pública del riesgo de desastre natural.

A. El deber del Estado de dotar de seguridad ante el riesgo natural. Una responsabilidad pública

Una amenaza de origen natural suscita siempre connotaciones en torno a la imprevisión e inevitabilidad de sus consecuencias. Esta idea que ha forjado un entramado de situaciones en torno a la exoneración de responsabilidad[124], sin embargo, no ha propiciado la pasividad institucional, sino todo contrario. Precisamente, la protección ante estos peligros ha necesitado del esfuerzo colectivo y, por ello, del amparo del Estado. De ahí que consten resortes jurídicos para compeler al mismo en cumplimiento del deber de protección.

El modelo estatal que impera en Europa y en nuestro país convierten al Estado social[125] en garante de la procura existencial del ciudadano, permitiendo el acceso a una serie de bienes y servicios de carácter público, cuya prestación tiene como fin último, mantener el bienestar social. Lo que significa que la acción del Estado protector se ha extendido a numerosos ámbitos (protección social, económica, jurídica, en educación, en salud, en medio ambiente…) y, por supuesto, a cumplir funciones que históricamente le han sido atribuidas, como son la seguridad y el orden público. Unido a ello, se ha ido configurando un sofisticado sistema legal y administrativo que de forma exhaustiva contempla cualesquiera competencias, funciones, medios y actuaciones que deben cumplir nuestros poderes públicos en muy diversas materias. Por ello, dedicar la atención, aun mínimamente, a penetrar en la esencia que justifica la obligación que asumen los poderes públicos de protección a la ciudadanía frente a todo tipo de peligros que les acechan puede parecer innecesario, por considerarlo casi una obviedad en nuestra sociedad, que ha interiorizado muy profundamente cuales creen ser los deberes primordiales del Estado. Pero no siempre es tan nítida la realidad, sobre todo cuando se plantean cuestiones atinentes a la responsabilidad de este.

---

[123] Casi habría de remontarse al origen del Estado como respuesta de la sociedad para colmar algunas de sus necesidades básicas, conforme expresaba Hobbes, para quien el Estado era una "persona" instituida al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos como lo juzgue oportuno para asegurar la paz y la defensa común. Es decir "el fin del Estado es particularmente la seguridad", aunque se añada también que el fundamento original es evitar que el hombre dañe al hombre HOBBES (1979).

[124] Cada vez más cuestionadas, por la conciencia de que también concurre el factor humano.

[125] Artículo 1 de la Constitución española (BOE núm. 311, de 29 diciembre).

Descendiendo a los designios del Estado español, es en el propio Preámbulo de la Constitución donde hallamos la seguridad como uno de sus pilares, bajo los cuales se pretende la protección al ciudadano en el ejercicio de los derechos humanos. Ello es plasmación de lo que se proclama en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en cuyo artículo 3 se cita la seguridad de las personas que, junto con el derecho a la vida y a la libertad, constituyen los tres derechos humanos fundamentales en sí mismos. Pues bien, en toda la amplitud de su significado, el derecho a la seguridad[126] entraña un derecho a la protección integral de la persona cuando se advierte la presencia de cualquier riesgo o peligro, también de carácter natural[127].

En el momento en el que estos derechos humanos pasan a formar parte del acervo jurídico estatal se transforman en derechos fundamentales[128]. En nuestro derecho interno, son los artículos 14 a 38 CE los que establecen los mismos[129], con una consecuencia expresa: la vinculación de todos los poderes públicos a su contenido esencial (art. 53.1 CE)[130]. Esta sujeción del poder público a los derechos fundamentales (denominada eficacia vertical de los mismos), se traduce en la obligación positiva de proteger el bien fundamental para cuya satisfacción se otorga el derecho, por lo que suponen auténticos "derechos a la protección estatal activa"[131]. De tal forma que, frente a las tesis negativas o reduccionistas, en las que las obligaciones del Estado se limitan a una posición de defensa a modo de evitación de la intrusión o conculcación del derecho fundamental[132], entran a colación las tesis positivas o de prestación, en el sentido de considerar que el derecho fundamental a proteger incorpora intrínsecamente mandatos legales al Estado para que actúe y adopte las decisiones oportunas que permitan el disfrute del mismo.

Unido a ello, y precisamente para dar virtualidad real a los fines de seguridad, se ha advertido que la anticipación al menoscabo resulta crucial, por lo que se

---

[126] Cierto es que la seguridad siempre ha estado asociada al monopolio en el uso de la fuerza que ha mantenido el Estado, de tal forma que el objetivo era garantizar un entorno seguro y de paz social.

[127] FERNÁNDEZ PEREIRA (2006), pág. 100.

[128] Los derechos fundamentales tienen inspiración en los derechos humanos, pero ambos no son exactamente lo mismo. Los derechos humanos devienen en fundamentales cuando se plasman en las leyes y se convierten en derecho positivo, permitiendo su reclamación más allá de la mera invocación del respeto por el derecho natural [BASTIDA FREIJEDO y otros (2004), pág. 1 y 2].

[129] En aquellos que pudieran afectar a los desastres, bastaría citar el derecho a la vida, a la integridad física (art. 15 CE) y a la seguridad (artículo 17 CE).

[130] El contenido esencial, más que referirse a un contenido de mínimos o contenido imprescindible, consideran los autores que significa el contenido indisponible, aquel que no puede ser alterado por el legislador y resto de poderes públicos. Por lo tanto, para estos autores el contenido esencial es el que marca la delimitación del derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, que precisamente tiene como consecuencia directa, la posibilidad de su invocación aun a falta de ley, incluso aunque exista disposición legal en contra [BASTIDA FREIJEDO y otros (2004), págs. 114 y 139].

[131] DOMÉNECH PASCUAL (2009), págs. 69 y 123.

[132] A modo de obligaciones negativas (de no hacer) o de tipo defensivo, propias del planteamiento liberal inicial con el surge el Estado de Derecho, para limitar el poder absoluto de reyes y gobernantes, que deben adoptar un sometimiento pleno a la ley y al derecho.

ha ido forjando progresivamente una faceta pública que los teóricos han venido denominando el "Estado preventivo", en el que la intervención estatal en el plano de la prevención adquiere cada vez mayor protagonismo. Y, por ende, hasta las actividades administrativas inspectoras y/o represivas irán ahora también encaminadas al control que evite cualquier conculcación de la seguridad de personas y bienes, como una consecuencia más de la propia actividad administrativa de policía[133].

En cualquier caso, el cometido encomendado al ente público no se limita a impedir o restringir, mediante el uso del mecanismo adecuado, cualquier intervención humana que contribuya a crear o aumentar el riesgo (ya se ha expresado, que el factor humano resulta determinante en los fenómenos naturales, en la gran mayoría de las ocasiones), sino que es obvio que sus obligaciones se extienden más allá, en tanto que deberán poner los medios, adoptar las decisiones y aplicar las medidas oportunas para evitar el riesgo natural o minimizar sus consecuencias negativas[134].

Ahora bien, no se trata de un mandato absoluto de resultado, pues en ese caso se estaría exigiendo una responsabilidad de imposible cumplimiento[135]. Sino que la clave está en la optimización de la actuación precisa, aportando todos los medios oportunos (y proporcionales) para lograr el mejor de los resultados[136]. Efectivamente, la exigencia pública no puede traspasar el ámbito de lo material y jurídicamente posible, de tal forma que la obligación descansa en la consecución de cuantas medidas estén a su alcance para lograr el máximo deber de protección. Y aquí estaría la clave: donde fijar ese nivel de protección que debe garantizar el Estado.[137] En cualquier caso, -ya se ha dejado entrever-, la obligación estatal no se agota con el mero auxilio frente al daño producido, sino que exige de cualesquiera

---

[133] RIVERO ORTEGA (2000), págs. 79 y 80.

[134] El TC ha preconizado que los derechos fundamentales (derecho a la vida e integridad física) no incluyen solamente derechos subjetivos de defensa de los individuos frente al Estado sino también obligaciones positivas por parte de éste. (STC de 11 de abril de 1985 (BOE núm. 119, de 18 mayo).

[135] Sobre los riesgos naturales, podemos convenir que la seguridad absoluta no existe.

[136] Lógicamente, la obligación de reducción del riesgo y sus efectos habrá de exigirse hasta alcanzar el límite de aceptabilidad por la sociedad, es decir, hasta lograr el riesgo aceptable.

[137] A este respecto, se podría apostar por utilizar límites recogidos en la propia norma legal (aunque referidos a la responsabilidad patrimonial), como referencia para marcar algún contorno mínimo en el que se desenvuelva la obligación de protección, tales como el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes (art. 34.1 LRJSP).

Aunque es cierto que abundan las voces que niegan que el desarrollo científico y técnico pueda ser la panacea en el que fijar toda base de solución, cuando se ha constatado una incapacidad en el mismo para garantizar la protección frente a riesgos latentes, aunque se refieran a aquellos que tienen un origen antrópico [EMBID TELLO (2010), pág. 63].

Por otro lado, para Doménech este deber de protección es "prima facie ilimitado", lo cual significa que el Estado está obligado a adoptar las medidas necesarias para minimizar cualquier menoscabo a los derechos fundamentales. Este planteamiento se hace desde posiciones un tanto mediatizadas, tomando como base un caso muy diferente, como el resuelto por el Tribunal Europeo de Estrasburgo en la Sentencia de 8 de julio de 2003 (caso Hatton y otros 36022/97), donde se determinó la necesidad de protección a la vida privada domiciliaria frente al ruido nocturno procedente del aeropuerto de Heathrow.

medidas para evitar o reducir las posibilidades de que se produzca el menoscabo, extendiendo los tentáculos protectores frente a los riesgos[138].

Todo ello es sumamente relevante para marcar las pautas de exigencia al Estado en la asunción del deber de salvaguarda al ciudadano. Y es que no solo implica respetar los principales derechos fundamentales como cimiento garantista del desarrollo personal del individuo y de la convivencia entre ellos, sino que requiere de una intervención eficaz con la toma de decisiones necesarias[139] y razonablemente posibles[140], para materializar y llevar a la realidad el disfrute de los mismos. Esto último, tiene una relevancia destacable cuando se trata de proteger frente al riesgo natural.

La asunción de deberes fundamentales determina la presencia indisoluble de una responsabilidad, que resulta exigible, respecto de su cumplimiento y efectividad. Ahora bien, no siempre la invocación a estos deberes principales del Estado -que, habitualmente, se desenvuelven en un entorno de abstracción y generalidad-, permiten emerger los mecanismos de la responsabilidad administrativa[141]. Y ello, se evidencia, aún más, cuando tratamos un riesgo natural, que se intenta presentar, además, como inevitable e irresistible.

Sin embargo, tenemos que insistir en los planteamientos anteriormente esbozados en orden a la exigencia de responsabilidad pública en la defensa de los derechos fundamentales. El Estado se ve compelido a hacer todo lo posible para que no queden afectados los más elementales derechos del ciudadano (derecho a la vida, a la seguridad y a la libertad). Y esta consideración no puede quedar únicamente repostada en el altar de los grandes desiderátums, sin reflejo en los supuestos concretos de la realidad, porque evidentemente perdería su propia razón de ser si no pudiera traducirse en una efectividad material. Y así lo ha entendido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuando concluye que el Estado ha vulnerado los derechos humanos (a la vida, al respeto al hogar y al goce pacífico de los bienes) cuando no ha adoptado medidas factibles para prevenir o mitigar las consecuencias perjudiciales de catástrofes previsibles. A este respecto, el Tribunal imputó responsabilidad a las autoridades públicas por las pérdidas humanas y daños materiales producidos por un desastre provocado tras un fenómeno natural, por entender que

---

[138] Autores de la escuela alemana, como Isensee, entienden que los riesgos naturales no obligan al Estado en sus deberes de protección de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, dado que la labor estatal se ve constreñida precisamente por esa misión que se le ha conferido de forma monopolizada de uso de la fuerza para mantener la paz social [DOMÉNECH PASCUAL (2006)].

[139] Una medida se considera necesaria, cuando se ha descartado la existencia de medidas alternativas igualmente eficaces para lograr el fin pretendido, pero menos costosas.

[140] Algunos autores hablan de la exigencia un nivel básico, que definen como nivel ALARA (*as low as reasonably achievable*) [RODRÍGUEZ MUÑOZ (2005), pág. 15].

Cuestión diferente, pero de suma importancia, es delimitar cuando existe una posibilidad razonable. Mucho podría decirse sobre el particular. Parece que el estado de la ciencia o técnica marcará principalmente esta delimitación, como se ha apuntado anteriormente, pero siempre habrá excepciones donde es difícil escapar del yugo que supone un deficiente nivel de desarrollo en el país.

[141] Estos deberes sumidos en la indeterminación no encierran siempre mandatos directos de actuaciones particulares, requiriendo, por lo general, de una mínima concreción por la legislación ordinaria.

no había actuado con la diligencia debida en su deber de protección al ciudadano. Estas son las conclusiones que se ponen sobre la mesa en la Sentencia 28 de febrero de 2012, caso Kolyadenko y otros v. Rusia[142], tras las graves inundaciones sufridas en la ciudad de Vladivostok, en agosto de 2001, cuando unas fuertes precipitaciones obligaron al desembalse de agua en el depósito de Pionerskoye en peligro de desbordamiento[143]. Resulta determinante para la condena judicial[144] la omisión de medidas eficaces para proteger a los ciudadanos de riesgos previsibles, considerando que no se habían cumplido las reglamentaciones pertinentes, no se habían llevado a cabo políticas de planificación urbana ni medias de seguridad específicas, ni siquiera se había mantenido el cauce libre de obstáculos. Ello evidencia que no basta con la mera preexistencia de un marco legal o administrativo que contemple algunas medidas si estas no son eficaces frente a la previsión de un riesgo natural y si, además, no colman el conjunto de posibilidades razonables que están al alcance del Estado para lograr el fin pretendido[145].

Cierto es que estos planteamientos basados únicamente en los derechos humanos, no casan del todo con los dogmas teóricos del régimen de responsabilidad patrimonial asentados en nuestro Derecho interno[146]. Pero tampoco están tan

---

[142] En sentido similar la Sentencia de 20 de marzo de 2008, caso Budayeva et al. contra Rusia, demandas 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 y 15343/02.

[143] En última instancia, fue el factor humano el causante de la tragedia, pero resultando determinantes las circunstancias climatológicas concurrentes, cuya previsión no supieron gestionar adecuadamente las autoridades.

[144] Se condenó al Estado ruso a desembolsar indemnizaciones sustanciales a los afectados. El Tribunal entendió que una vez constatado que por las autoridades competentes se habían violado los derechos humanos (con los argumentos referidos *supra*), concluyó que tampoco el sistema judicial había funcionado a la hora de depurar las responsabilidades, dado que se habían archivado cuantas causas judiciales se habían abierto en territorio ruso sobre el asunto, bajo el pretexto de falta de prueba y de la ocurrencia de unas lluvias de intensidad fuera de lo normal.

[145] La referida Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos admite que serán las circunstancias concretas las que determinarán la factibilidad del Estado en su deber de salvaguarda, según se colige del propio texto: "*En cuanto a la elección de medidas prácticas particulares, la Corte ha sostenido sistemáticamente que cuando el Estado está obligado a tomar medidas positivas, la elección de los medios es en principio una cuestión que corresponde al margen de apreciación del Estado contratante. Existen diferentes vías para garantizar los derechos de la Convención, e incluso si el Estado no ha aplicado una medida particular prevista por la legislación nacional, aún puede cumplir su deber positivo por otros medios. A este respecto, no se debe imponer a las autoridades una carga imposible o desproporcionada si no se tienen en cuenta, en particular, las elecciones operativas que deben realizar en términos de prioridades y recursos; esto se debe al amplio margen de apreciación que disfrutan los Estados, como lo ha hecho anteriormente el Tribunal, en esferas sociales y técnicas difíciles*".

[146] Hemos de admitir que no siempre es fácil determinar el necesario nexo causal para fijar la responsabilidad administrativa. Mucho más si, cuando de lo que se trata, es de discernir la responsabilidad ante una inactividad administrativa (o responsabilidad in vigilando o responsabilidad por omisión). Dice RIVERA ORTEGA que cuando la Administración vigila no crea riesgos, es decir, no se trata de servicios que llevan aparejados riesgos (como el abastecimiento de gas o el servicio de ferrocarril), sino que precisamente se trata de servicios ideados para evitar riesgos, y ello, dista de los condicionantes que determinaron el origen del régimen de responsabilidad patrimonial objetiva. (Vid obra citada, pág. 225). Unido a ello, los Tribunales se han hartado en defender que el sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones públicas, no puede convertir a estas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados ante una inacción de la Administración, porque de lo contario se transformaría aquel en un sistema providencialista no contemplado por nuestro ordenamiento jurídico.

Pese a la dificultad expuesta, en aquellos casos en los que se producen daños por eventos extraordinarios de procedencia natural, sí que puede tener virtualidad un supuesto de responsabilidad patrimonial objetiva, basado en el funcionamiento anormal del servicio público. Aunque, también cabe reconocer que, además, de la exigencia de una relación de causalidad adecuada o eficiente, parece preciso que, dependiendo de las circunstancias concretas, concurra una negligencia, aunque sea por mera omisión del ente público.

alejadas las decisiones judiciales. Efectivamente, aunque con otros argumentos diferentes, también los Tribunales españoles determinan la responsabilidad administrativa cuando se suceden los daños por estas causas, aunque sea mediante la aplicación, un tanto *sui generis*, de la institución de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, que más que objetiva, se convierte en una imputabilidad basada, explícita o implícitamente, en criterios de culpabilidad y negligencia, como reconoce el profesor Embid Irujo[147]. Ahora bien, en el enjuiciamiento de estos supuestos, se va a poner de manifiesto que más que dar un cumplimiento estricto a los criterios jurídicos, lo pretendido va ser, muchas veces, dar una respuesta al principio de justicia material.

En cualquier caso, hay un aspecto destacable en las resoluciones dictadas por nuestros Tribunales en supuestos de responsabilidad patrimonial pública por daños derivados de riesgos naturales, y es el carácter eminentemente casuístico que impera en las mismas. Como también es habitual que se aprecie una concurrencia de responsabilidades (con la intervención de tercero -que suele ser el propio perjudicado- o incluso del propio suceso dañoso, invocando la causa eximente de fuerza mayor). Así, encontramos numerosos ejemplos de resoluciones judiciales en casos de gran repercusión social (sobre todo por la cantidad de víctimas provocadas), como son las Sentencias del TS de 20 de octubre de 1997[148] y 11 de octubre de 2010[149], correspondientes a los daños ocasionados por la rotura de la presa de Tous y por la avenida que afectó al camping de Biescas, respectivamente[150]. Si tenemos en cuenta otros supuestos menos mediáticos, cabe mencionar que la Sentencia del TS de 12 de febrero de 1980[151] condena a un Ayuntamiento por los daños en edificio provocados por un deslizamiento en alud de tierras, de tal forma que pese a que admite que concurren causas de origen natural (la topografía del terreno), también refiere la presencia de causas que son perfectamente previsibles y evitables "en sí mismas y en sus consecuencias dañosas" si la Administración competente hubiera adoptado las medidas que "la razón, el interés público y el buen gobierno" demandaban. En este sentido, denuncia que la Administración aprobara la ordenación urbanística en dicha zona y permitiera que se subrogaran particulares propietarios de dichos terrenos en la gestión de la urbanización de los mismos[152].

En definitiva, cuando se suceden estos supuestos, puede ocurrir que no funcionen los servicios de control (inspección o supervisión), o de prevención (no se llevaron a cabo infraestructuras pertinentes, o una planificación urbanística

---

[147] EMBID IRUJO (2018), pág. 45.

[148] (RJ 1997/7254)

[149] (RJ 2010/7217)

[150] Sobre estas sentencias efectúa un examen pormenorizado el Profesor Embid Tello, en el trabajo ya citado anteriormente [EMBID IRUJO (2018), págs. 57 a 71].

[151] (RJ 1980, 707).

[152] A tal fin, considera el Alto Tribunal que el Ayuntamiento "incurrió, en el cumplimiento de un servicio público, como es la inspección y policía urbanística, en omisiones que fueron causa directa y eficiente de los daños", sin que pueda repercutirse exclusivamente a la causa de fuerza mayor.

adecuada); o de protección frente a una emergencia (no se llevó a cabo de forma adecuada la alerta o aviso a la población, la evacuación o la respuesta ante la catástrofe, etc.). De tal forma, que aflora la necesidad de depurar responsabilidades[153]. Y, por lo tanto, no siempre cabe la invocación, casi autómata, a la fuerza mayor. Será preciso un análisis de las circunstancias fácticas, un examen que corrobore la inexistencia de fallo imputable en el proceso de prevención o una investigación que descarte la relación causal con un funcionamiento anormal de los servicios públicos.

Y por encima de todo ello, concurre un reto implícito en las autoridades, para no permanecer estáticas ante el riesgo natural, para no sucumbir a la resignación, a mantenerse en constante alerta, a seguir profundizando en la ciencia, a continuar en la búsqueda de soluciones, a no cejar en la imposición de prohibiciones, restricciones, cargas y obligaciones, cuando sean precisas para garantizar la protección a la ciudadanía. En definitiva, les obliga a seguir evolucionando en la gestión del riesgo de desastre natural.

B. Más implicados en la protección ante riesgo natural: el propio ciudadano

Si nos atenemos a las palabras vertidas por Beck, las sociedades contemporáneas, creadoras de riesgo, no encuentran consuelo para la resolución de sus problemas en las instituciones encargadas de velar por su seguridad. Según este autor, la sociedad del riesgo precisamente tiene su origen en la incapacidad de los sistemas de normas, autoridades e instituciones preexistentes en conseguir la seguridad comprometida. En opinión de quien suscribe, esta reflexión tendrá como principal finalidad advertir y visualizar una realidad soterrada. En definitiva, se buscará conmover las conciencias, agudizar los ingenios y atisbar responsabilidades de quienes tienen obligación de salvaguardar la seguridad de la población, pero también de todo aquel que pudiera contribuir a provocar el riesgo[154].

Efectivamente, ese tipo de reflexiones servirá para poner en cuestión el orden preestablecido, pero no solo a nivel institucional, sino también respecto de los propios individuos, que con sus actividades privadas generan el riesgo, cuyos efectos

---

[153] Hemos tratado la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, pero antes que ella seguramente habría que determina la responsabilidad del personal de la misma (ya sea con carácter disciplinario incluso penal), pero también constatar la responsabilidad de las propias autoridades públicas (aquellas que ocupan algún cargo público y ostentan un poder de decisión determinante de la cuestión), tanto a nivel penal como civil.

En este sentido, es interesante el estudio que efectúa MATA SIERRA (2014), sobre todos los tipos de responsabilidad que pueden concurrir ante la inactividad de la Administración tributaria por falta de resolución de los procedimientos en el plazo legal. Es obvio que existirá mayor justificación para ventilar posibles responsabilidades en los casos que tratamos, aunque solo fuere por las consecuencias tan penosas que suelen llevar aparejadas.

[154] Se sigue aclarando que el riesgo natural no se puede identificar solo con el peligro que supone un concreto evento físico, sino que concurren otras causas como es la exposición y la vulnerabilidad, en cuya realidad participan de forma decisiva muchos actos irresponsables.

nocivos se extienden al resto de la sociedad. Y esta situación no es desconocida cuando hablamos de riesgo natural: promotores que edifican en zonas de riesgo de inundación, consumidores o usuarios de agua sumidos en el despilfarro, constructores que no cumplen los códigos de edificación sismorresistente, etc. Cuando estos supuestos se suceden, además de entrar en escena las obligaciones de control que incumben al Estado en su deber de protección, otros resquicios habrá que mentar, sobre todo, cuando estos resortes de verificación no permiten alcanzar las cotas de seguridad requeridas. Y es que, también respecto de los particulares, habrá de predicarse la sujeción a los derechos fundamentales para evitar precisamente actitudes que puedan conculcar los valores esenciales que encierran los mismos[155].

Es cuestión doctrinal indiscutible que los ciudadanos también están vinculados a los derechos fundamentales en sus relaciones con sus conciudadanos (eficacia horizontal), como también es casi consideración unánime predicar que las obligaciones privadas que se derivan de dicha vinculación constitucional son de carácter negativo, a diferencia de las obligaciones positivas que se requieren del Estado[156]. Y aunque existe más discusión en torno a la eficacia directa o indirecta de los derechos fundamentales en las relaciones privadas, hemos de acoger las tesis mayoritarias en orden a considerar que la invocación de un derecho fundamental entre particulares puede sustentarse en los propios preceptos constitucionales, es decir, por su sola presencia en la CE como derecho subjetivo (eficacia directa), sin necesidad de la previsión del legislador en otra norma legal (eficacia indirecta)[157], y sin que ello suponga impedir el ejercicio de la autonomía de la voluntad, como preconizan los detractores de estas tesis. Hay que tener presente que un desmesurado uso de la autonomía volitiva puede violentar los derechos fundamentales de otros particulares. Motivo por el cual, sin descartar la eficacia directa de los mismos en las relaciones de sujetos privados, sí que parece conveniente efectuar una interpretación ponderada y proporcional a las circunstancias casuísticas para delimitar hasta donde un particular puede hacer valer los derechos fundamentales frente a la acción (u omisión) de otro.

Esto tiene una traducción en el ámbito de la protección del riesgo natural. Cuando detrás de una situación de riesgo que ha devenido en desastre natural hallamos la mano del hombre, surge una posible responsabilidad del ente público si no han funcionado los instrumentos jurídicos existentes para evitar esa situación[158], pero surgen dudas respecto de los responsables particulares. ¿Le bastaría

---

[155] DOMÉNECH PASCUAL (2006), pág. 130 a 134.

[156] Hay autores que, sin embargo, no lo ven tan claro y defienden que también los ciudadanos se ven compelidos por obligaciones positivas para respetar los derechos fundamentales de otros.

[157] En la monografía de Bastida Freijedo y otros se defiende una eficacia directa matizada basada en las concretas posiciones fácticas y jurídicas que pueden ocupar los particulares en cada una de sus relaciones jurídico privadas [BASTIDA FREIJEDO (2004)].

[158] Una parte importante del riesgo al que se enfrentan los países y poblaciones es producto de las acciones conscientes o inconscientes del sector privado y sus agentes, a veces avalado por las políticas públicas y a veces ignorando la normativa nacional [LAVELL (2009)].

al individuo, que ha contribuido en la creación del riesgo, escudarse en una falta de previsión legal, en la inexistencia de prohibición jurídica, o incluso en la concurrencia de autorización pública expresa, para esquivar, en todo caso, su responsabilidad?, ¿podría invocar siempre fuerza mayor[159]?, incluso, ¿le sería suficiente con una Administración declarada responsable? Negamos por tres veces. No se vislumbran motivos de peso determinante (ni siquiera como afrenta a la seguridad jurídica) para no entrar a discernir una responsabilidad de carácter privado, aunque se exija constatar la presencia de cierta consciencia en la creación del riesgo.

En unos términos que podrían apoyar el planteamiento (con las salvedades oportunas, dado que tratamos el riesgo natural y por lo tanto, las connotaciones evidentemente no son las mismas), recuerda Embid Tello las posturas que defienden la responsabilidad por riesgos del desarrollo, advirtiendo que "el particular que genera el riesgo, es quien mejor puede conocerlo, gestionarlo y reducirlo antes de que se produzca el daño", por lo que podían arbitrase algunos mecanismos, bajo el principio de precaución, que exigieran del particular un minucioso estudio del riesgo, una rigurosa reducción a mínimos y una elección de alternativas más seguras[160].

Sin embargo, es de reconocer que las consecuencias negativas de un desastre natural se imputan muy escasamente a las decisiones que contribuyeron de manera deliberada (o negligente) a crear ese riesgo. Y muchas veces, también una ausencia de regulación explícita y concreta en la normativa tiene la explicación. Con ello, surge la preocupación de que pueda cundir la sensación de impunidad frente a acciones continuadas que contribuyan a crear ese riesgo. Esta es, en parte, la idea que subyace cuando el Informe GAR-15 plantea el "fortalecimiento de la rendición de cuentas". Efectivamente, si no se depuran las responsabilidades, no se generará una conciencia social de que es necesario invertir en prevención. Es decir, si el sector privado (y la ciudadanía, en general) no se ve amenazado por la imputación de responsabilidades, incluidas las de carácter indemnizatorio, no percibirá la necesidad de inversión en la reducción del riesgo de desastre (ni siquiera a nivel de transferencia de riesgos mediante cualquier mecanismo asegurador). No obstante, resulta imposible pasar por alto en este punto, al margen de las responsabilidades que se deban imputar, que se abre la baraja de propuestas al incentivo, incluidas las de carácter fiscal (a modo de beneficios fiscales o de implementación de tributos), que pueden lograr similares efectos favorables en el fomento de estas políticas.

A la postre, se trata de entreabrir puertas para que el ciudadano exija y obtenga la mejor protección cuando el riesgo de verse afectado por un desastre natural ha sido provocado por la acción de otro ciudadano. Pero sobre todo se trata de des-

---

[159] La fuerza mayor irresistible podría dejar de ser exoneratoria, si pudo preverse de alguna manera. Y es que la previsibilidad del siniestro extraordinario no puede eximir de responsabilidad (como se puede interpretar de la LCSP: cualquier actuación imprudente del contratista impide la aplicación de la figura jurídica de fuerza mayor -art. 239.1 LCSP-).

[160] EMBID TELLO (2010), pág. 144.

velar la amplitud de situaciones, en el seno de las relaciones privadas, en las que el Estado habrá de desplegar su poder (legislativo y ejecutivo, sin restar ningún mérito al tercero, el judicial) para dotar de las "reglas del juego" que eviten dejar indefensa a la población ante actuaciones particulares que pueden generar o acrecentar el riesgo de un desastre de origen natural.

C. La proliferación de iniciativas de apoyo y ayuda a nivel internacional, bajo el objetivo de mejorar la seguridad humana

La dimensión que ha cobrado el riesgo natural afectando a todo el planeta, con una frecuencia, extensión e intensidad en algunos desastres que ha ido creciendo con el tiempo como consecuencia del deterioro medioambiental, ha provocado que se trate también de un problema sumido en la globalización[161]. Se ha ido manifestando una conciencia sobre la incapacidad de muchos Estados para abordar con eficacia estas situaciones.

Ante ello, han surgido ideas críticas sobre el modelo estatocéntrico para garantizar la seguridad humana[162]. Efectivamente, se ha constatado que la resolución de aquellos problemas, que tienen un marcado acento global, exige de un enfoque que trasciende el ámbito estatal. Ya no puede confiarse en decisiones aisladas de cada uno de los Gobiernos a modo de compartimentos estancos de actuación, porque en muchas ocasiones no se logrará el resultado pretendido, sobre todo, cuando no se tienen los medios necesarios para ello. Por lo que se pone de manifiesto la necesidad de un respaldo internacional, en la que se ofrezca la máxima colaboración, información, y también apoyo económico, que ayude a Estados a plantear las estrategias adecuadas para combatir los riesgos que se extienden a nivel mundial. En este contexto, son organizaciones de carácter supranacional (principalmente la ONU), las que han adoptado un rol destacado y se han movilizado con el objetivo de guiar las políticas de cada uno de los Estados en este sentido, más con fines orientativos y de apoyo, que con una perspectiva vinculante[163] que siempre dependerá de la voluntad de los Estados en la ratificación de los acuerdos internacionales[164].

---

[161] Ahora, pocos riesgos naturales se perciben en un contorno circunscrito a un país en concreto, entre otras cosas, porque muchas veces trascienden a varios países sus efectos devastadores. Pero también porque el riesgo natural suele ser también consecuencia de otros problemas acuciantes que afectan a todo el planeta, como es el deterioro medioambiental y más concretamente, la emisión de gases de efecto invernadero como causa factible del cambio climático.

[162] Este autor, Fernández Pereira parte de una concepción de la seguridad afectante a todo ser humano, en el que debe primar el bienestar del mismo y, con ello, la búsqueda universal por liberarnos de la necesidad y el miedo [FERNÁNDEZ PEREIRA (2006)].

[163] Desde el punto de vista jurídico el apoyo internacional en esta materia está asentado en el llamado *soft law*.

[164] Cuestión diferente es la posición de la Unión Europea que, en cuestiones atinentes al riesgo natural, ha propiciado una armonización normativa entre los Estados miembros y que, por lo tanto, sus regulaciones suponen derecho interno en los mismos. Aunque ciertamente, también ha llevado a cabo iniciativas carácter instructivo y aleccionador en el sentido planteado, muchas veces, influenciada por la corriente que proviene de esas otras organizaciones de carácter mundial.

Se van imponiendo a nivel teórico (también con iniciativas y propuestas susceptibles de aplicación real), los planteamientos humanocéntricos. Ya no es el territorio estatal el que exige protección, sino que es el ser humano el objeto de cualquier preocupación sobre seguridad[165]. Esto permite crear conexiones entre los derechos humanos y el desarrollo de la sociedad globalizada bajo la invocación de una nueva perspectiva basada en la seguridad humana, que aglutina una visión plural y mundial de todos los campos en los que es necesario trabajar para garantizar la protección del hombre[166]. Pese a ello, la propia ONU reconoce que la función de la comunidad internacional no puede ir más allá de coordinar a nivel internacional y complementar la labor de los gobiernos, proporcionándoles el apoyo necesario "siempre que lo soliciten", para reforzar su capacidad de responder ante una amenaza, pero sin que se resienta la soberanía de los Estados dentro de los confines de su territorio[167].

El planteamiento de la seguridad humana como base de trabajo engloba múltiples aspectos muy diferentes entre sí[168], entre ellos, la seguridad que es preciso garantizar ante los desastres, tanto naturales como de origen puramente humano. La importancia de ello ha llevado a que la ONU preste una especial atención a este cometido, con una plataforma de trabajo propia sobre la reducción del riesgo de desastre, una estrategia diferenciada que ha ido perfeccionándose con el tiempo y unos compromisos que cada vez son más asumidos por los Estados miembros[169]. Unido a ello, se ha fomentado, en connivencia con otras organizaciones, un estudio permanente de problemas acuciantes que afectan a todo el planeta, creando

---

[165] Dentro de los desafíos recogidos en el Marco Sendai se plasma la necesidad del enfoque preventivo del riesgo de desastre, pero más centrado en las personas.

[166] De conformidad a la Resolución 66/290 aprobada por la Asamblea General de ONU el 10 de septiembre de 2010, "la seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, lo medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos. Para ello, se considera necesario adoptar "respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas".

[167] Cuestión diferente, será si la información que se despliega a nivel internacional, también sobre el estado del conocimiento, puede servir para sustentar algún atisbo de responsabilidad estatal en la falta de adopción de medidas eficaces contra el riesgo.

[168] Incluye todo aquello que pueda afectar a la seguridad del ser humano, y así se incluye desde seguridad alimentaria, hasta seguridad militar o seguridad política.

[169] Primero surgió la necesidad de impulsar el Decenio para la Reducción de Desastres Naturales en la década de los 90, que propició la creación de una unidad organizativa propia dentro de ONU, la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) con la configuración de una Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), que ha ido actualizándose a través de diversas declaraciones y marcos de acción, el último de ellos, el Marco de Sendai para la reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, con siete objetivos globales: reducir las muertes, el impacto humano, las pérdidas económicas y el daño causado por desastres naturales, y aumentar la cooperación internacional, la información y el número de estrategias nacionales y locales para la reducción del riesgo de desastres. Para ello, se fijan cuatro líneas de acción: comprender el riesgo de desastres, reforzar la gobernanza, aumentar la inversión en resiliencia y mejorar la preparación ante los desastres.

un grupo de trabajo sobre el cambio climático (IPCC[170]), cuyos informes y resultados resultan decisivos en las políticas internas de muchos Estados, quienes además han tenido oportunidad de ratificar acuerdos adoptados a nivel internacional sobre esta cuestión afectante al clima, tan determinante para la gestión de determinados riesgos naturales[171].

D. Gestión pública del riesgo de desastre natural: previsión, prevención, mitigación y preparación

Si en un primer momento, cuando se comenzó a afrontar el problema de los desastres de origen natural, la estrategia se encaminaba preferentemente a garantizar la ayuda y la recuperación después de producirse el evento extraordinario. Desde finales del siglo pasado ha ido ganando terreno aquel planteamiento que pone el acento en el riesgo, es decir, en la necesidad de la prevención del desastre y de la anticipación de las consecuencias dañosas, por cuanto se considera más eficaz para la protección del ciudadano, a la par que implica un menor coste económico. Se dice, por quienes trabajan la cuestión, que se ha pasado de la gestión del desastre a la gestión del riesgo de desastre.

Pues bien, para entender el alcance de la gestión del riesgo de desastre, bien cabe partir de la definición que realiza el IPCC en su Informe presentado en 2012[172], donde la contempla como el conjunto de *"procesos para diseñar, aplicar y evaluar estrategias, políticas y medidas destinadas a mejorar la comprensión de los riesgos de desastre, fomentar la reducción y transferencia de riesgos de desastre, y promover la mejora continua de las prácticas de preparación, respuesta y recuperación para casos de desastre, con el objetivo explícito de aumentar la seguridad humana, el bienestar, la calidad de vida, la resiliencia y el desarrollo sostenible"*[173].

También parece interesante traer a colación otras nociones auspiciadas por la ONU, con la finalidad de fijar criterios unitarios en cuanto a los términos a utilizar[174]. Así, presentan la gestión del riesgo de desastres como *"la aplicación de políticas y estrategias de reducción del riesgo de desastres con el propósito de prevenir nuevos*

---

[170] Este órgano internacional dedicado a la evaluación del cambio climático y difusión del estado del conocimiento sobre el mismo, fue creado en 1988, por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización Mundial de Meteorología.

[171] Así, en la Conferencia de Paris sobre el clima (COP21) celebrada en el seno de la ONU en diciembre de 2015, 195 países firmaron un acuerdo con el objetivo de combatir el cambio climático y acelerar e intensificar las acciones y las inversiones necesarias para un futuro sostenible con bajas emisiones de carbono.

[172] IPCC (2012), pág. 4.

[173] También merece destacarse, aquella definición centrada en "el conjunto de acciones o medidas que la sociedad, de manera organizada, puede y debe aplicar para evitar o impedir que se genere un riesgo de desastres o en el caso de que exista reducirlo y controlarlo. Así como responder cuando ocurra el evento y después de que haya ocurrido para recuperar y reconstruir. Todo esto contenido en una estrategia integral de desarrollo sostenible".

[174] Informe emitido por el grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y terminología relacionados con la reducción de riesgo, emitido con fecha de 1 de diciembre de 2016 (aprobado en la Asamblea General de ONU de 2 de febrero de 2017).

riesgos de desastres, reducir los riesgos de desastres existentes y gestionar el riesgo residual[175]*, contribuyendo con ello al fortalecimiento de la resiliencia y a la reducción de las pérdidas por desastres".*

En el ámbito internacional se menciona con frecuencia la expresión "reducción del riesgo natural" como referencia al objetivo que motiva la toma de la decisión más adecuada y eficaz, distinguiéndolo de la gestión del riesgo, que se mueve más en el plano puramente práctico cuando se procede a implementar las decisiones que se han tomado bajo la finalidad de reducir los riesgos. No se aprecia excesiva trascendencia en ello, por lo que abordaremos la gestión del riesgo sin un afanoso rigor por discernir estas cuestiones terminológicas, siendo conscientes de que reducir el riesgo es el fin prioritario, ya sea a nivel decisorio ya sea al materializar esa decisión.

En la gestión del riesgo de desastre se han venido manejando cuatro tipologías en razón al objetivo perseguido[176]: 1) la *gestión correctiva del riesgo* que centra su atención en aquellos riesgos de desastre ya detectados o existentes sobre los que debe aplicarse las medidas de reducción; 2) la *gestión prospectiva del riesgo* que evita la aparición de riesgos nuevos y mayores[177]; 3) la *gestión compensatoria del riesgo*, que actúa sobre la resiliencia social y económica ante el riesgo residual, lo que incluye todas las actividades de preparación, respuesta y recuperación, entre las que habrá de situarse los diferentes instrumentos de financiación como los fondos nacionales, créditos contingentes, seguros y reaseguros, y las redes de protección social; y 4) la *gestión reactiva del riesgo*, que coincide parcialmente con la anterior, abordando de forma anticipada cuestiones atinentes a la respuesta temprana y a la recuperación tras el desastre, así como a las labores de rehabilitación y reconstrucción.

Dicho lo cual, nada se descubre diciendo que velar por la reducción de los riesgos de desastre y acometer activamente dicho objetivo es considerado una prioridad nacional y se señala al Estado como principal ejecutor de dicho cometido[178]. Esta tarea gestora, encomendada a las autoridades públicas, resultará diferente en muchos de sus extremos dependiendo del tipo de riesgo a combatir, cuyas medidas preventivas serán en general específicas para cada uno. Ahora bien, dentro de la gestión que deba llevarse a cabo de riesgo natural, el enfoque deberá ser integral[179]. En efecto, la reducción del riesgo natural debe incidir en todos los temas,

---

[175] Se entiende por riesgo residual, aquel que no es posible eliminar con las medidas existentes para prevenir o reducir el riesgo, y sobre el que solo queda actuar en clave de respuesta y emergencia.

[176] Distinción captada del mentado Informe emitido por el grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta sobre los indicadores y terminología relacionados con la reducción de riesgo (2016).

[177] La propia reconstrucción cuando ha sucedido un desastre se convierte en una oportunidad para adoptar los medios necesarios que eviten riesgos futuros.

[178] Prioridad 1 del Marco de Acción Hyogo.

[179] Si nos atenemos al riesgo de sequía, ya la Comisión europea recomendaba un planteamiento integrado basado en una combinación de opciones (Comunicación de la Comisión al Parlamento y el Consejo con fecha de 18 de julio de 2007 con la denominación "Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea, [Bruselas, 18.7.2007, COM (2007), 414 final].

sectores, políticas y planes de desarrollo que puedan tener alguna afección o relación con cada uno de los riesgos naturales (planificación territorial, edificación, política medioambiental, protección civil, entre otros). A su vez, esto tiene relación directa con una premisa que se está imponiendo a nivel mundial cada vez con más fuerza, y es que no se entiende la eficiencia en la reducción del riesgo (fundamentalmente, aquel que deriva de fenómenos hidrológicos extremos) si no se combate en consonancia e interrelación con otros dos grandes desafíos del momento, como es el fomento del desarrollo sostenible[180] y la lucha contra el cambio climático[181].

A tal efecto, se antoja necesario que el Estado marque, para asegurar la eficiencia en la gestión, cuantas pautas sean precisas sobre cooperación, delegación y coordinación entre todos los agentes implicados[182] (que abarca desde la sociedad civil en general, las instituciones de protección civil, el voluntariado, el sector académico, las entidades científicas y de investigación, las empresas privadas, las instituciones financieras, los medios de comunicación, etc.). En definitiva, se trata de una responsabilidad que debe ser capitaneada por el poder público, pero que comparten la más amplia gama de actores. Todo ello, da razón de la gran complejidad y de la variedad de ámbitos sobre los que deberá incidir una eficaz gestión pública del riesgo natural[183].

A nadie escapa que la gestión del riesgo natural engloba multitud de aspectos, mucho más si nos atenemos a cada uno de los riesgos naturales. Por lo que tratar tan vasta labor excede por completo de este estudio. Nuestro interés en este epígrafe (sin perjuicio de lo que puede apuntarse, al tratar algún riesgo natural en particular, en otro momento de este trabajo) no va más allá de trazar algunas pinceladas que den razón mínimamente del contenido que subyace en la gestión del riesgo natural como concepto general.

Los tres grandes pilares sobre los que se debe profundizar para manejar el riesgo son los siguientes: 1) la comprensión del riesgo 2) la reducción del riesgo y

---

[180] El Informe GAR-15 expresa de forma destacada que no se puede alcanzar el desarrollo sostenible si no se reduce el riesgo de desastre [UNISDR (2015)].

[181] Se busca hacer confluir objetivos y sinergias en los programas que conforman las tres Agendas cerradas en 2015 respecto a cada uno de los tres retos. Nos referimos a los protocolos de actuación plasmados en el Marco Sendai adoptados por la Conferencia Mundial para la Reducción de Riesgo de Desastre (RDD) convocada por Naciones Unidas entre el 14 y el 18 de marzo de 2015, los objetivos de desarrollo sostenible adoptados en sesión plenaria de la ONU el 25 al 27 de noviembre de 2015 y Acuerdo de Paris tomado tras la Conferencia internacional sobre el Cambio Climático desarrollada en esa misma ciudad entre el 30 de noviembre y el 11 de diciembre de 2015 [SARMIENTO (2017)].

[182] A este respecto, se vislumbra conveniente que, en aquellos Estados con formas de gobierno descentralizadas, sea precisamente el Estado central quien ostente la competencia de coordinación de una política aglutinadora común (o cuando menos, de mínimos) en la gestión del riesgo natural. Por lo mismo, que se planteado como más efectivo un tratamiento de la gestión basada en procesos (en la interconexión de todas las unidades de actuación a través de las actividades que requieran una ejecución en conjunto) en contra de aquel sustentado en funciones (competencias atribuidas a cada unidad de actuación que desarrollan su cometido en el seno interno, de forma aislada y no integrada).

[183] Precisamente, el referido marco de acción Sendai para el período comprendido entre 2015-2013, que está vigente cuando expresan estas palabras, hace un pormenorizado repaso de las acciones que puede exigirse de cada uno de los agentes implicados en el riesgo.

3) la preparación de la respuesta y recuperación post-desastre. El segundo de los objetivos englobaría una triple perspectiva de actuación, por un lado, la aminoración del riesgo existente, la prevención del que pudiera detectarse en el futuro y la mitigación de las consecuencias negativas que podría acarrear el desastre natural.

La labor gestora tiene un punto de partida esencial, que se ha resumido en términos de *comprensión del riesgo*[184], reuniendo en estas escasas palabras todo aquello que permita obtener el conocimiento y entendimiento necesario sobre el mismo. Incluye la identificación y evaluación del riesgo[185], que servirá para determinar la naturaleza y alcance del riesgo, en tanto también permitirá estimar los posibles impactos económicos y sociales que pueda desencadenar en el futuro[186]. En esta faceta, se debe incluir la necesidad de difusión del conocimiento obtenido, no solo compartiendo e intercambiando estudios y avances a nivel académico, científico o intergubernamental, sino también transfiriendo información y educación a la propia sociedad que debe tomar conciencia sobre la existencia de un riesgo y de las formas de controlar y reducir sus efectos.

También, la gestión del riesgo debe abarcar las medidas de *previsión y predicción*, entre las más inmediatas aparecen la inversión en los sistemas de alerta temprana que controlen, vigilen y avisen del desastre. Estos necesariamente deberán llevar anexionados una adecuada vía de comunicación para trasladar la información a los posibles afectados e implicados en labores de evacuación y emergencia. Del mismo modo, una actividad gestora requiere de acciones de r*educción del riesgo existente pero también sobre la prevención de futuros riesgos*. Son medidas destacables aquellas que inciden en el uso y ocupación del territorio, en la degradación del medio ambiente y, por ende, en el control del uso y consumo de los recursos naturales, como el agua. Ocurre que en esta tarea son innumerables las acciones susceptibles de adopción y muy dispares entre sí, desde la construcción de una presa o dique hasta cualquier medida de protección social reduzca la exposición o vulnerabilidad de algún sector de la población. Tradicionalmente, en este campo preventivo se han venido distinguiendo las medidas estructurales (aquellas que exigen de una construcción o instalación material o técnica) frente a las que no

---

[184] Difícilmente actuaremos con eficacia si no entendemos aquello sobre lo que vamos actuar.

[185] Esta etapa se centra en el examen de los orígenes, alcance, frecuencia y posible evolución, entre otros aspectos, de los fenómenos naturales potencialmente peligrosos, así como la ubicación, las causas subyacentes, el grado de exposición y vulnerabilidad, la comprobación de la resiliencia de la población, y no solo en términos reales sino de incertidumbre, estudiando otras alternativas ante posibles escenarios de riesgos. Con ello surge la utilización de simuladores y la realización de evaluaciones deterministas (en el que únicamente se contemple un escenario, generalmente utilizando datos históricos) o evaluaciones probabilísticas (donde se contemplen todos los escenarios posibles, teniendo en cuenta los datos precedentes, pero también otras circunstancias que pueden repercutir en el riesgo como es cambio climático).

[186] Desde instancias internacionales se aclara la cuestión, refiriendo que *"la evaluación del riesgo debe tener un enfoque cualitativo o cuantitativo para determinar la naturaleza y el alcance del riesgo de desastres mediante el análisis de las posibles amenazas y la evaluación de las condiciones existentes de exposición y vulnerabilidad que conjuntamente podrían causar daños a las personas, los bienes, los servicios, los medios de vida y el medio ambiente del cual dependen. Lo cual exige estudiar las condiciones sociales, físicas, ambientales, económicas, de salud. Y con ello, las situaciones de pobreza, desigualdad, fortaleza de los gobiernos"* [ONU (2016)].

tienen estas características que se denominan medidas no estructurales, y sobre las que surgieron con fuerza las voces que proclamaban su defensa y bonanza como decisiones más eficientes, con menor impacto ambiental e incluso más eficaces en clave preventiva.

También puede adoptarse medidas destinadas a la *mitigación del impacto negativo* del desastre, en este caso, el objetivo prioritario es actuar sobre el riesgo residual, aquel no puede ser eliminado. Las medidas en este campo generalmente coinciden con las de preparación a la respuesta, pero también con las acciones de prevención. Abarcan desde el acopio de reservas económicas que permitan hacer frente a la respuesta (a través de instrumentos financieros, incluidos determinados tributos), hasta planes de evacuación de la población, pasando por sistemas de detección anticipada.

En la gestión del riesgo también habrán de incluirse las estrategias y medidas de preparación que permitan ofrecer una respuesta óptima cuando acontece el evento extremo. Algunas de las medidas serían la implementación del servicio público de protección civil o la previsión de instrumentos financieros que permiten absorber las cuantiosas pérdidas económicas que provocan los desastres naturales, ello incluye desde el fomento o la cobertura de seguros de riesgos naturales hasta por la previsión de fondos económicos que permitan dotar a los afectados de ayudas económicas y afrontar la reparación de infraestructuras, servicios e instalaciones.

Dicho lo cual, ya se ha expresado que ha cobrado fuerza la estrategia encaminada a actuar sobre el riesgo natural en clave preventiva. Empero, acaecido un fenómeno natural de carácter extremo que ocasione daños personales y/o materiales, deberá entrar en escena también el Estado con la gestión del propio desastre, en el que ya serán otro tipo de cometidos los que deban llevarse a cabo, centrados en la ayuda económica, la recuperación, la reconstrucción, la rehabilitación, pero también en la oportunidad de revisar las medidas preventivas existentes y adoptar las necesarias para evitar un nuevo siniestro. Es obvio que, en esta etapa, cobran suma importancia aquellas medidas de preparación anticipada que son las que permitirán dar una respuesta óptima ante el desastre.

La gestión, tanto del riesgo como del desastre, debe afrontarse por los Gobiernos como un proceso dinámico, que obliga a su adaptación permanente, no solo propiciado por la exigencia de evolucionar en la mejora del nivel protector, sino porque son continuos los cambios a los que se ve sometido el riesgo natural[187]. Un ejemplo evidente de ello, es el alcance real que pueda llegar a tener la degradación ambiental de la atmósfera en la fenomenología climática extrema. Surge con ello, una nueva forma de gestión basada en la incertidumbre, cuando también es nece-

[187] La propia fenomenología física no puede enmarcarse en unas coordenadas de estabilidad en cuanto al tiempo y espacio en las que va a suceder, (siempre se debe trabajar con la imprevisibilidad en cuanto al momento y lugar de su irrupción).

sario calibrar, anticipar y disipar esos hipotéticos cambios y los futuros impactos que pueden traer consigo.

Por último, habrá de admitirse que en este ámbito de la gestión del riesgo de desastre siguen abundando los desiderátums y las buenas intenciones (sobre todo cuando se trata el asunto en el marco intergubernamental), y aunque se han obtenido logros importantes con la adopción de medidas puntuales (de hecho, ha disminuido en número de víctimas mortales con ocasión de desastres naturales fundamentalmente en los países desarrollados), se constata una extrema dificultad para conseguir la máxima eficacia posible. Es obvio que, para tratar de eliminar el riesgo, son demasiados los ámbitos en los que es preciso intervenir, muchos los intereses afectados que pueden ser fuente de conflicto y, sobre todo, importante el coste económico que hay que asumir para poder llevarlo a cabo.[188] Con todo, se sigue avanzando, adoptando medidas y completando tareas, en definitiva, invirtiendo en reducción del riesgo natural. Y, por lo tanto, se asienta una necesidad de recabar financiación para afrontar esa inversión pública.

E. Aproximación a algunas medidas adoptadas en función de los tipos de riesgo natural

La gestión del riesgo natural se traduce en la programación y ejecución de diversas medidas de carácter preventivo y paliativo de los daños futuros que pueda ocasionar un fenómeno extremo. A tal fin se hace una somera referencia al campo de actuación por el que discurre la política pública de prevención de cada riesgo natural.

En la gestión del riesgo de sequía la planificación especial tiene relevancia destacada, incluyendo las diversas medidas que pueden adoptarse en función de los cuatro estados en los que existe escasez hídrica. Y no solo los PES incorporan medidas excepcionales para las situaciones de sequía, sino que también los Planes Hidrológicos mantienen previsiones al respecto, pudiendo los organismos de cuenca adoptar limitaciones temporales en el uso hídrico según la propia Ley de Aguas[189]. Unido a ello, no puede olvidarse que la exigencia legal de que poblaciones con más de 20.000 habitantes cuenten con su propio Plan de Emergencia de Sequía elaborado por las Administraciones Públicas encargadas del abastecimiento urbano[190]. Y todo ello, se completa en situaciones extraordinarias o excepcionales con los llamados "decretos de sequía" que son aprobados en Consejo de

---

[188] Pensemos, en las consecuencias de una política de reubicación de población expuesta a los efectos del desastre o de reconducción de actividades económicas para adaptarse a la disponibilidad del recurso hídrico.

[189] La planificación hidrológica debe incorporar actuaciones y obras para evitar los fenómenos "hidráulicos" (Art. 42.1g n´ de la Ley de Aguas), pero además, a tenor del artículo 55 de la misma, se confiere a los organismos de cuenca la facultad de limitar temporalmente el uso hídrico para garantizar la explotación racional.

[190] Artículo 27.3 de la Ley del Plan Hidrológico Nacional.

Ministros, al albur de lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley de Aguas, a fin de adoptar otras medidas concretas, fundamentalmente de carácter paliativo, para hacer frente a los daños de la sequía en términos de recuperación[191]. En capítulos posteriores se profundizará sobradamente sobre las medidas aplicadas para contrarrestar concretamente el riesgo de sequía. No obstante, conviene ahora señalar a grandes rasgos diversas actuaciones posibles. En efecto, afrontar la sequía como riesgo (en clave preventiva) está condicionado por la limitación de dos únicas posibilidades de actuación: o la búsqueda de nuevos recursos hídricos, incrementado la oferta, o bien la gestión de los recursos hídricos existentes, fomentando el ahorro del agua. Es evidente que, dentro de ambos grupos de acción, serán muy dispares las medidas que pueden aplicarse para contrarrestar la aparición de la sequía y mitigar los efectos adversos de la escasez de aguas.

Por supuesto, obviando tradiciones que antaño existían en los pueblos con rogativas "pro pluviam" que invocaban al Santísimo o a los Santos y Vírgenes[192], se han ido sucediendo a lo largo de los tiempos diversas técnicas con las que acopiar nuevos recursos hídricos: a) desde los acueductos ya existentes en la época romana a la utilidad del agua de avenidas para regar (riego de turbias), b) del aprovechamiento de aguas pluviales mediante aljibes a las más avanzadas obras hidráulicas de almacenamiento o regulación de agua -embalses, presas, canales, entre otros-, c) también ha proliferado la utilización de las aguas subterráneas con la perforación de los pozos de sequía y la consiguiente recarga de acuíferos sobreexplotados, d) o la instalación de plantas desaladoras de aguas marinas o de desalinización de salobres continentales, e) sin desconocer otras posibilidades menos recomendables como la provocación artificial de precipitaciones (mediante la llamada siembra de nubes).

Y ocurre algo parecido respecto del segundo grupo de medidas de actuación cuando se trata de gestionar racionalmente los recursos existentes. También se advierte un elenco de acciones muy diferentes entre sí: 1) las medidas predominantes suelen ser de restricción del consumo de agua (incluida la prohibición o limitación de utilizar el agua para determinados usos o en determinados horarios o el corte del suministro..), 2) otras medidas se afanan por el control o reparación de los sistemas de abastecimiento para evitar pérdidas, 3) también se incluye la reutilización de las aguas residuales depuradas, 4) incluso la ordenación del territorio o la planificación de los usos del suelo, para promover el ajuste entre la necesidad hídrica y la disponibilidad del recurso, 4) o se despliegan campañas de ahorro para concienciar a la ciudadanía y fomentar la educación en prácticas austeras en el consumo de agua, 5) y, precisamente, como una medida para reconducir las conductas de la población en el ahorro hídrico se suele insistir en

---

[191] En algunos casos las medidas se adoptan mediante Decreto-ley y suelen incorporar sobre todo beneficios de tipo económico, exenciones o bonificaciones fiscales, entre ellos.

[192] Olcina explica como la tradición de los pueblos en la Península fue rica en rogativas pro pluviam, como se advierte en archivos eclesiásticos y civiles. [OLCINA (2006), pág.120].

la utilización de los instrumentos financieros que permitan soportar los costes del suministro hídrico.

A medio camino y con posibilidad de afiliarlas a cualquiera de los dos grandes grupos referidos, se hallan otras medidas como el intercambio de derechos concesionales, transfiriendo excedentes o reservas hídricas a quienes lo necesitan o los propios trasvases, que en cualquier caso exigen de la construcción de importantes infraestructuras para transportar el agua.

Por otro lado, es obvio que las medidas que se apliquen con carácter reparador serán distintas. Pensemos en cualesquiera que supongan un beneficio económico para los damnificados, ya sean subvenciones, exenciones fiscales o cualquier otra clase de ayuda a los mismos.

Al hilo de las exigencias impuestas desde Europa para la protección del ámbito hídrico, que introduce la necesidad de recuperar el coste que supone el suministro de agua, conviene también reflejar que, en directa relación con ello, se plantea la utilización de los instrumentos jurídicos financieros como herramienta útil para combatir el riesgo de sequía en diversos documentos, de los que cabe destacar la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, bajo la denominación "Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea".

Pues bien, en este documento se hace hincapié en la eficiencia de las tarifas de agua para garantizar la sostenibilidad del uso hídrico. Y para ello, expresaba la necesidad de cobrar al usuario un precio justo del agua que incorporara los criterios expresados en la DMA, y concretamente, que cumpliese con el principio de recuperación de los costes, incluidos los costes ambientales y los relativos al propio recurso (el tan mentado artículo 9 de la DMA). Esto, por lo tanto, cobra todo su sentido en la prevención de sequía que requiere de medidas eficaces que garanticen la disponibilidad del recurso hídrico para los usos planificados, entre las que habremos de incluir la aplicación de una tarificación eficiente en los diferentes usos hídricos. Dejemos para más adelante una mayor profundización de la cuestión.

En el caso de las inundaciones, las medidas de actuación de carácter preventivo han venido consistiendo en acciones estructurales que con las que tradicionalmente se ha desarrollado, ya fuere mediante presas de laminación, desvíos y encauzamientos, trasvases, diques de contención y obras similares, entre las que cabe citar los embalses, cuya construcción también ha servido para reducir, retardar e incluso impedir la onda de crecida. Para cobrar importancia, las medidas denominadas no estructurales[193], resultando la planificación y ordenación del

[193] Las actuaciones de tipo estructural, además de implicar en muchos casos un importante impacto ambiental que puede llegar a impedir la asunción del proyecto conforme a las exigencias legales, tampoco resultan medidas de plena garantía en cuanto a la seguridad. La implantación de las mismas requiere un concienzudo estudio tanto del sistema fluvial en el que se van a asentar como del diseño y ejecución de la propia obra, para evitar que lejos de cumplir el objetivo de contrarrestar la inundación, contribuya a ser la causa e incluso a intensificar los efectos de la misma.

territorio, junto con los sistemas de previsión, alerta y vigilancia[194], las medidas más extendidas. Ahora bien, no cabe llevarse a engaño, dado que medidas de reducción del riesgo en sede de ordenación territorial, difieren en su contundencia según se trate de nuevas construcciones o de expansiones urbanísticas en proceso, respecto de las ya consolidadas en su calificación o con edificaciones ya existentes[195]. Todavía, son nulas en nuestro país las iniciativas en el fomento de reubicaciones de elementos expuestos al riesgo, como tampoco se vislumbra una práctica generalizada de deslindes administrativos en el que se dé pleno cumplimiento a las exigencias de protección de zonas inundables según la normativa de aguas.

Las medidas preventivas en el supuesto de incendios son muchas y variadas. Desde las más inminentes como las redes de detección de incendios acompañadas por vías de comunicación adecuada[196], hasta las más previsoras con los sistemas de predicción del peligro (para lo cual los servicios meteorológicos parecen cruciales junto con otros medios, como las labores del personal forestal) o la elaboración de una previa evaluación del riesgo de incendio. En este último caso, se utiliza la representación cartográfica, junto con técnicas que analizan las imágenes de satélite y los sistemas de información geográfica (SIG), a los que se introducen unas variables como la orografía, vegetación, entre otros, que sirvan de simuladores que permitan comprender y ensayar el posible desarrollo de un incendio, a la par que se puedan idear otros modelos de simulación de incendio. Todo ello, con la finalidad de poder diseñar un plan de defensa ante el riesgo de incendio, como ocurre con cualquier otro riesgo. Y si nos detenemos en propio entorno natural, también medidas podrán aplicarse para prevenir el peligro de incendio, reduciendo la acumulación de todo aquello que pueda combustionar el fuego (la llamada selvicultura preventiva) como el desbroce, la poda, el clareo, el pastoreo controlado, la mezcla de especies resinosas y frondosas, la siembra de especies de baja biomasa, o con contenido en sales, la protección de zonas húmedas, por poner ejemplos que explican los expertos en la materia.

---

[194] Otras acciones citadas por entendidos vienen encaminadas a la reforestación de las cabeceras de las cuencas (para reducir la escorrentía superficial y la erosión), la regeneración y protección de los bosques de ribera y la limpieza periódica de los cauces.

[195] Ejemplo de ello es el artículo 9. ter del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (BOE núm. 103, de 30), introducido en la reforma llevada a cabo en el Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre (BOE núm. 314, de 29), en el que se constata una regulación legal con tintes limitados, donde lejos de imponer restricciones absolutas, marcan pautas de precaución en las zonas de flujo preferente que estuvieren ya edificadas o calificadas como suelo urbano.

[196] Como medida de alerta temprana, la Administración dispone de un sistema de detección y seguimiento de potenciales focos de fuego, llamado hotspots, mediante la observación y registro de datos obtenidos por plataformas de observación satelitales. Esta herramienta, además de la detección de los focos de fuego, permite realizar unas simulaciones de propagación del fuego teniendo en cuenta las previsiones meteorológicas presentes en el momento, como humedad, temperatura y viento, el estado del combustible en la zona afectada y el relieve del terreno, todo ello proyectado sobre un sistema de información geográfica que contiene los elementos vulnerables de la zona: poblaciones, tendidos eléctricos, posibles hospitales, infraestructuras, etcétera. Este sistema permite el apoyo a la toma de decisiones de las autoridades correspondientes ya que, desde CENEM, se difunde el informe, fruto de la mencionada simulación, a todos los miembros del Comité Estatal de Coordinación (CECO) así como a los organismos competentes de la comunidad autónoma donde se ha registrado la detección.

En el caso de la gestión pública del riesgo de terremotos, además de fomentar el estudio científico del fenómeno, se orienta principalmente a reducir la vulnerabilidad y exposición, con medidas que nuevamente tienen mucho de concienciación y educación a la ciudadanía, pero también de fomento del aseguramiento y la elaboración de planes anticipados ante la emergencia por seísmo, sin obviar las medidas más eficaces en torno al uso del suelo, a la ordenación territorial y, por supuesto, a la construcción sismorresistente de edificios, infraestructuras e instalaciones urbanas[197]. La prevención de los mismos no pasa solamente por la implantación de protecciones estructurales como pueden ser muros, vallas, o reforzamiento de la estabilidad de las laderas, hasta con la reforestación, sino también con los estudios previos del suelo para constatar posibles riesgos de movimiento del terreno que se tengan en cuenta en la propia planificación territorial, además de en cualquier proyecto de construcción.

Las medidas que se han llevado a cabo para tratar de contener los efectos de la erupción volcánica no han tenido resultados óptimos, nos referimos a la construcción de obstáculos o barreras para contener la lava, o canales artificiales para regular su curso o incluso el riego para solidificar la misma. Y es que los métodos más eficaces para evitar el daño han demostrado ser la propia restricción en el uso del terreno adyacente[198]

3. REGULACIÓN DE ALGUNAS DE LAS ACTIVIDADES O SERVICIOS PÚBLICOS MÁS REPRESENTATIVOS, RELACIONADOS CON LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN ANTE EL RIESGO NATURAL

En estos apartados se va a hacer mención a algunas de las actividades públicas que encajan dentro de la gestión pública del riesgo natural, pero en tanto encierran alguna implicación con instrumentos de carácter tributario o financiero que sirvan para su sostenimiento. Efectivamente, son pocas las actividades o servicios que se traen a colación, porque escasamente existen campos de actuación pública en los que se hayan arbitrado figuras específicas que formen parte de sus fuentes de financiación. Con ello este capítulo sirve para dotar de contenido a las tres actividades que se tratan (protección civil, sistemas de alerta temprana y aseguramiento público del riesgo extraordinario, que permiten enlazar con capítulos sucesivos, donde profundizar en el estudio de los tributos vigentes relacionados con las mismas.

---

[197] MARTÍN MARTÍN (2002), pág. 332.

[198] Pese a que se admite que los suelos volcánicos son fértiles para la agricultura, por lo que es habitual la ocupación de zonas de riesgo.

A. Protección Civil

Si tiene que señalarse la principal actividad desarrollada por el poder público en torno a las catástrofes y calamidades colectivas, necesariamente se hará mención a la protección civil, cuya regulación básica se halla en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil[199]. Este servicio tiene como finalidad preservar a personas y bienes, tratando de garantizar una respuesta adecuada, ante emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de acción humana, sean estas accidentales o intencionadas.

La protección civil se concibe legalmente como un servicio público[200] [artículo 1 de la LSNPC o artículo 26.1 c) LBRL], pese a que no todos los autores están conformes con dicha afirmación. Barcelona Llop duda de esta calificación como servicio público, cuando menos, bajo esa concepción tradicional que se le ha dado en la doctrina[201]. Y considera que más que un genuino servicio público, la protección civil es "*organización, coordinación y dirección de un aparato administrativo plural y ya en funcionamiento, al que eventualmente pueden sumarse servicios privados capaces de contribuir a la superación de la crisis*".

A estos efectos se ha configurado el Sistema Nacional de Protección Civil en virtud de la mencionada legislación que conforma el marco legal básico de coordinación de la actividad entre todas las administraciones públicas. Existiendo otra normativa complementaria como la Norma Básica de Protección Civil[202], que ha servido de guía para la confección de una planificación previa ante riesgos mayores específicos en todos los niveles territoriales. El escenario legal sobre la materia de protección civil descansa también en un elenco de normas legales autonómicas, auspiciadas por la interpretación constitucional de los límites competenciales entre el Estado y las CCAA (a los que se hará alguna referencia posteriormente). Estas normativas autonómicas no son uniformes en todos los territorios; en algunos casos se dedican en exclusiva a la protección civil; en otros prefieren legislar bajo el título de emergencias, en algún supuesto bajo el común denominador de ambos conceptos o solamente respecto de algún servicio de emergencia (el de prevención y extinción de incendios, y salvamento). En definitiva, todas ellas engloban previsiones legales que pueden estar relacionadas con el servicio público de protección civil.

De esta forma se ha ido gestando todo un sistema de protección civil que lo conforman un conjunto de normas, procedimientos, órganos y recursos humanos y

---

[199] BOE núm. 164, 10 julio 2015.

[200] Ochoa Monzó considera que se trata de un servicio público, aunque no reúna todos los caracteres del concepto en sentido estricto, dada su calificación ex lege como tal. Se trata de una actividad prestacional que da satisfacción a necesidades indispensables para la vida social y cuya titularidad queda reservada a favor del ente público, aunque la propia normativa contemple también la participación de la ciudadanía. [OCHOA MONZÓ (1995), pág. 286].

[201] En tanto, dice este autor, que existen reparos de que tenga la condición propia de un servicio público cuando no se corresponde con una organización prestacional ad hoc, asimilable a servicios públicos genuinos como el sanitario, educativo o, por supuesto, el abastecimiento del agua potable. [BARCELONA LLOP (2018), pág. 258].

[202] Aprobada por el Real Decreto 407/1992, de 24 de abril (BOE 1 de mayo de 1992, núm. 107).

materiales dispuestos a proteger al ciudadano cuando acontezcan los sucesos catastróficos[203]. Y, con ello, se ha ido perfeccionado un concepto de la protección civil, cuya perspectiva jurídica ha estado trazada, en gran medida, por la interpretación que ha venido realizando, en sucesivas sentencias, el TC, hasta ofrecer una completa definición de protección civil en la Sentencia 58/2017, de 11 de mayo, (F.J. 3)[204].

En esta sentencia se identifica la materia con el *"conjunto de reglas y protocolos dirigidos a regular la forma de actuar de las Administraciones públicas movilizando los distintos medios y servicios necesarios para hacer frente o dar respuesta a una situación de emergencia, coordinando los diversos servicios que han de actuar para proteger a personas y bienes, para reducir y reparar los daños y para volver a la situación de normalidad" (STC 155/2013, de 10 de septiembre, FJ 3). Así, todas aquellas actuaciones para proteger a personas y bienes que deban emprenderse para hacer frente o dar respuesta a una situación de emergencia tienen un encuadre natural dentro de la materia protección civil. Tales actuaciones incluirían tanto las acciones preventivas, como las actuaciones tendentes a la inmediata protección y socorro de personas y bienes consecuencia de situaciones catastróficas, es decir la respuesta inmediata a las emergencias, pero incluirían también aquellas otras acciones dirigidas al restablecimiento de la normalidad en la zona siniestrada, esto es, las medidas de "reducción y reparación de daños y para volver a una situación de normalidad" (STC 87/2016, de 28 de abril, FJ 4).*

La normativa estatal de protección civil no contempla una relación exhaustiva de riesgos sobre los que se dispensa el servicio de protección civil[205], limitándose a mentar a las situaciones de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en las que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente, generándose unas necesidades y recursos que pueden exigir la contribución de todas las Administraciones Públicas, organizaciones, empresas e incluso de los particulares (Preámbulo de la Norma Básica de Protec-

---

[203] Izu Belloso explica someramente cómo se conforma el sistema nacional de protección civil, expresando los siguiente: "*En 1941 se atribuyen diversas funciones de prevención a la Jefatura Nacional de Defensa Pasiva, dentro de una óptica bélica. La Ley de Orden Público de 1959 atribuye a las autoridades gubernativas la obligación de adoptar todas las medidas conducentes a la protección, asistencia y seguridad de las personas en caso de catástrofe o calamidad pública (art. 17). En 1960 se creó la Dirección General de Protección Civil, de la que dependían las Jefaturas Provinciales y Locales de Protección Civil; sin embargo, este encuadramiento en la Administración civil no estaba todavía muy claro, ya que en 1967 ve reducido su rango a Subdirección General y pasa a depender de la Dirección General de la Guardia Civil. Un paso fundamental en la configuración del sistema lo da "el Decreto de 29 de febrero de 1968, que abordaba por primera vez los aspectos operativos en casos de emergencia. En 1980 se crea de nuevo la Dirección General de Protección Civil, dentro del Ministerio del Interior, y se crea también la Comisión Nacional de Protección Civil como órgano coordinador, consultivo y deliberante. Finalmente, en 1985 se promulga la Ley de Protección Civil*" [IZU BELLOSO (1991), pág. 2]

[204] BOE 15 de junio de 2017, núm. 142.

[205] Lo que delimita la ley estatal es la inclusión en la Red Nacional de Información de los catálogos oficiales de actividades que pueden originar una emergencia de protección civil (art. 9.2 b). Sí que en alguna norma autonómica como Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Aragón (BO Aragón 30 diciembre 2000, núm. 151) sí se refiere a la previsión de que el Gobierno confeccione un catálogo de Riesgos (artículo 17), que puede identificarse con la relación realizada por el Plan Territorial de Protección Civil (apartado 4.1 relativo a los riesgos), aprobado por Decreto 220/2014, de 16 de diciembre (BO Aragón núm. 253, de 26 diciembre), que incluye entre otros a inundaciones, incendios forestales, sismos, químicos, transportes de mercancías, radiológicos, fenómenos meteorológicos adversos, geológicos, etc.

ción civil)[206]. De lo cual se colige que la protección civil cobra sentido respecto de los riesgos de mayor gravedad (riesgos mayores, en palabras de Ochoa Monzó[207]). Dice Menéndez Rexach que la protección civil es una parte de la seguridad pública "pero también tiene por objeto solo una parte de las emergencias: las denominadas extraordinarias (catástrofes y calamidades públicas)[208]"

El objetivo principal del servicio público es intervenir para ayudar y proteger a la población cuando se produce el evento dañoso, por lo tanto, es en el momento de la catástrofe cuando manifiesta realmente su actividad.

Unido a ello, debe tenerse en cuenta que la actividad de protección civil no se dispensa únicamente por el Estado, sino que se presta también por todos los niveles territoriales. La protección civil se convierte en una de las muchas excepciones que existen (aun justificada en este caso) a la premisa difundida en el marco del principio de estabilidad financiera, que aboga por "una Administración, una competencia"[209]. Sucede que la amplitud de actividades que subyacen en esta materia y su afectación a la totalidad de la ciudadanía, hace necesaria una implicación ineludible de todos los órdenes territoriales. El reparto competencial entre ellos va a depender no solo de criterios de territorialidad, sino fundamentalmente de factores en torno a la gravedad o importancia de los efectos sobre los que dispensar la protección[210]. Los límites de esta concurrencia de competencias han sido marcados por las resoluciones judiciales del TC, desde que comenzaron a surgir los primeros conflictos entre el poder central y el autonómico, motivados por la omisión de toda referencia a la protección civil en el reparto de competencias del texto constitucional[211]. Es por ello que el Tribunal recondujo esta actividad dentro de la competencia de seguridad pública recogida en el artículo 149.1.20 CE, haciendo recaer en el Estado central la protec-

---

[206] La Ley 17/2015 sí que menciona exhaustivamente los riesgos que deben contar con plan especial: riesgos de inundaciones; terremotos; maremotos; volcánicos; fenómenos meteorológicos adversos; incendios forestales; accidentes en instalaciones o procesos en los que se utilicen o almacenen sustancias químicas, biológicas, nucleares o radiactivas; accidentes de aviación civil y en el transporte de mercancías peligrosas, así como los relativos a la protección de la población en caso de conflicto bélico y aquellos otros que se determinen en la Norma Básica (art. 15.3).

[207] OCHOA MONZÓ (1995), pág. 295.

[208] MENÉNDEZ REXACH (2011), pág. 23.

[209] Con ello, se pretendía terminar con la duplicidad de competencias y el derroche económico que implicaba esta situación. Así, sucede con la mención expresa en la normativa reguladora del ámbito local a la garantía de que no se produzca una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración (art. 25.5 LRBRL).

[210] Es por ello, que el sistema nacional de protección civil se desarrolla legalmente bajo los principios de integración y gradualidad. Por lo tanto, subyace la voluntad de que, gradual y progresivamente, se vayan activando medidas y aplicando recursos, en atención a la gravedad de las emergencias que se sucedan, garantizando siempre la eficacia y eficiencia del sistema.

[211] La interpretación data de la STC 123/1984, 18 de diciembre (BOE núm. 10, de 11 enero), que dilucidó un conflicto competencial positivo, promovido por el gobierno central contra la Comunidad Autónoma del País Vasco, por considerar que esta había vulnerado competencias estatales al aprobar un Decreto que creaba los Centros de Coordinación Operativa como órganos que tenían la finalidad de «organizar y coordinar la actividad de cualesquiera Organismos o Entidades de naturaleza pública o privada en caso de incidentes o emergencia para la seguridad de las personas, sus bienes y derechos. Esta interpretación jurisprudencial se consolidó con la posterior Sentencia del mismo Tribunal 133/1990, de 19 de julio (BOE 181, de 30 julio) que reforzó una suerte de subordinación de las competencias autonómicas a las superiores exigencias del interés nacional con motivo de la controversia competencial surgida en torno al Plan Básico de Emergencia Nuclear. También por las mismas causas, se dictaron las Sentencias 155/2013 de 10 de septiembre (BOE núm. 242, de 9 octubre), 87/2016, de 28 de abril (BOE núm. 131, de 31 mayo) y (la anteriormente citada) 57/2017, de 11 de mayo.

ción civil que debe prestarse en situaciones de emergencia de interés nacional[212], así como en labores de coordinación y garantía de dirección y organización unitaria entre las diversas administraciones[213]. De tal forma que las CCAA mantendrían las competencias normativas y ejecutivas sobre protección civil en el seno de su territorio y siempre que no resulte afectado el interés nacional[214]. Actualmente, casi todos los Estatutos de Autonomía recogen competencias autonómicas en materia de protección civil. Y precisamente esta distribución competencial entre el Estado y las CCAA, en los términos que ha sido interpretada por la jurisprudencia constitucional[215], vendría, a su vez, a condicionar las labores municipales (no solo en protección civil, sino también en servicios de emergencias, como incendios y salvamento), en tanto se ve constreñida su competencia dentro de los márgenes de actuación que se hayan delimitado por la legislación del Estado y de las CCAA[216].

B. Sistemas de detección y alerta temprana de los riesgos naturales

La prevención del riesgo natural tiene en el ámbito de la predicción y el aviso de la amenaza una de las claves ineludibles para lograr su objetivo último que es reducir las consecuencias dañosas en personas y bienes. Resulta esencial la obtención de información anticipada sobre el fenómeno, pero también garantizar una pronta advertencia de su inminente acaecimiento. La cobertura de estas necesidades descansa sobre los denominados "sistemas de alerta temprana" (SAT)[217], que se convierten en herramientas indispensables en la gestión del riesgo[218].

---

[212] Existe interés nacional cuando la emergencia afecte a más de una Comunidad Autónoma y requiera recursos "supraautonómicos", o bien cuando su notable dimensión exija una dirección estatal o, por último, cuando derive del estado de alarma, sitio o excepción.

[213] El Preámbulo de la Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil, aclara que esta ley sirve a los designios de procurar y salvaguardar una coordinación de los distintos servicios y recursos de protección civil, integrándolos en un diseño o modelo nacional de mínimos.

[214] Esto ha llevado a Barcelona Llop a considerar que, en realidad, la protección civil es una materia de competencia autonómica, en tanto sobre estos entes recae fundamentalmente la obligación de prestar el servicio, a salvo de las labores que corresponden al Estado por la vía del artículo 149.1.29 CE (que fundamentalmente aflora en casos de interés nacional, así como en la necesidad de coordinación entre las CCAA). [BARCELONA LLOP (2018), pág. 248].

[215] Algunos autores ponen en entredicho que la interpretación jurisprudencial sobre la atribución de competencias territoriales en materia de protección civil no acudiese a vías más sencillas como aplicar el principio de subsidiariedad competencial, en aplicación de la cláusula de cierre prevista en el artículo 149.3 de la Constitución (en tanto, las competencias no asumidas por las CCAA en sus Estatutos implicarían una aplicación supletoria de la normativa estatal). [LARA ORTIZ (2018)].

[216] Artículo 25.2 f de la Ley 17/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (BOE núm. 80, de 3 de abril))

[217] La expresión no es monopolio del riesgo natural, sino que son sistemas utilizados en distintos ámbitos y contextos, que tienen como común denominador detectar factores de riesgo y anticiparse a ellos [CUADRADO (2018), pág. 184]. Se utilizan con ocasión de procedimientos establecidos para combatir amenazas de tipología dispar (desde violación de derechos humanos, ciberataques o terrorismo, hasta detección de nuevas sustancias drogodependientes, pasando por crisis financieras).

[218] En el Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030), se asumió como una de las siete metas a cumplir a nivel mundial, el incremento de la disponibilidad de sistemas de alerta temprana multirriesgo (punto g). También, la Asamblea General de la ONU, en sus Resoluciones A/Res/54/220 y A/Res/54/119, encomienda, a través de la Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (UNISDR), que se continúe fortaleciendo las capacidades para reducir los mismos mediante alertas tempranas.

La terminología se identifica con redes de observación y vigilancia, así como con dispositivos o medios tecnológicos para detectar con antelación la eventualidad de un desastre natural o humano[219], aunque se ha ido forjando una concepción integral que abarca todo un procedimiento en cadena con la finalidad de avisar con eficacia y prontitud ante la ocurrencia de un fenómeno extremo. A este respecto, se ha definido el SAT como "*el conjunto de capacidades necesarias para generar y difundir información de alerta oportuna y significativa a fin de permitir que las personas, comunidades y organizaciones amenazadas por un peligro se preparen y actúen adecuadamente y con tiempo suficiente para reducir la posibilidad de daños o pérdidas*"[220]. De tal manera que un sistema de alerta temprana eficaz debe englobar las cuatro facetas sucesivas: el conocimiento de los riesgos; el monitoreo, análisis y predicción de eventos; la comunicación o difusión de alertas y avisos; y las capacidades locales para responder a los avisos[221]. Existe una vinculación directa con la planificación de la protección civil, de la que el sistema de detección y alerta anticipada forma parte integrante como el origen de toda línea de actuación en materia de protección civil (artículo 10 de la Ley 17/2015, de 9 de julio). La captación de información a tiempo real, el intercambio de estos datos entre los distintos agentes intervinientes y entre los propios Estados afectados y su difusión resultan cuestiones preeminentes que deben presidir toda planificación preventiva[222].

---

[219] Y es que resultan fundamentales los avances científicos y tecnológicos que se vienen sucediendo para monitorizar y pronosticar con mayor fiabilidad las alertas por riesgo natural. Sobre ello, los propios científicos reconocen que "el seguimiento y la predicción de los riesgos debe hacerse en función del lugar y de un instante de tiempo específico, por lo que el sistema de alerta debe combinar el análisis de ambas variables", para ello "las técnicas de teledetección facilitan la información indirecta que, tras su tratamiento, determinan la probabilidad de que un fenómeno peligroso se dé en un lugar y en un momento determinado". Lo que explica el uso extendido a nivel mundial de la teledetección espacial o percepción remota que incluye "el conjunto de procesos, técnicas y aplicaciones que intervienen en la configuración o en el análisis de imágenes y otros datos registrados desde el espacio, tanto mediante aviones o satélites" [JORGE, J. (2002), págs., 195-196].

[220] Esta definición fue recogida por algunos autores siguiendo el criterio plasmado en la mencionada EIRD [MARTÍNEZ GÜINGLA y otro (2009), pág. 88], aunque en la Conferencia celebrada por la Plataforma Global para la Reducción de Riesgos de Desastres en Cancún, durante los días 22 al 23 de mayo de 2017, se actualizó el concepto como *"sistemas integrados de monitoreo, pronóstico y predicción de riesgo, de evaluación de riesgos de desastre y de comunicación y preparación de actividades y procesos que permitan a individuos, comunidades, gobiernos, empresas y otros tomar medidas oportunas para reducir los riesgos de desastres antes de los eventos peligrosos*".

[221] Así se contempló en los resultados de la Tercera Conferencia Internacional sobre Alerta celebrada en Bonn los días 27 a 29 de marzo de 2016 que se denominó "Desarrollo de Sistemas de Alerta Temprana: Lista de Verificación", donde consta que la eficiencia de estos sistemas se asienta bajo cuatro pilares de actuación: el conocimiento del riesgo, su seguimiento técnico y el servicio de alerta propiamente, la difusión de las alertas y por último, la concienciación y preparación para actuar. La fase relativa a la observación y monitorización del riesgo se desarrolla mediante la selección de indicadores o variables (llamados indicadores de riesgo) que van a ser observados y controlados en su manifestación y evolución.

[222] La Directiva comunitaria 2007/60/CE del Parlamento y del Consejo de 23 de octubre de 2007 relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación (DOCE L 288/27 de 6-11-2007) establece que la gestión del riesgo de inundación debe basarse en dos pilares fundamentales la evaluación preliminar del riesgo, incluida la confección de mapas de peligrosidad y riesgo, y los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación. Pues bien, también establece que en esta última planificación no se pueden descuidar las obligaciones de prevención, protección y preparación, incluida la previsión de inundaciones y, por ende, la utilización de los sistemas de alerta temprana (artículo 7.3, párrafo tercero). En nuestro derecho interno, esta regulación fue transpuesta literalmente en el artículo 11.3 del Real Decreto 903/2010 de 9 julio de evaluación y gestión de riesgos de inundación (BOE nº 171, 15-7-2010).

Así, la obligación de alertar anticipadamente de un evento natural extremo debe entenderse también en el marco de la cobertura de servicios públicos esenciales. A tal efecto, se encomienda la labor a distintas entidades públicas en razón a sus competencias legales, aunque el aviso de emergencia a las autoridades sobre la inminencia de un evento extremo se centraliza en nuestro país a través de la Red de Alerta Nacional de Protección Civil, creada en virtud de la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil y gestionada por el Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Emergencias de Protección Civil, sin perjuicio de las competencias de las CCAA[223]. Ahora bien, mucha de la información que se canaliza a través de este sistema de alerta nacional[224], procede originariamente de los datos detectados por diferentes organismos oficiales o entidades públicas. Cabe mencionar la Agencia Estatal de Meteorología en su labor imprescindible en la predicción de los fenómenos hidrológicos extremos, pero también para apoyar la prevención de otros riesgos como pueden ser los incendios forestales. También merece ser destacado que, en el caso de riesgos de carácter geológico, la planificación y gestión de los sistemas de detección de movimientos sísmicos y de actividad volcánica, se atribuye a la Dirección General del Instituto Nacional Geográfico[225], que genera y mantiene un importante volumen de datos geográficos que, en su caso, serán difundidos y distribuidos a través del Centro Nacional de Información Geográfica[226]. Sin olvidar, otra fuente de información esencial para detectar los fenómenos hidrológicos extremos (sequías e inundaciones), como son los Sistemas Automáticos de Información Hidrológica, denominados con las siglas SAIH, controlados por los organismos de cuenca en cumplimiento de sus funciones legales (artículo 24 c TRLA).

---

[223] El operativo estatal de protección civil se activa cuando ante una emergencia lo solicite la Comunidad Autónoma afectada y, en todo caso, cuando la emergencia sea declarada de interés nacional, en esos casos las funciones de dirección y coordinación serán ejercidas a nivel nacional. Lo cual no obsta a que las CCAA, a través de sus órganos de coordinación de emergencias, deban informar de cualquiera de ellas al Centro Nacional de Seguimiento y Coordinación de Protección Civil, sin perjuicio de que deban proceder a la transmisión de la alerta conforme a sus propias prescripciones autonómicas, como se desprende de lo dispuesto en el artículo 12.3 del artículo 12.3 de la Ley 17/2015.

[224] El mentado precepto citado en el apartado anterior, en su apartado 4º, específica la obligación de los organismos de las Administraciones Públicas competentes en detección, seguimiento y previsión de riesgos de comunicar al Centro de Seguimiento y Coordinación de Emergencias cualquier situación que pueda dar lugar a una emergencia de protección civil.

[225] El artículo 15 del Real Decreto 953/2018, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento (BOE núm. 183, de 30), que recoge entre las funciones de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, las siguientes: *"c) La planificación y gestión de sistemas de detección y comunicación a las instituciones de los movimientos sísmicos ocurridos en territorio nacional y sus posibles efectos sobre las costas, así como la realización de trabajos y estudios sobre sismicidad y la coordinación de la normativa sismorresistente). La planificación y gestión de los sistemas de vigilancia y comunicación a las instituciones de la actividad volcánica en el territorio nacional y determinación de los peligros asociados, así como la gestión de sistemas de observación en materia de geodinámica, geofísica, vulcanología, gravimetría y geomagnetismo y la realización de trabajos y estudios relacionados".*

[226] En el Preámbulo de la Orden FOM/2807/2015, de 18 de diciembre, por la que se aprueba la política de difusión pública de la información geográfica generada por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional (BOE núm. 309, de 26 diciembre), se indica que "*la difusión, distribución y comercialización, en su caso, de los datos geográficos corresponde al Centro Nacional de Información Geográfica*".

a. Servicio meteorológico. AEMET

La previsión y mitigación de los efectos adversos de un fenómeno de la climatología necesitan obviamente de las informaciones y predicciones que proceden del servicio meteorológico, contemplado en la Carta Magna como una competencia de carácter estatal[227]. Este servicio público se presta por la Agencia Estatal de Meteorológica, adscrita al Ministerio para la Transición Ecológica a través de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, con autonomía funcional, así como patrimonio y tesorería propios[228]. Tiene conferida legalmente la condición de autoridad meteorológica del Estado[229], asumiendo la elaboración, el suministro y la difusión de las informaciones meteorológicas y predicciones de interés general para los ciudadanos en todo el ámbito nacional, así como la emisión de avisos y predicciones de fenómenos meteorológicos extremos que puedan afectar a la seguridad de las personas y a los bienes materiales. Al igual, que se encarga de la provisión de servicios meteorológicos de apoyo a la navegación aérea y marítima y el suministro de información meteorológica a fuerzas armadas y cuerpos de seguridad para el cumplimiento de sus misiones. Su gestión incluye el mantenimiento de las redes de observación, infraestructuras y sistemas de telecomunicación necesarios para recabar los datos que serán trasmitidos a la sociedad e instituciones públicas competentes en protección civil, defensa y seguridad del Estado o transporte aéreo, sin obviar otros servicios complementarios que también ofrece, relativos a la consultoría meteorológica que pueda solicitarse a nivel público o particular.

El papel fundamental del servicio meteorológico en la gestión de los riesgos naturales se aprecia desde la propia planificación, donde es común apelar a los pronósticos y avisos del AEMET como una de las variables que terminarán sirviendo para delimitar las fases de emergencia y, por ende, para activar las medidas y acciones que deben ejecutarse en cada etapa. A título ilustrativo, los Planes específicos de protección civil con los que cuentan algunas CCAA, como Islas Baleares, para hacer frente al riesgo de los fenómenos meteorológicos adversos[230], delimitan un protocolo de actuación y aviso a organismos e instituciones sobre las situaciones de las que haya informado el servicio de meteorología estatal, a través del correspondiente centro territorial, estableciendo un procedimiento en varias fases de aviso o notificación del riesgo (prealerta, alerta, seguimiento y actuación, y por último, fin del episodio).

En el marco de la gestión de la sequía, el artículo 27 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, impone en los planes especiales un sis-

---

[227] Artículo 149.1. 20ª de la Constitución.

[228] La Agencia Estatal de Meteorología se regula en el Real Decreto 186/2008 de 8 de febrero por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Meteorología (BOE nº 39, de 14 febrero 2008).

[229] Las potestades administrativas quedan detalladas en el artículo 3 del Estatuto de la Agencia Estatal de Meteorología.

[230] Se trata del Plan Especial para hacer frente al riesgo de Fenómenos Meteorológicos Adversos, que fue aprobado mediante el Decreto 106/2006 de 15 de diciembre (BO Islas Baleares de 17 de enero de 2007).

tema global de indicadores hidrológicos[231] para reducir los efectos negativos de las situaciones de sequía, que se determinarán, a su vez, a partir de los datos hidrometeorológicos mensuales. Así, en los Planes Especiales de Gestión del Riesgo de Sequía, como el relativo a la demarcación hidrográfica del Ebro[232], se calculan los índices de sequía prolongada sobre tres variables: las aportaciones medias mensuales a embalses, las aportaciones medias mensuales a estaciones de aforo y las precipitaciones. Y añade respecto a esta última variable que se constata, preferentemente, a partir de los datos proporcionados por AEMET (apartado 5.1.1.2 de la Memoria). En la demarcación del Segura, las sequías prolongadas se identifican a través del índice estandarizado de precipitación (SPI)[233], basado en la serie histórica de precipitación mensual registrada (apartado 5.1.1.3 de la Memoria del PES de la demarcación hidrográfica del Segura).

En relación al otro riesgo hidrológico, advierte la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo de Inundaciones[234], que uno de los elementos básicos de los planes está relacionado con los sistemas de previsión y alerta, fundamentados en informaciones meteorológicas e hidrológicas. Y añade que la predicción y vigilancia meteorológica tendrá por objeto proporcionar información sobre la génesis del fenómeno, localización, extensión, duración e intensidad (apartado 2.3 relativo a los sistemas de previsión del peligro de inundaciones). En su cumplimiento, el Plan Nacional de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones[235] procede a la remisión a las especificaciones que elabore la AEMET sobre los umbrales, los procedimientos de comunicación y el tiempo de antelación de los avisos ante precipitaciones de elevada intensidad, así como del grado de satu-

---

[231] De tal forma que cada unidad territorial puede elegir una o varias variables que, combinadas o de manera independiente, proporcionen información cuantitativa indirecta de los caudales circulantes en condiciones naturales. Estos indicadores se establecerán a partir de datos proporcionados por elementos de control tales como: registros pluviométricos, aportaciones hídricas medidas en estaciones de aforo, volúmenes embalsados, reservas nivales, niveles piezométricos en masas de agua subterránea u otras variables.

[232] Última revisión aprobada por Orden TER/1399/2018, de 28 de noviembre (BOE núm. 311, de 26 diciembre)

[233] El índice SPI se define como un valor numérico que representa el número de desviaciones estándar de la precipitación caída a lo largo del período de acumulación de que se trate, respecto de la media, una vez que la distribución original de la precipitación ha sido transformada a una distribución normal. De este modo se define una escala de valores que se agrupa en tramos relacionados con el carácter de la precipitación.

[234] Aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 1994 y publicada por Resolución de 31 de enero de 1995 (BOE nº 38, 14-02-1995).

[235] Aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de julio de 2011 y publicado por Resolución de 2 de agosto de 2011 (BOE nº 210, de 1-9-2011).

ración del suelo obtenido del balance hídrico y la estimación de deshielos[236]. Y precisamente es en el Plan Nacional de Predicción y Vigilancia de la Meteorología Adversa (METEOALERTA), desarrollado por la AEMET donde se determinan muchas de dichas cuestiones. Este plan operativo, en marcha desde junio de 2006, sirve para proporcionar información óptima en un plazo máximo de 72 horas sobre la predicción y vigilancia de los fenómenos atmosféricos adversos a ciudadanos e instituciones públicas, especialmente a las autoridades de Protección Civil y medios de comunicación. Para ello se utilizan variables máximas o umbrales (basados en la intensidad y duración) que dan lugar a cuatro niveles diferenciados por colores (verde: sin riesgo, amarillo: riesgo para alguna actividad, naranja: riesgo importante, rojo: riesgo extremo) y se canaliza el aviso preferentemente a través del formato CAP[237], sin obviar que todavía siguen vigentes los llamados "boletines de aviso", complementados con avisos especiales y avisos específicos[238].

Por último, y con la vista puesta en las vías de financiación de AEMET, que serán objeto de examen posteriormente, hay que mencionarla relevante función que ejerce en el ámbito aeronáutico. El Real Decreto 995/2013, de 13 de diciembre, por el que se desarrolla la regulación del Programa Estatal de Seguridad Operacional para la Aviación Civil[239], señala la *"potencial incidencia en la seguridad operacional de la aviación civil"* que tiene, entre otros, el proveedor de servicios meteorológicos para la navegación aérea, AEMET[240], encargado de prestar este servicio necesario para las compañías aéreas a la hora de planificar sus vuelos y para los aeropuertos que deben activar los diferentes procedimientos en caso de visibilidad reducida u otras situaciones provocadas por contingencias meteorológicas adversas.

---

[236] En cuanto a la planificación en el ámbito autonómico, cabe mencionar el ejemplo del Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones en Aragón (PROCINAR), cuya revisión ha sido aprobada por Decreto autonómico 201/2019, de 8 de octubre (BOA núm. 208, de 23), que recoge expresamente en el punto 8 de su Memoria (relativo a la Operatividad del Plan) que los sistemas de previsión y aviso relacionados con precipitaciones en forma de lluvia, se fundamentan en cuatro fuentes de información, la primera de ellas es la que proporciona la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET), cuando emite un boletín de aviso de fenómenos adversos sobre la posibilidad de que se superen los umbrales de precipitación establecidos en el Plan Nacional de Predicción y Vigilancia de Fenómenos Meteorológicos Adversos, por la observación de la superación de los umbrales naranja y rojo. La emisión, contenido y difusión de los boletines de aviso cumplirán lo establecido en Plan Nacional de Predicción y Vigilancia de Fenómenos Meteorológicos Adversos. Junto a ella, se tiene en cuenta los datos que provienen de los Sistemas Información Hidrológica y redes de estaciones meteorológicas gestionadas por la Confederaciones Hidrográficas, así como de los Sistemas de control y vigilancia de las presas y balsas. Y, por último, la información que se capta in situ, indicadora de una situación de peligro por inundaciones.

[237] Es un formato de mensaje digital abierto y no propietario para todos los tipos de mensajes de avisos, general en su aplicación o medio de comunicación.

[238] Se recoge igualmente la posibilidad de emitir avisos especiales en el caso en el que converjan tanto, varios fenómenos adversos a la vez con las máximas intensidades, como una amplia extensión de superficie afectada, que incluya a distintos territorios autonómicos, o los avisos específicos si se solicita información con umbrales o zonas diferentes a las fijadas en este Plan.

[239] BOE núm. 313, de 31 diciembre 2013.

[240] Vid Preámbulo del Decreto 955/2013.

b. Servicio de detección sísmica y volcánica. Instituto Geográfico Nacional

De conformidad al artículo 15 del Real Decreto 953/2018, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica del Ministerio de Fomento[241], la detección, vigilancia y aviso sobre la ocurrencia de fenómenos extremos de carácter geofísico, corresponde al Instituto Geográfico Nacional, a través de su Dirección General, como se colige de las siguientes funciones que le atribuye dicho precepto:

"c) La planificación y la gestión de sistemas de detección y comunicación a las Instituciones de los movimientos sísmicos ocurridos en territorio nacional y sus posibles efectos sobre las costas, así como la realización de trabajos y estudios sobre la sismicidad y la coordinación de la normativa sismorresistente.

d) La planificación y gestión de los sistemas de vigilancia y comunicación a las instituciones de la actividad volcánica en el territorio nacional y determinación de los peligros asociados, así como la gestión de los sistemas de observación en materia geodinánimica, geofísica, vulcanología, gravimetría y geomagnetismo y la realización de trabajos y estudios relacionados.

e) La planificación y la gestión de las redes geodésicas activas y pasivas de ámbito nacional, de la red de nivelación de alta precisión y de la red de mareógrafos que conforman el marco y Sistema de Referencia Geodésico español, la explotación y análisis de observaciones geodésicas, el desarrollo de aplicaciones sobre sistemas de navegación y posicionamiento, así como la realización de trabajos y estudios geodinámicos".

Unido a ello, hay que tener presente que, en el ejercicio de las competencias que tiene encomendadas como servicio público, la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional produce y conserva un ingente volumen de datos que vienen a engrosar la información geográfica de España. Mucha de esta información se pone a disposición general a través de las redes digitales. Precisamente para crear la plataforma adecuada a fin de facilitar el acceso virtual se creó la llamada infraestructura de información geográfica o infraestructura de datos espaciales[242], que se halla regulada en la Ley 14/2010, de 5 de julio sobre infraestructuras y servicios de información geográfica en España[243]. En realidad, esta creación viene exigida por Europa con motivo de la obligada transposición de la Directiva 2007/2/CE[244]. Esta norma europea estableció la referida infraestructura denominada Inspire, con

---

[241] BOE núm. 183, 30 julio 2018

[242] La llamada "infraestructura de información geográfica" es una estructura virtual en red integrada por datos geográficos, y por lo tanto georreferenciados, y servicios interoperables de información geográfica distribuidos en diferentes sistemas de información bajo la responsabilidad y la gestión de distintas instancias, del sector público o privado, que es accesible vía internet con un mínimo de protocolos y especificaciones normalizadas, que se establecen con la finalidad de facilitar el acceso a estos datos" (Preámbulo de la citada Ley 14/2010).

[243] BOE núm. 163, 6 julio 2010

[244] Directiva 2007/2/CE del Parlamento y del Consejo de 14 de marzo de 2007 por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire) (DOUE L 108/1, de 27 de abril de 2007)

fines de protección medioambiental (en la consideración de que dicho objetivo requiere recabar información espacial), que, a su vez, está integrada por la totalidad de las infraestructuras implantadas por los Estados miembros.

Pues bien, entre la información geográfica que forma parte de esta infraestructura española están los llamados datos temáticos fundamentales que engloban, entre otras, la descripción de: a) zonas de riesgos naturales y antrópicos, consistentes en zonas de riesgos caracterizadas por existencia de peligros de carácter natural (cualquier fenómeno geofísico, geológico, hidrológico o atmosférico), tales como movimientos de terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones o incendios forestales naturales que, debido a su frecuencia, localización o intensidad, puedan afectar negativamente a la población; o por la existencia de peligros antrópicos, tales como radiológicos, químicos, etc.; b) condiciones físicas atmosféricas, que incluyen datos geográficos basados en mediciones, modelos o en una combinación de ambos, así como los lugares de medición); c) aspectos geográficos de carácter meteorológico, que incorporan mediciones de las condiciones meteorológicas, temperaturas, evapotranspiración, velocidad y dirección del viento; d) rasgos geográficos oceanográficos, que aporten las condiciones físicas de los océanos (corrientes, salinidad, altura del oleaje, etc.) y e) las regiones marinas, con las condiciones físicas de los mares y masas de aguas salinas (apartados 12 a 16 del Anexo II de la Ley 14/2010). Por lo tanto, se trata de datos geográficos esenciales que contribuyen a dotar de prevención y protección frente al riesgo natural.

c. El Servicio Automático de Información Hidrológica (SAIH) de los organismos de cuenca

El otro sistema de información al que ya hemos hecho referencia por resultar decisivo su cometido en orden a la prevención y mitigación de daños ante los fenómenos hidrológicos adversos es el Sistema Automático de Información Hidrológica (SAIH). Ya el Libro Blanco del Agua calificó al SAIH como *"un instrumento clave para una moderna gestión de las situaciones hidrológicas extremas*". Y es que ciertamente esta herramienta hunde sus orígenes en las medidas que se implantaron tras las graves inundaciones que se produjeron en el año 1982 con motivo de la rotura de la presa de Tous, junto con las sufridas al año siguiente en el País Vasco. A este respecto, se suele explicar que la Dirección General de Obras Públicas del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente (existente en ese momento) redactó en 1983 el programa de proyecto "Red Nacional para el seguimiento en tiempo real de avenidas y recursos hidráulicos" como antecedente inmediato del posteriormente denominado SAIH, que pretendía ofrecer un *"apoyo técnico a la exigencia de racionalizar y agilizar el proceso de toma de decisiones en relación al seguimiento de avenidas*"[245]. A tal fin, el primer sistema se instaló en la cuenca

[245] REIN DUFFAU (1996), pág. 55.

del Júcar en el año 1984[246], así como en la cuenca del Segura, dos años más tarde sería el turno de las cuencas del Sur, y en 1988 en la demarcación del Ebro. Habría que esperar al año 1992 para que las demarcaciones del Guadalquivir, Duero, Tajo y Guadiana contasen con este instrumento[247]. Unido a ello, hay que tener en cuenta que también a partir del año 1983 comienza la implantación sucesiva del Programa de Evaluación de Recursos Hídricos procedentes de la innovación (ERHIN). Actualmente, los Sistemas Automáticos de Información Hidrológica se encuentran operativos en casi todas las demarcaciones hidrográficas (en todas las demarcaciones intercomunitarias y en las intracomunitarias salvo Galicia Costa y las insulares).

El SAIH puede definirse como el "sistema de captación, transmisión, tratamiento, presentación y proceso de las variables hidrológicas/hidráulicas descriptivas del estado de la cuenca en cada momento"[248]. Viene descrito en la planificación hidrográfica como el sistema de información que permite obtener en tiempo real datos de carácter hidrometeorológico e hidráulico con dos objetivos principales consistentes en prevenir y actuar eficazmente en situaciones de avenida, pero también en contribuir a optimizar la asignación y explotación de los recursos hídricos[249].

El funcionamiento del SAIH, cuyos equipos y redes de telecontrol han experimentado un gran avance en el campo tecnológico, se basa en la instalación de puntos de control sensorizados distribuidos por toda la zona de actuación que captan datos en tiempo real en pluviómetros y pluvionivómetros, en embalses, presas, azudes (en este caso miden datos sobre los niveles de agua, caudales en conducciones, posiciones de compuertas y válvulas), en ríos y ramblas con estaciones de aforo, en canales (con aforos) y estaciones meteorológicas (que miden temperatura, humedad, radiación solar, evaporación, dirección y velocidad del viento). A través de microprocesadores, estos sistemas se encargan de la adquisición y tratamiento previo de esta información suministrada por los sensores para prepararla para su transmisión a través de una red de comunicación por radio terrestre o por satélite, terminando en el centro de procesos de cada demarcación,

---

[246] Explica Milla Riera que originariamente las adjudicaciones de las instalaciones del SAIH se primaron los equipamientos y fabricación netamente española, para potenciar la industria e investigación nacional. MILLA RIERA (1996), pág. 15-16. Precisamente la férrea apuesta por el mercado nacional, como advierten los expertos, los lleva a pregonar que el modelo SAIH español es exportable a otros países, con empresas españolas punteras en este ámbito tecnológico, aupadas también por el buen hacer de la Administración en la planificación y gestión hídrica [ANDRÉS CONDE, GONZÁLEZ VALLVÉ y CENTENO GUTIÉRREZ (2019)].

[247] De esta forma se expresa en el estudio de ANDRÉS CONDE, GONZÁLEZ VALLVÉ y CENTENO GUTIÉRREZ (2019).

[248] REIN DUFFAU (1996), pág. 56.

[249] Así se describe en la Memoria del Plan Hidrológico del Ebro 2015-2021, añadiendo que el SAIHEBRO está compuesto por las siguientes estaciones de control y sensores: 99 estaciones en presas 225 aforos en ríos, 285 aforos en canales, 373 pluviómetros, 193 sensores de temperatura y 27 estaciones de la Red de Alerta de Calidad – SAICA- (pág. 140). Como también los expertos en tecnología advierten que actualmente este sistema de información requiere de implantación de elementos electromecánicos, equipos de comunicaciones, elementos eléctricos y electrónicos, ordenadores, así como la infraestructura física necesaria [ANDRÉS CONDE y otros (2019)].

donde se almacenan, elaboran, archivan y presentan los datos mediante un complejo sistema informático para su aplicación a la gestión del agua y la previsión de avenidas con el apoyo del Sistema de Ayuda a la Decisión (SAD). Este último sistema viene a ser definido como un conjunto de modelos y herramientas informáticas que, a partir de los datos que suministra tanto el SAIH como la información meteorológica, elaboran simulaciones de cómo van a discurrir los caudales de avenida o las maniobras de explotación de los embalses precisamente para tomar conciencia con antelación de los posibles daños que se pueden originar y adoptar la decisión más óptima, permitiendo también que esta información pueda ser útil tanto a autoridades, como a personal de protección civil e incluso a la población afectada.

Por lo tanto, el SAIH es un importante instrumento para los Organismos de las demarcaciones hidrográficas, no solo con la finalidad de prevenir o controlar las avenidas, sino también para gestionar los recursos hídricos, tanto en situación de normalidad como en circunstancias de escasez. Hay que tener en cuenta, que este sistema permite constatar el nivel y el caudal circulante de ríos y afluentes, así como el nivel y el volumen de embalses, el caudal de agua que es objeto de desagüe en aliviaderos, válvulas y compuertas, pero también informa de la precipitación caída en los puntos de información, incluso de la cantidad de agua extraída para los diferentes usos. En el Plan de Gestión del Riesgo de Inundaciones de la Demarcación Hidrográfica del Ebro[250] se reconoce que el sistema está diseñado especialmente para alcanzar los siguientes objetivos que se enumeran en el apartado 8.2:

- "Suministrar, automáticamente y en tiempo real, información sobre las variables climáticas, hidrológicas y de estado de la infraestructura hidráulica que son significativas y condicionantes de la gestión, control y operación hidráulica de la cuenca.

- Controlar y optimizar, a corto plazo, la operación de los embalses, canales y conducciones principales de la cuenca, tanto a efectos de satisfacción de demanda como de control de avenidas.

- Hacer previsión, a medio plazo, sobre disponibilidad de recursos que permita optimizar su asignación a los diferentes usos -riegos, abastecimiento, producción hidroeléctrica, ambientales, etc.-, tanto en los sistemas de recursos superficiales, como en los de utilización conjunta con los recursos subterráneos

- Hacer previsiones, a corto plazo, sobre la evolución de niveles y caudales en los ríos de la Cuenca y generar automáticamente alarmas, lo cual permitirá minimizar los daños causados por avenidas e inundaciones".

---

[250] Memoria del Plan de Gestión del Riesgo de Inundación de la demarcación hidrográfica del Ebro aprobado por Real Decreto 18/2016, de 15 de enero (BOE núm. 19, de 22).

También el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico, da cuenta del uso necesario de la información aplicada en varios cometidos. Además de los referidos anteriormente, la Administración reconoce expresamente el papel destacado que tiene el SAIH en las campañas de riego, en el seguimiento de los caudales ecológicos y en la vigilancia de la calidad de las aguas[251]. Sin olvidar que sirve de control de los niveles piezométricos de las aguas subterráneas[252].

Es obvio que la optimización y racionalización de la gestión de los recursos hídricos exige del previo conocimiento permanente de los caudales disponibles, como también es preciso ejercer un control riguroso en las infraestructuras hidráulicas a fin de lograr adaptar las decisiones de forma adecuada en el menor tiempo posible. De ahí, el carácter imprescindible que se otorga a los sistemas de información, concebidos como potentes herramientas para los Organismos gestores de las cuencas a la hora de llevar a cabo la planificación, el control y la gestión de los recursos hídricos, tanto en situaciones ordinarias como extremas[253].

Al mismo tiempo, la normativa legal es recurrente en cuanto a la necesidad de tener un previo conocimiento sobre el estado cuantitativo y cualitativo de las aguas para su adecuada gestión. Serían numerosos los preceptos que podrían citarse al respecto. Por ejemplo, se colige del artículo 33.1 del Plan Hidrológico Nacional la obligación de las administraciones de recabar los datos hidrológicos sobre los caudales de ríos y conducciones principales, la piezometría en los acuíferos, el estado de las existencias embalsadas y la calidad de las aguas continentales. Como también se perfila un deber legal, a propósito de la regulación prevista en el artículo 55 del TRLA, que incumbe a la Administración hidráulica en la determinación de sistemas de control efectivo de los caudales de agua utilizados para planificar y administrar correctamente los recursos y la calidad del agua. Y que se ha materializado en previsiones obrantes en otras normas más concretas, como la existente en la parte dispositiva del PH del Ebro, exigiendo la adopción de medidas de control de extracciones a empresas privadas explotadoras de infraestructuras, que deben facilitar lecturas hidráulicas (niveles, caudales, apertura de compuertas, ect.) procurando la integración de estos datos en el SAIH de la demarcación hidrográfica del Ebro [art. 53.3 Anexo XII del PH de la parte española de la DH del Ebro (2015-2021)[254]].

---

[251] Efectivamente, los SAIHs tienen una presencia destacada en la conservación y protección del dominio público hidráulico, no en vano este objetivo está recogido expresamente en la planificación hidrológica, en la Memoria del PH del Ebro se reconoce expresamente que "desde la aprobación del PH 2009-2015 se ha venido realizando el seguimiento al cumplimiento de los regímenes de caudales hidrológicos, elaborando informes mensuales a partir de la información suministrada por el SAIH" (pág. 110). También encontramos referencia a esta función medioambiental en lo dispuesto en el artículo 33.3 a) del PH de la DH Miño-Sil o artículo 11 del PH del Segura relativo al control de los caudales ecológicos.

[252] Todas estas funciones para las que se puede aplicar el SAIH se pueden consultar en la web ministerial: https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/evaluacion-de-los-recursos-hidricos/SAIH/.

[253] DE ANDRÉS CONDE (2012), pág. 7-14.

[254] BOE nº 16, 19 enero 2016.

C. El papel del Consorcio de Compensación de Seguros en el seguro de riesgo extraordinario

Detenerse, aun mínimamente, en el papel que el Estado juega en el ámbito del seguro de riesgo extraordinario, puede entenderse como una desviación del objeto de investigación, centrado en el plano de la prevención o gestión del riesgo natural. Y es que ciertamente las indemnizaciones que tenga que sufragar el Consorcio de Compensación de Seguro se traducen en gasto público que, además, se va a materializar una vez se ha producido la catástrofe, como una medida de reparación del daño. Ahora bien, la propia existencia y creación de un sistema de aseguramiento estatal no deja de ser una herramienta previsora, en tanto trata de garantizar *ex ante* que se va a poder hacer frente a medidas paliativas o compensatorias para los damnificados. Y, por lo tanto, no deja de tener tintes preventivos precisamente para garantizar en el futuro una forma de protección estatal ante una catástrofe natural. Por este motivo se considera pertinente incluir este apartado como una actuación pública propia de la gestión del riesgo natural. Y ello, cuando, además, se explora la posibilidad de que el recargo, que sirve para sostener económicamente el sistema, pueda contribuir al fomento de acciones particulares proclives a la previsión del riesgo natural o de sus efectos perniciosos.

Se ha entendido que un estudio relativo al riesgo natural, bajo la perspectiva de su gestión pública de carácter financiero, no puede obviar la referencia a la protección aseguradora que dispensa el Estado frente a determinados daños catastróficos que se pueden producir por esta causa. Bien es cierto que este cobijo asegurador se presenta con un cariz de subsidiariedad, que llevará a considerar al Consorcio de Compensación de Seguros como un instrumento al servicio del mercado asegurador español[255]. Esto tendrá una rápida lectura que trataría de dar una visión de la labor pública como complemento ante la inexistencia de una póliza de seguro privado que cubra estas pérdidas. Pero la realidad demuestra que, salvo contadas excepciones, el riesgo extraordinario no está amparado por entidades privadas, y sigue imperando la cobertura pública que garantiza el Consorcio, con años de experiencia eficaz en el cumplimiento de su cometido, gracias al perfeccionamiento de un engranaje de colaboración y coordinación con el sector privado de seguros, en cuyo mercado está plenamente integrado.

a. Consideraciones generales

El Consorcio de Compensación de Seguros (en adelante CCS), es una entidad pública empresarial, cuya regulación actualmente descansa en el Real Decreto Legislativo 7/2004 de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de su Estatuto Legal[256].

---

[255] Palabras pronunciadas por Machetti Bermejo, quien fuera el Director General del CCS durante los años 2001 a 2011. FRA PAELO (2010), pág. 1.

[256] BOE 5 de noviembre 2004, núm. 267.

Su precedente histórico se sitúa en el llamado "Consorcio de Compensación de Riesgos de Motín", creado en 1941 para servir de apoyo provisional en la recuperación y rehabilitación tras la contienda de la Guerra Civil, aunque su actividad se aprovechó, también, para atender otro tipo de siniestros con gran incidencia en aquellos años[257]. Es a partir de 1954 cuando se configura, con carácter de permanencia, el actual Consorcio de Compensación de Seguros, con el cometido esencial de dar cobertura al riesgo extraordinario.

Esta entidad estatal aseguradora ostenta personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, y se halla adscrita al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, a través de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSFP). Su órgano supremo de decisión es el Consejo de Administración, formado por catorce miembros (siete se corresponden con altos directivos de aseguradoras privadas y otros siete con altos cargos de la Administración) y está presidido por el Director General de Seguros y Fondos de Pensiones. La actividad que viene ejerciendo, no solamente se rige por la normativa que le es propia, sino que está sometida al ordenamiento jurídico privado, propio del ramo del seguro. Dentro de sus funciones esenciales, ya se ha expresado, que el Consorcio ha estado principalmente vinculado con la cobertura de los riesgos extraordinarios, considerando este sistema público de indemnización por daños catastróficos como único en el mundo.

A pesar de ser este el más reseñable de sus cometidos, ha venido adquiriendo a lo largo de los años responsabilidades en otros ámbitos. Así ejerce también funciones de tipo asegurador en el seguro agrario combinado, en el seguro obligatorio de automóvil, en el seguro de responsabilidad medioambiental (formando parte del Pool Español de Riesgos Ambientales desde 1998[258]), en el seguro de accidentes personales en la extinción de incendios forestales, habiendo asumido temporalmente otras labores de aseguramiento cuando se ha decidido en el seno orgánico de la entidad (por mayoría cualificada de su Consejo de Administración)[259]. Pero también viene desarrollando otras labores que no son propiamente actividades de seguro, como su intervención en la liquidación y saneamiento de entidades aseguradoras privadas, en la gestión del Fondo de Compensación de Daños Ambienta-

---

[257] Se trata del incendio que se produjo en Santander, en febrero de 1941; el incendio de Canfranc, en abril de 1944; el incendio de El Ferro, en mayo de 1944; la explosión de minas de La Marina en Cádiz, en agosto de 1947; explosión de polvorín en Alcalá de Henares, en septiembre de 1948.

[258] El Pool Español de Riesgos Medioambientales es una Agrupación de Interés Económico constituida en 1994, que en virtud de un convenio entre aseguradoras, se dispensa cobertura, en régimen de correaseguro, para daños causados por contaminación, siempre que sea de forma accidental, garantizando la restauración de daños imprevistos a los recursos naturales, la cobertura de gastos de defensa, prestación de fianzas judiciales y, la cobertura del coste de medidas de prevención ante una situación de riesgo inminente de daño ambiental, con la medida complementaria de cubrir la responsabilidad civil por daños a terceros.

[259] A título ilustrativo, baste reflejar que el Consorcio asumió transitoriamente el reaseguro por actos de terrorismo en la navegación área tras el 11-S, así como el reaseguro del crédito a la exportación durante los años 2009 y 2010.

les[260] o en labores de prevención e investigación en el conocimiento de los riesgos extraordinarios[261]. Unido a todo ello, el Consorcio ha ido paulatinamente perfeccionando sus objetivos, sus programas y su actuación pública, previa planificación estratégica de su actividad en períodos de tres años, mediante la elaboración de los Planes de Actuación Trienal (PAT)[262].

b. La cobertura aseguradora del riesgo extraordinario

El riesgo es un concepto perfectamente definido en el ámbito asegurador[263], que cuando se le acompaña del carácter de extraordinario, se le identifica con las amenazas que, para el hombre, pueden representar las acciones de los fenómenos naturales o de origen antropogénico, cuando son susceptibles de provocar un enorme potencial de pérdidas, aunque resulte irrelevante a estos efectos la cantidad de daño que finalmente se haya producido en la práctica[264].

Durante mucho tiempo la cobertura de las contingencias extraordinarias se atribuyó en exclusiva al Consorcio de Compensación de Seguros[265]. Sin embargo, la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea, supuso la implantación de la libertad de prestación de servicios de seguro distintos al de vida y, con ello, la pérdida del carácter monopolístico de la principal función del Consorcio,

---

[260] El Fondo de Compensación de Daños Ambientales nace en virtud de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Ambiental (BOE núm. 255, de 24) que impone a los operadores que realicen actividades económicas o profesionales susceptibles de ocasionar daños al medio ambiente la necesidad de contar con una garantía financiera obligatoria que les permita hacer frente una hipotética responsabilidad medioambiental. Dicha garantía puede prestarse, entre otras vías, por la suscripción de póliza de seguro privado, que llevará aparejada una aportación al referido Fondo de Compensación. La gestión del mismo corresponde al Consorcio a tenor del artículo 33 de la citada norma legal. Y con ello se prolonga la cobertura de responsabilidad del operador durante treinta años, es decir, los primeros tres años a través de la póliza ordinaria y el tiempo restante a través de dicho Fondo.

[261] Del mismo modo, cabe mencionarse que el Consorcio se encarga de la gestión, por cuenta del Estado, del Fondo de Reserva de los Riesgos de Internacionalización de la Economía Española (se trata de un fondo destinado a amparar los riesgos de operaciones de empresas españolas en el exterior, que administra el CCS en virtud de lo dispuesto en la Ley 8/2014, de 22 de abril -BOE núm. 98, de 23 abril). Y, por último, hay que señalar la realización de labores de control e información con el registro de seguros obligatorios, con el acopio de datos sobre los seguros de incendios o sobre el seguro de automóvil.

[262] Actualmente está vigente el Plan de Actuación Trienal para los años 2020-2022, con tres objetivos estratégicos: gestión empresarial, responsabilidad social corporativa y transformación digital y ciberseguridad.

[263] El riesgo, desde la perspectiva aseguradora, se define como la posible ocurrencia por azar de un acontecimiento que provoca una necesidad económica y cuya aparición cubre la póliza.

[264] JIMENEZ, LACAMBRA y MOLINOS (2019), pág. 49.

[265] El sector privado ha sido, y sigue siendo, reticente a asegurar el riesgo catastrófico o extraordinario, por varias motivaciones, principalmente las que tienen que ver con la falta de rentabilidad y aceptación social de estos seguros, en tanto pueden implicar un coste considerable para propio asegurado. Y, por otra parte, es obvia la conveniencia de contar con el respaldo público en este tipo de aseguramiento, precisamente para garantizar a la sociedad unos mínimos de cobertura esenciales.

que se materializó con la aprobación de la Ley 21/1990, de 19 de diciembre[266]. A partir de ese momento, el aseguramiento cubierto por Consorcio operaría de forma secundaria, en caso de inexistencia de póliza privada que ofreciera cobertura de riesgo extraordinario, o si existía esa garantía, no fuese posible cumplirla por insolvencia de la entidad aseguradora privada.

Por lo tanto, este sistema público de indemnización ante un evento extraordinario va desplegar sus efectos solo cuando el siniestro no sea indemnizado por una aseguradora privada. Unido a ello, va ser preciso que concurran otros condicionantes legales, el más importante es que la víctima o el damnificado hubiera suscrito una de las pólizas de seguro, cuya prima incorporase un recargo en favor del CCS y estuviera al corriente en su pago. Otro requisito añadido va a tener relación con la localización del siniestro en territorio español, salvo una excepción relativa a eventos extraordinarios originados en otros países cuando han provocado daños personales en residentes españoles, que serán los únicos cubiertos por el aseguramiento público.

Pues bien, prácticamente todos los ramos o modalidades concretas de póliza ordinaria de seguro privado llevan acoplada la cobertura automática del riesgo extraordinario por el Consorcio, con el pago adicional del recargo correspondiente[267]. Los supuestos excluidos expresamente por ley son las pólizas de seguro agrario combinado, de transporte de mercancías, o de construcción y montaje, además del resto de seguros que no se ciñan a los incluidos por la norma legal[268].

Respecto a los riesgos extraordinarios que son objeto de la cobertura aseguradora del Consorcio, vienen relacionados en tres bloques recogidos en el artículo 6 de su Estatuto legal, que es reproducción de lo dispuesto en el artículo 1 del Reglamento del Seguro Extraordinario[269]. El primero de ellos, se refiere a los fenómenos de la naturaleza, acotando la garantía en casos de inundación extraordinaria, terremoto, maremoto, erupción volcánica, tempestad ciclónica atípica y caída de cuerpos siderales y aerolitos. Los otros dos bloques tienen que ver con daños de carácter político-social, como terrorismo o tumulto popular, o bien por actuaciones de las Fuerzas armadas, entre otros.

Cabe destacar que, en esta relación pretendidamente cerrada, no aparece un riesgo natural que, sin embargo, pueden generar daños catastróficos, como es la

---

[266] Ley 21/1990, de 19 de diciembre, para adaptar al Derecho español a la Directiva 88/357/CEE, sobre libertad de servicios en seguros distintos al de vida y de actualización de la legislación de seguros privados (BOE núm. 304, de 20 diciembre).

[267] Estas modalidades conciernen al seguro tanto de bienes (contra incendios y elementos naturales, vehículos terrestres, el seguro obligatorio de automóvil, vehículos ferroviarios, daños a los bienes como robo, rotura, pérdidas pecuniarias), como de personas (seguro de vida o de accidentes) o de un combinado de ambos.

[268] Artículo 7 del Estatuto Legal del Consorcio de Compensación de Seguros.

[269] Real Decreto 300/2004 de 20 de febrero por el que se aprueba el Reglamento del Seguro Extraordinario (BOE núm. 47, 24 de febrero).

sequía[270]. En cualquier caso, era indispensable que la ley delimitara el marco de garantía, fijando cada uno de los riesgos extraordinarios que son cubiertos por el CCS y concretando sus contornos imprecisos con las definiciones de cada uno y una alusión a supuestos excluidos de alguno de los conceptos. Así, por ejemplo, la norma legal define la inundación extraordinaria como anegamiento del terreno producido por la acción directa de agua de lluvia o deshielo, así como el desbordamiento de sus cauces normales de lagos, ríos, rías o cursos de agua y, por último, los embates de mar en las costas. A este respecto, también aclara los casos no incluidos en la definición, como la inundación producida por rotura, reventón o avería de presas, canales, colectores, alcantarillas u otros cauces subterráneos construidos por el hombre, salvo que fuere consecuencia de riesgos extraordinarios cubiertos legalmente. Y en relación con ello, excluye de toda posible indemnización al daño causado por lluvia caída directamente en el bien asegurado o la recogida en la cubierta, azotea, red de desagüe o patio del bien inmueble asegurado[271].

Así las cosas, el Reglamento citado ha determinado aquellos daños y perjuicios que, aunque puedan derivar de acontecimientos extraordinarios, están excluidos directamente de cobertura por el CCS[272]. Entre los mismos destacan a nuestro interés los daños por elevación del nivel freático, movimientos o deslizamientos de tierras y laderas, o desprendimientos de rocas y similares, salvo que sean consecuencia directa de los riesgos extraordinarios que sí están legalmente amparados por el CCS; los daños indirectos provocados por siniestro indemnizable distintos de la pérdida de beneficios según se dispone en la norma, como pudieran ser los que se derivan del corte de energía eléctrica; y otros riesgos extraordinarios atmosféricos distintos de los expresamente cubiertos por el seguro (como sería la sequía).

Ciertamente, en la trayectoria histórica del Consorcio se advierte un riesgo extraordinario que sobresale entre todos los riesgos asegurados por el mismo, en cuanto al nivel de siniestralidad atendido por el mismo. Es la inundación extraordinaria. No en vano es el fenómeno natural extremo que más afecta a nuestro país. A este respecto, si se toma el índice de indemnizaciones afrontadas por el CCS en el período comprendido entre los años 1987 y 2018, se constata que el 69% de las mismas corresponde a inundaciones, frente al 17% que se destina a cubrir daños por vientos, el 7 % a terremotos, el 6% a terrorismo y el restante porcentaje del 1 % a causas antrópicas[273]. Y si se examinan al detalle algunas de las cifras, abarcando todo el período registrado por el Consorcio para elaborar sus estadísticas (años

---

[270] Los motivos se advierten claramente si se tiene en cuenta que los efectos dañinos de la sequía recaen sobre actividades económicas que suelen tener a su alcance otro tipo de cobertura aseguradora como es el seguro agrario combinado.

[271] Artículo 2.1 c) del anteriormente citado Reglamento del Seguro Extraordinario.

[272] Las exclusiones de riesgos extraordinarios en la cobertura del seguro están recogidas en el artículo 6.3 del Texto Refundido del Estatuto Legal de Compensación de Seguros. y en el artículo 6 del Reglamento del Seguro de Riesgos Extraordinarios.

[273] CONSORCIO DE COMPENSACIÓN DE SEGUROS (2020), pág. 18.

1971-2018), se comprueba firmemente la distancia que marca este riesgo natural frente al resto de los cubiertos por el seguro de riesgo extraordinario, como se advierte en la siguiente tabla:

Causa	Nº expedientes	%	Indemnizaciones	%
Inundación	642.365	44,1	6.250.846.340	62
Terremoto	43.511	3	546.949.538	5,5
Tempestad ciclónica	712.717	49	1.986.162.224	19,9
Caída cuerpos siderales	3	0	103.350	0
Terrorismo	30.169	2,1	536.515.669	5,3
Motín	153	0	162.152	0
Tumulto popular	6277	0,4	80.804.944	0,8
Fuerzas Armadas	1866	0,1	3.686.118	0
Varios	18.946	1,3	623.491.719	6,2
TOTAL	**1.456.007**	**100**	**623.491.719**	100

Fuente: Consorcio de Compensación de Seguros en Estadística Riesgos Extraordinarios, Serie 1971-2018.

Lo que cabe aclarar es que no se exige la previa declaración institucional de catástrofe o calamidad para que el Consorcio deba afrontar sus obligaciones indemnizatorias, además de ser indiferente tanto el número de damnificados como la extensión territorial afectada, cobrando únicamente relevancia la intensidad alta del riesgo producido, que le dota del carácter extraordinario. Distinta es la previsión legal que determina la exoneración de responsabilidad del Consorcio si el Gobierno estatal aprueba una declaración de catástrofe o calamidad de carácter nacional [artículo 6.3 e) Estatuto Legal].

En cuanto al monto indemnizatorio que tiene que resarcir el CCS, cabe reseñar que incluye tanto daños personales como materiales, a lo que podría añadirse, si es el caso, las pérdidas de beneficios[274]. Pero la indemnización habrá de atenerse a las mismas cuantías, y a los mismos bienes y personas, que estuvieran cubiertos o asegurados en las pólizas de seguro privado. Con carácter general, existe un período de carencia de siete días desde la emisión de la póliza de seguro privado, salvo que se demuestre que no se ha podido contratar antes por falta de interés asegurable. Y, en concepto de franquicia, se aplica una deducción del 7% en la indemnización por daños en bienes, con excepción de los que afectan a vehículos con seguro obligatorio, a viviendas o a comunidades de propietarios, rigiendo la franquicia que constara en la póliza ordinaria respecto a la cobertura de pérdidas de beneficios. Distinto tratamiento se aplica en el supuesto de seguros a las personas, donde no opera ninguna deducción, ni período mínimo de carencia.

[274] De conformidad al artículo 3 del Real Decreto 300/2004, las pérdidas de beneficios que estarían cubiertos por el CCS son las que provocan la paralización, reducción o suspensión del proceso productivo o de un negocio que hubiere que llevar a cabo por el acaecimiento de un evento extraordinario cubierto. Ahora bien, estas pérdidas son indemnizables por el Consorcio siempre que su cobertura estuviera garantizada en la póliza ordinaria.

En el caso de la inundación, se establecen legalmente las partidas que deben cubrir las indemnizaciones por los daños ocasionados, incluyendo los gastos de desembarre, de extracción de lodos, de demolición, de desescombro o de transporte a vertedero o planta de residuos autorizados, con un límite del 4% de la suma asegurada; aunque no son indemnizables los gastos de limpieza y desembarre de cauces públicos, canales, vasos de embalses, cunetas o dragados de fondos marinos y obras de drenaje de infraestructuras[275].

En consecuencia, en el ámbito de los riesgos extraordinarios, se ha asentado una suerte de aseguramiento público bajo el principio de colaboración con el sector privado de seguros, que permite garantizar la cobertura de los daños ante acontecimientos catastróficos, gracias a un sistema basado en la compensación. De tal forma que todos los riesgos cubiertos van a tener igual tratamiento, todas las zonas del país tendrán la misma consideración (compensación geográfica) y serán los recursos sobrantes de años de baja o moderada siniestralidad los que se utilicen para atender el déficit de ejercicios con exceso de siniestros (compensación temporal).

c. La participación en otros instrumentos de aseguramiento: el seguro agrario combinado

La norma legal excluye expresamente del seguro de riesgo extraordinario a cargo del Consorcio, a las producciones agrícolas, forestales y ganaderas, susceptibles de aseguramiento por el sistema del seguro agrario combinado[276].

Lo cual no quiere decir que el CCS no despliegue su actividad aseguradora en relación a este tipo de seguros, cuya regulación se recoge en la Ley 87/1978, de 28 de diciembre[277]. Así, el Consorcio tiene atribuidas diversas funciones, la principal actuar como reaseguradora obligatoria en todos los ramos del seguro y, también, como coaseguradora en tanto no se alcanzan los niveles suficientes de aseguramiento privado[278], además de ejercer una labor relevante en la peritación de siniestros.

El seguro agrario combinado dota de cobertura a aquellos daños producidos por variaciones anormales de agentes naturales en determinadas explotaciones agrarias, ganaderas y forestales, siempre y cuando los afectados no hubiesen podido evitarlos con los medios técnicos normales de prevención y por causas no

---

[275] Artículo 7 del Reglamento del Seguro de Riesgos Extraordinarios.

[276] Ya se ha dicho que estas pólizas están excluidas de los ramos de seguro con recargo obligatorio a favor del Consorcio conforme al artículo 7 del Estatuto Legal del CCS.

[277] BOE 12 enero 1978, núm. 11.

[278] La participación del CCS como coaseguradora está prevista en los casos de insuficiencia de cobertura de riesgos por parte de las entidades aseguradoras privadas, según lo dispuesto en el artículo 10 de su Estatuto Legal, así como en el artículo 43, en relación con el artículo 45, ambos del Real Decreto 2329/1979, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, sobre Seguros Agrarios Combinados (BOE 9 octubre 1979, núm. 242).

imputables a ellos. Al respecto, se recoge legalmente un elenco abierto de adversidades climáticas cubiertas, que incluye pedrisco, incendio, heladas, inundaciones, viento huracanado o viento cálido, nevadas, escarchas, exceso de húmedas, plagas y enfermedades y, en este caso, también las sequías, sin perjuicio de la extensión a cualquier otro fenómeno meteorológico[279].

El seguro agrario combinado es un sistema de aseguramiento mixto público-privado, concebido como un instrumento de política agraria nacional, para proporcionar a los productores una herramienta de gestión de riesgos a un coste asequible, con el afán de garantizar la estabilidad de rentas al sector primario dada su vulnerabilidad ante los eventos naturales. Es por ello, que se diseña legalmente un contrato de seguros específico para la actividad agropecuaria y forestal que es de suscripción voluntaria (con alguna excepción de tipo obligatorio[280]), pero que se halla bajo la supervisión directa de la Administración central[281], quien, además, inyecta subvenciones públicas a las primas de seguro (complementadas por aportaciones autonómicas), para dotar de sostenibilidad a este sistema de aseguramiento. Así, la entidad pública ENESA[282], elabora cada año un Plan Anual de Seguros Agrarios[283], que es aprobado posteriormente en Consejo de Ministros, donde van quedar delimitadas tanto las líneas de seguro agrario combinado que pueden concertarse, como los riesgos que son susceptibles de cobertura y así como las subvenciones que se aplican sobre la prima[284].

La cobertura del seguro es asumida por las compañías aseguradoras que forman parte anualmente del llamado cuadro de coaseguro aprobado por la Direc-

---

[279] Artículo 3 de la Ley 87/1978.

[280] Este sistema asegurador no excluye la posibilidad de concertar pólizas ordinarias de seguro que cubran las pérdidas por inclemencias temporales, en tanto la suscripción del seguro agrario combinado es voluntario para aquellas explotaciones que puedan acogerse al mismo. Ahora bien, el artículo 8 de la Ley 87/1978, autoriza al Gobierno a exigir de forma imperativa el seguro agrario combinado cuando, a través de las Organizaciones y Asociaciones de Agricultores o las Cámaras Agrarias, se haya expresado la conformidad de más del 50 % de quienes lleven o dirijan directamente explotaciones agrarias en una determinada zona o producción, sin perjuicio de que también puede acordarse directamente en casos graves.

[281] Señala el artículo 2, cuarto, de la Ley del Seguro Agrario Combinado que "*el Estado velará por el control, extensión y aplicación del seguro, disponiendo para este fin de los medios e instrumentos a que se refiere esta Ley*".

[282] La Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA), es un organismo autónomo del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación que actúa de coordinador entre el sector público y privado y tiene por finalidad el desarrollo del seguro agrario. Entre las funciones que la legislación le encomienda está la elaboración del Plan Anual de Seguros Agrarios Combinados, la concesión de las subvenciones a las partes para los suscriptores del seguro, la realización de estudios de viabilidad de las líneas de aseguramiento y la divulgación del seguro agrario, entre otras que pudieren tener previstas.

[283] Aunque no debe olvidarse que también juegan un papel predominante en la preparación del Plan, las Organizaciones Profesionales Agrarias y Cooperativas, tanto en su labor de trasladar a las autoridades las nuevas necesidades del sector sobre la cuestión, como en colaborar con la planificación de las líneas de seguro, además de contribuir a la divulgación del seguro agrario e incluso intervenir como tomadoras del seguro.

[284] En la fecha en la que se suscriben estas líneas, se halla vigente el 41º Plan de Seguros Agrarios Combinados, que ha sido aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 8 de noviembre de 2019 y publicado por Resolución de fecha 13 de noviembre de 2019 (BOE núm. 279, de 20)

ción General de Seguros de Pensiones[285], mediante el pago de primas, que van a depender tanto del tipo de cultivo o explotación como del nivel existente de riesgo particular.

La gestión del sistema de aseguramiento se atribuye a AGROSEGURO[286], que es la agrupación en la que operan dichas aseguradoras privadas en régimen de coaseguro, incluyendo también al Consorcio de Compensación de Seguros con una participación en el coaseguro del 10%[287]. Además de ello, en las pólizas de seguro agrario combinado, el CCS actúa como reasegurador obligatorio para garantizar la cobertura total del sistema[288], además de controlar el proceso de peritaciones de daños y asumir la cobertura de daños personales en incendios forestales.

La siniestralidad total para la Actividad Agraria del Consorcio en el año 2018 fue de 65,8 millones de euros por su participación en el coaseguro y de 91,9 millones de euros en el reaseguro. El total importe resultante, 157,7 millones, supone para el Consorcio una de las mayores siniestralidades de los últimos diez años. En este caso, fue el pedrisco el riesgo principalmente cubierto por el seguro. Aunque en el histórico de siniestralidad ha sido la sequía la que, en mayor cuantía, ha propiciado la intervención de este reaseguramiento, con el año 2012 como ejercicio, hasta el momento, en el que se superaron las cifras de compensación por exceso de siniestralidad, al a1canzar la suma de 188 millones de euros[289].

---

[285] La Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones delimita tanto las entidades aseguradoras incluidas en el sistema de seguro agrario combinado, como su participación en el coaseguro.

[286] Se trata de las siglas de la Agrupación Española de Entidades Aseguradoras de los Seguros Agrarios Combinados, S.A. Esta es una sociedad participada por las distintas entidades aseguradoras que forman parte del sistema, gestionando el mismo, elaborando las condiciones y tarifas, controlando la contratación de pólizas que realizan las redes comerciales, cobrando las primas abonadas por los asegurados, administrando las subvenciones públicas, realizando la valoración de daños y procediendo al pago de las indemnizaciones.

[287] En el año 1985, el CCS tuvo una participación en el coaseguro del 39,68 %, llegando al año 1987 hasta un 49,65%, si bien a partir de ese momento comenzó a disminuir hasta el porcentaje actual del 10%.

[288] También el artículo 10.1 b) del mentado Estatuto Legal del CCS, recoge este cometido entre las funciones privadas del mismo en el ámbito asegurador. Mediante el reaseguro, la entidad pública compensa, en los ejercicios en los que se incurre en exceso de siniestralidad, la mayor parte del mismo. Las condiciones del contrato de reaseguro se establecen anualmente, como desarrollo de un plan anual, en una Orden Ministerial.

[289] Datos extraídos del Informe Anual 2018, de la Actividad del Consorcio de Compensación de Seguros (pág. 8).

CAPÍTULO II:

LA FUNCIÓN DEL TRIBUTO Y DE OTROS INSTRUMENTOS FINANCIEROS ANTE EL RIESGO NATURAL: LA FINANCIACIÓN DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y EL INCENTIVO PARA EVITAR CONDUCTAS PROCLIVES A AGRAVAR EL RIESGO

La aportación del Derecho Financiero y Tributario en el ámbito del riesgo natural discurre bajo una doble perspectiva, la necesidad de medios de financiación que sostengan los costes de la gestión del riesgo natural y la utilidad de aquellos instrumentos financieros que contribuyen a mitigar los efectos perniciosos de los sucesos naturales.

Efectivamente, los entes públicos necesitan disponer de recursos económicos suficientes que permitan sostener el gasto público, generado por la adopción de medidas que doten de protección a la población frente al riesgo natural. Los ingresos requeridos van a proceder fundamentalmente de su principal vía de financiación, que es el sistema tributario. Pero la tributación no es la única fuente de ingresos, sino la fundamental, como expresa Bueno Gallardo[290]. La interpretación sistemática de la norma constitucional (artículos 135 y 157.1) da pistas de las otras formas de financiación pública diferentes a los tributos, como son los rendimientos del patrimonio, las operaciones de crédito, la deuda pública, etc. A la par que habría que citar la presencia de otros instrumentos, menos importantes que el tributo, pero al servicio de la financiación de actividades y servicios públicos, como es el precio público. Evidentemente, la fórmula de financiación empleada no siempre va a tener un destino directo con el gasto público que tratamos, pero sirve al mismo desde el momento que otorga una cobertura financiera con carácter general.

Cabe mencionar que, a nivel internacional, cobra importancia la financiación mediante transferencias intergubernamentales o procedentes de organizaciones supranacionales en forma de ayudas, subvenciones, políticas de cohesión con el establecimiento de fondos estructurales de inversión, como sucede en el ámbito de la Unión Europea.

Volviendo al tributo, no puede olvidarse el otro papel fundamental que va a tener el instrumento financiero en este entorno, cuando el objetivo no es principal-

[290] BUENO GALLARDO, E. (2018), pág. 33.

mente recaudatorio, sino influir en la ciudadanía para evitar acciones que desencadenen mayores efectos perjudiciales ante un evento extremo natural.

Así las cosas, este capítulo sienta las bases teóricas que configuran esta rama del ordenamiento jurídico en aquello que sirva para comprender su aportación en la gestión del riesgo natural, marcando los contornos sobre los que se desenvuelve la disciplina en este contexto, repasando mínimamente las figuras financieras y tributarias que posteriormente serán objeto de desarrollo concreto en aquello que mantengan relación con este ámbito, sin dejar de apuntar las competencias territoriales que permiten el establecimiento de tributos e instrumentos financieros, en este caso, al servicio de la gestión del riesgo natural.

1. DETERMINACIÓN DE LA PRESENCIA DE LOS INSTRUMENTOS TÍPICOS DEL DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO EN EL ÁMBITO DEL RIESGO NATURAL. UNA VISIÓN GENERAL

Ferreiro Lapatza, siguiendo premisas doctrinales ya consolidadas, refiere que la actividad financiera es precisamente la que desarrolla el Estado y los demás entes públicos con la finalidad de obtener y utilizar recursos económicos que permitan realizar los cometidos que la colectividad le ha encomendado. Y esto le otorga un carácter eminentemente instrumental, en tanto sirve para dar cumplimiento al resto de actividades públicas[291]. El régimen jurídico que sustenta esta actividad descansa en el Derecho Financiero como rama del ordenamiento jurídico que, en atención a la clásica definición de Sanz de Bujanda, organiza los recursos económicos y las obligaciones constitutivos de la Hacienda del Estado y las restantes entidades públicas, territoriales e institucionales, así como regula los procedimientos de percepción de ingresos y cobros, y que cumple con la ordenación de los gastos y pagos destinados al cumplimiento de las necesidades generales, asegurando el mejor empleo de los fondos públicos en las mismas[292]. Por lo tanto, la disciplina se compone de dos partes diferenciadas: de un parte, la organización de los recursos constitutivos de la Hacienda Pública (ingresos) y, de otra, la ordenación de la gestión de los caudales públicos (gastos), ambas esenciales para dar cumplimiento a los objetivos públicos.

El gasto público que conlleva cada medida de gestión del riesgo natural, también requiere de la cobertura jurídica, que se garantiza principalmente con su reflejo en el Presupuesto del ente territorial encargado de su ejecución. De tal forma que mediante dicha institución quedará aprobado el gasto público y la previsión de ingresos correlativos con la consignación del crédito presupuestario (marcando los límites de cantidad, destino y tiempo). Con lo cual, cuando se trata la asigna-

---

[291] FERREIRO LAPATZA (2009), págs. 16 y 17.

[292] Definición reflejada repetidamente en manuales de Derecho Financiero y Tributario como el confeccionado por MARTÍNEZ LAGO y otros [(2016), pág. 50].

ción de los recursos económicos y la ordenación jurídica del gasto público, necesariamente afloran las pautas que marca el Derecho Presupuestario (como parte escindida de la rama del ordenamiento referida, el Derecho Financiero) [293], que mantiene como institución central el Presupuesto, en tanto instrumento jurídico en el que confluye la correlación de ingresos públicos y de las partidas que conforman el gasto público, que debe asignar los recursos económicos bajo los criterios constitucionales de eficiencia y economía (art. 31.2 CE)[294]. De manera que aflora la relevancia de una visión puramente jurídica, que deje al margen toda connotación política y económica que encierran las decisiones que se adoptan y ejecutan en torno al gasto público.

Todo el gasto público exige de la existencia de ingresos públicos suficientes, que se obtienen fundamentalmente a través de los tributos, como principales instrumentos encaminados a dar cumplimiento a las necesidades públicas[295]. El enfoque de la investigación persigue la especificidad del tributo respecto del riesgo natural. En principio, escasa novedad o singularidad se podrá aportar, si se parte de la sola visión de que la sostenibilidad del gasto público -que supone la gestión del riesgo natural-, se sufraga con el conjunto de ingresos públicos que percibe el Estado. Esto es una premisa cierta, no se puede negar. Pero el interés en el estudio exige profundizar en el tributo, en tanto incorpore algún aspecto destacable para la reducción del riesgo natural. Ello implica que, en la inmensa mayoría de las ocasiones, no van a ser el objeto de atención las grandes figuras tributarias (impuestos de corte generalista), salvo que sí ofrezcan un distintivo especial respecto del objetivo perseguido.

Las particularidades que se aprecian en el tributo respecto a su presencia en el ámbito del riesgo natural vienen de la mano de la doble finalidad que van a ostentar en el mismo: o bien como contribución al sostén económico de la gestión pública del riesgo natural, o bien como instrumento utilizado para gestionar directamente el propio riesgo, en clave de prevención, a fin de disuadir comportamientos y fomentar conductas que favorecen la reducción del mismo.

Y es que debe tenerse presente que gestionar el riesgo natural significa actuar sobre la situación fáctica preexistente para evitar que se produzca el episodio de origen natural o para reducir sus consecuencias. Este matiz es importante dado que suele ser distinto el régimen jurídico-financiero de las actuaciones públicas ejercidas en una situación previa de riesgo de aquellas que deben desarrollarse

---

[293] Conformado por un conjunto de leyes, capitaneadas por las Ley General Presupuestaria y las leyes de Hacienda Pública de las CCAA y EELL, sin olvidar las leyes anuales del Presupuesto, entre otras normas jurídicas.

[294] En definitiva, se tratará de la exigencia constitucional a que toda medida de carácter financiero se adopte con criterios de eficiencia económica, esto es, que con los medios económicos indispensables se obtenga el resultado más óptimo acerca de las necesidades prioritarias.

[295] La rama que estudia las normas jurídicas mediante las que se establecen los elementos constitutivos de determinados tributos, así como los procedimientos y las funciones públicas dedicadas a la aplicación de los mismos, es el Derecho Tributario.

una vez acontecido el episodio dañoso, cuando se debe ofrecer una respuesta inmediata (con el funcionamiento de los servicios de emergencia) o se debe proceder a la recuperación y reparación de los daños, así como reconstrucción o rehabilitación. Efectivamente, son distintas las medidas a aplicar en la gestión pública de la catástrofe y son diferentes los instrumentos y los aspectos jurídicos financieros que podrían destacarse en la misma (baste meramente citar las ayudas públicas, los beneficios fiscales..). Sin embargo, mentar al riesgo supone hacer referencia al estado previo al suceso y, por ende, a aquellas medidas ejercidas por los entes públicos en torno a la previsión, prevención, mitigación o preparación ante la posible llegada de un fenómeno natural extremo.

Ello es relevante para marcar los límites de la investigación, cuyo campo de estudio se desarrolla en torno al Derecho Tributario[296]. Pero, antes de que se desgrane el panorama tributario que mantiene estrechos vínculos con la reducción del riesgo natural, conviene reflejar alguna base teórica general sobre la que asienta la materia objeto de estudio.

2. EL TRIBUTO COMO PRINCIPAL FUENTE DE FINANCIACIÓN PÚBLICA. SU CLASIFICACIÓN LEGAL

Bastaría reproducir el vigente artículo 2 de Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria[297] para dar razón del sustrato que encierra el epígrafe. Dicho precepto ofrece la definición legal de tributo (como ingreso público consistente en prestación pecuniaria que exige una Administración pública a quien realiza el supuesto de hecho que está vinculado, por disposición legal, con el deber de contribución al sostenimiento de los gastos públicos), así como sienta los fines de la tributación (recaudatorios o de carácter extrafiscal) y fija la clase de tributos existentes (impuestos, tasas y contribuciones especiales).

Pues bien, no del todo conforme la opinión doctrinal con la mencionada definición legal, se considera que falta algo de rigor técnico en la misma, en tanto confunde lo que sería propiamente la fuente de obtención de los recursos, con los propios recursos económicos obtenidos[298]. En la anterior LGT de 1963[299] no

---

[296] El profesor Jiménez Compaired se ha referido en el ámbito del fenómeno extremo hidrológico, al "Derecho Financiero y Tributario de las catástrofes", admitiendo la presencia en el ordenamiento jurídico, de un paquete de disposiciones relacionadas con incendios, terremotos y erupciones volcánicas y también temporales, tormentas, lluvias torrenciales, que evidentemente pueden ser la causa de inundaciones [JIMÉNEZ COMPAIRED (2019), pág. 20]. En parecidos términos, se podría hacer mención diferenciada del régimen jurídico-financiero que únicamente incide o se asocia al riesgo natural, lo que podría también denominarse como un parte ora diferenciada, ora escindida de aquel: "el Derecho Financiero y Tributario del riesgo natural".

[297] BOE núm. 303, de 18 diciembre 2003.

[298] En puridad, como determinan los autores, el tributo es, en sentido propio, un recurso de los entes públicos para obtener ingresos. Añadiendo que ni siquiera el objeto del tributo es la prestación pecuniaria, sino una obligación que tiene como objeto o que consiste en una prestación dineraria.

[299] Ley 230/1963, 28 de diciembre (BOE núm. 313, de 31).

existía una definición del tributo, sino que se daba preeminencia en el ordenamiento jurídico tributario a la clasificación que sí que llevaba aparejada la noción de cada clase de tributo[300], lo que permitía discernir la figura tributaria con independencia de la denominación utilizada en el tráfico jurídico. Y es que ha dejado claro el TC[301] que la naturaleza de un tributo no depende de la discrecionalidad con la que el legislador establece el *nomen iuris*, sino que la verdadera naturaleza fiscal se extraerá de su configuración y su estructura jurídica, en atención al régimen jurídico establecido para cada una de las categorías tributarias. Por lo que es consabido que cualquier término utilizado para denominar a un tributo (canon, gravamen, contraprestación, precio o tarifa), a la postre, se reconduce a una de tres únicas categorías tributarias que han sido fijadas legalmente (impuesto, tasa o contribución especial), sin obviar la posibilidad de que deban identificarse con numen precios públicos, que carecen de naturaleza tributaria.

Nada se descubre cuando se expresa que el tributo es una prestación patrimonial pública, en tanto reviste tintes de coactividad y de servicio a los fines públicos[302]. La exigencia de coactividad vendría referida a la falta de consentimiento por el ciudadano, al que se le impone una obligación, pero sin perjuicio de que el supuesto de hecho que genera la prestación pueda ser libremente realizado[303]. De esta guisa, la jurisprudencia del TC viene interpretando que el tributo, "*desde una perspectiva estrictamente constitucional, constituye una prestación patrimonial coactiva que se satisface, directa o indirectamente, a los entes públicos con la finalidad de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (SSTC 182/1997, de 28 de octubre y 233/1999, de 16 de diciembre, 18), y que grava un presupuesto de hecho o "hecho imponible" (art. 28 L.G.T) revelador de capacidad económica (art. 31.1 C.E.) fijado en la Ley (art. 133.1 C.E.)"*[304]. Esto significa, que el tributo (o, mejor dicho, el sistema tributario en su conjunto, si se prefiere entonar un rigor constitucional) se configura como la vía de cumplimiento del deber de contribución de todo ciudadano a sostener el gasto público. Lo que le convierte inexorablemente en una prestación patrimonial pública con finalidad contributiva por imperativo constitucional (artículo 31.1

---

[300] Ferreiro Lapatza sitúa el orden de la clasificación de los tributos en el origen de la ciencia económica de la Hacienda Pública clásica (en la que imperaba el liberalismo económico de finales del siglo XIX y principios del XX, basándose en la teoría de que cada uno tiene que pagar de forma proporcionada a la utilidad de las prestaciones que recibe del Estado [FERREIRO LAPATZA (1998)].

[301] Esta es la interpretación constitucional extraída de la STC 296/1994, de 10 de noviembre (BOE núm. 298, de 14).

[302] Se ha invocado repetidamente por el TC, que son prestaciones patrimoniales públicas, aquellas "impuestas coactivamente, esto es , las derivadas de una obligación de pago establecida unilateralmente por el poder público sin concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla, siempre que, al mismo tiempo, la prestación, con independencia de la condición pública o privada de quien la percibe, tenga una inequívoca finalidad de interés público" [Sentencia del TC 62/2015, de 13 de abril (BOE núm. 122, de 22 de mayo)].

[303] Fernández Pavés identifica la presencia de coactividad con una obligación impuesta al particular por el ente público, pero también con una "falta de petición" del ciudadano. Con esto último, pretende expresar que, aunque exista libertad respecto a la realización del supuesto de hecho, éste no supone la previa solicitud o la demanda de un servicio, un bien o una actividad administrativa, sino que la obligación de pagar la prestación pecuniaria surge sin una actividad voluntaria del contribuyente dirigida al ente público. [FERNÁNDEZ PAVÉS (2018), pág. 91].

[304] Por todas, se cita la Sentencia 276/2000, de 16 de noviembre (BOE núm. 299, de 14 de diciembre).

CE)[305]. Cierto es que esta consideración no puede desconocer la incorporación a nivel legal (artículo 2.1 LGT) de otras finalidades que puede revestir el tributo, incluso con carácter preeminente (los llamados tributos extrafiscales), pero nunca dejará de persistir una función contributiva (más allá de la finalidad realmente perseguida), desde el momento en el que el establecimiento de cualquier tributo va a permitir, en mayor o menor medida, recaudar ingresos que necesariamente engrosarán los presupuestos públicos. De ahí el acierto en considerar la finalidad contributiva como característica consustancial al tributo.

Por ello, cuando el TC, en Sentencias como la 83/2014, de 29 de mayo, niega la naturaleza tributaria de una prestación patrimonial pública por considerar que carece del carácter contributivo[306], en realidad no hace sino remarcar otra característica propia de los tributos, entendiendo que, si no se trata de una prestación coactiva, aunque sirva a fines públicos, se aleja de la posibilidad de ser considerada un tributo. Bueno Gallardo expresa su disconformidad con el argumento del TC por entender que encierra una sinécdoque, al atribuir únicamente la finalidad contributiva a las prestaciones patrimoniales públicas tributarias[307]. Y razón no le falta a la autora cuando mantiene que también las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias pueden tener naturaleza contributiva y, por ende, servir para cubrir gastos públicos. Ahora bien, este pronunciamiento constitucional (al igual que otros similares) tiene su sentido en el caso concreto que enjuician, cuando lo pretendido es poner de manifiesto un distintivo propio del tributo en base a su finalidad principal que es la contributiva (sin perjuicio de que no será descabellado, advertir siempre un "halo" contributivo en cualquier prestación pecuniaria, que permita captar fondos públicos (sea o no tributaria). Eso sí, si se extrapolan o se extraen parcialmente los razonamientos constitucionales del contexto en el que son dictados, entonces sí que surgen evidentes reparos, dado que ni la finalidad contributiva se puede predicar solo del tributo ni el tributo tiene únicamente una finalidad contributiva.

Siguiendo con las cuestiones fundamentales que definen y dotan de legalidad al tributo, la atención debe centrarse en los principios que le son propios[308],

---

[305] Recuerda la STC 26/2015, de 19 de febrero que la finalidad contributiva se predica del conjunto del sistema tributario y no de cada tributo en concreto.

[306] La referida STC 83/2014 (BOE núm. 153, de 24 junio), dilucida una cuestión de inconstitucionalidad instada contra el Real Decreto-ley 5/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de contención del gasto farmacéutico público y de racionalización del uso de los medicamentos (BOE núm. 151, de 24 de junio), que aprobaba una prestación consistente en una "deducción sobre la facturación mensual de cada oficina de farmacia por las recetas de especialidades farmacéuticas dispensadas con cargo a fondos de la Seguridad Social o a fondos estatales afectos a la sanidad". Al respecto, decía la Sentencia, en su fundamento jurídico tercero, lo siguiente: "*Pueden existir medidas, entonces, en las que, aun siendo prestaciones impuestas, su finalidad principal, como sostiene el Abogado del Estado, no sea la de establecer un tributo, esto es, una nueva forma de ingreso público con la que coadyuvar a la financiación del gasto público, sino que, como señala el Fiscal General del Estado, pretenda efectuar una asignación de los recursos públicos que responda a los criterios de eficiencia y de economía (art. 31.2 CE)*".

[307] Explica Bueno Gallardo que se aplica al todo (prestaciones contributivas) el nombre de una de sus partes (prestaciones tributarias) [Vid obra citada (2018), pág. 37].

[308] García Novoa defiende la existencia unos principios propios del Derecho Tributario, cuya razón de ser es la presencia de unos principios constitucionales que toman en consideración al tributo. [GARCÍA NOVOA (2012), pág. 68].

y que son enaltecidos con el carácter de constitucional por su inclusión expresa en el artículo 31.1 CE. Responden fundamentalmente a tres exigencias básicas: a) la concurrencia de capacidad económica en quien ostenta el deber de contribuir; b) la garantía de igualdad y de justicia tributarias (de cuyo cumplimiento puede ser causa un sistema tributario progresivo); c) y la prohibición de confiscatoriedad. El texto constitucional no se desmarca de un tono imperativo y claramente inflexible respecto a la exigencia de los principios constitucionales (consistentes en los principios de capacidad económica, igualdad, generalidad, progresividad y no confiscatoriedad). Sin embargo, las interpretaciones de los tribunales y las normas legislativas han ido introduciendo cierta laxitud en el cumplimiento de los mismos, dependiendo de la clase de tributo o predicando la obligación de la totalidad del sistema tributario, y no tanto de un tributo individualmente considerado.

La triple clasificación legal del tributo, anteriormente mencionada, sin embargo, no es cuestión siempre pacífica en el entorno doctrinal, donde no pocas veces han surgido voces de quienes, frente al impuesto, que ostenta unos contornos definitorios propios y singulares, asocian en una sola categoría a las otras dos figuras tributarias, por reunir unas características similares que se centran fundamentalmente en la reciprocidad de una actividad administrativa que justifica su gravamen. Efectivamente, tan distinta ordenación, ha llevado a autores como Herrera, Chico y Grau a dividir los tributos en dos grandes categorías: impuestos y "tributos de equivalencia" (incluyendo en esta categoría, no solo tasas y contribuciones especiales, sino también las figuras que tienen características comunes con estos tributos)[309].

Otros autores como Menéndez Moreno optan por reclasificar el conjunto de prestaciones patrimoniales públicas (tributarias y no tributarias), pese a ofrecer una visión particular de las mismas, que incluye a los precios públicos, aunque sin dotarles de naturaleza tributaria. A tal fin, este autor presenta una ordenación de las prestaciones percibidas por los entes públicos basadas en los vínculos obligacionales que subyacen, lo que le lleva a distinguir entre las prestaciones que derivan de obligaciones unilaterales y las que derivan de obligaciones recíprocas[310]; entre las primeras se hallarían los impuestos, en tanto el deudor es el único obligado sin que la Administración ostente deber jurídico alguno[311], y entre las segundas, se encontrarían las demás figuras, esto es, tasas, contribuciones especiales, precios públicos y el resto de prestaciones patrimoniales de naturaleza no tributaria, en tanto se produce un gasto previo a cargo de la Administración, que condiciona la cuantía de dichas prestaciones bajo los principios de equidad, eficiencia y economía recogidos en el artículo 31.2 CE.

Sin embargo, resulta obvio que estas aportaciones doctrinales, por lo menos de momento, no encuentran acomodo en las disposiciones legales (que no constitu-

---

[309] HERRERA, CHICO y GRAU (2006), pág. 343.

[310] MENÉNDEZ MORENO (2018), págs. 79 y 80.

[311] Aunque también refiere que podrían estar incluidas las cotizaciones a la Seguridad Social.

cionales) que siguen persistiendo en clasificar el tributo en las tres únicas figuras tributarias referidas, sin perjuicio de haber introducido en el derecho positivo conceptos constitucionales que hacía tiempo venían sido habitualmente manejados por la jurisprudencia del mismo orden, como es la distinción entre las prestaciones patrimoniales públicas tributarias y aquellas que no tienen naturaleza tributaria. Dicho lo cual, no parece inoportuno lanzar alguna pincelada sobre las tres categorías tributarias reconocidas en la ley, cuando precisamente el sustento investigador reside en el tributo, aun a expensas de que resulten cuestiones obvias para cualquier ilustrado en la materia.

Los impuestos son los tributos que no conllevan contraprestación, cuyo hecho imponible (acto, negocio o hecho) entraña una manifestación de la capacidad económica del contribuyente. Esta ausencia de contraprestación no reviste ninguna connotación contractual (en el sentido de contrapartida que se recibe por desembolsar un importe), sino que viene identificada con la imposibilidad de asociarlo con un beneficio concreto por la actividad financiada con el impuesto. Unido a la presencia indisoluble del principio de capacidad económica que habrá de conformar su propia definición[312]. Precisamente, estas dos cuestiones son las que diferencian al impuesto de las otras dos figuras tributarias, tasas y contribuciones especiales. En las tasas, la capacidad económica del sujeto pasivo queda relegada a un segundo plano, quedando como fundamento de su implementación el beneficio especial como defiende Ruiz Garijo[313], o el principio de provocación de costes como diría Simón Acosta[314].

Las tasas configuran su hecho imponible o bien como la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o bien como la prestación de un servicio o realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público, que refiera, afecte o beneficie de modo particular al obligado tributario, siempre que concurra cualesquiera de estas circunstancias, o bien que estos servicios o actividades administrativas no sean de recepción voluntaria por el contribuyente o bien que no se presten o realicen por el sector privado[315]. Como se precisó judicialmente (y posteriormente se recogió en algunos preceptos legales) se entiende que no son de recepción voluntaria por el particular, aquellos servicios o actividades que vengan impuestas por disposición legal o reglamentaria o se

---

[312] La capacidad económica se manifiesta como la riqueza que ostenta el contribuyente y le condiciona cuantitativamente en su deber de contribuir a los ingresos públicos.

[313] Defiende la autora que el hecho de que el sujeto pasivo obtenga un provecho de la Administración de una actividad realizada o de un servicio prestado, difiere del resultado favorable que pueda obtenerse de la misma. RUIZ GARIJO (2011), pág. 100 y 102.

[314] SIMÓN ACOSTA (1975), págs. 272 y ss.

[315] En un primer momento se consideró necesario que las dos circunstancias se dieran de forma concurrente para tratarse de una tasa (ello derivaba precisamente de la doctrina jurisprudencial sentada en la STC 185/1995, de 14 de diciembre -BOE núm. 11, de 12 enero-), pero posteriormente con la modificación operada en la Ley 8/1989, de 13 de abril de Tasas y Precios Públicos (BOE núm. 90, de 19) bastaba con que incorporase uno de los dos requisitos.

refieran a bienes, derechos o actividades que resulten imprescindibles para la vida privada o social del solicitante[316].

De su definición, en los términos perfilados por la doctrina jurisprudencial, se colige que la imposición de la tasa exige la prestación efectiva del servicio, de tal forma que sin actividad administrativa o sin la prestación del servicio público no cabe entender realizado el hecho imponible y, por ende, exigir el pago del tributo[317]. Ni siquiera la mera existencia del servicio público hace nacer la obligación de pagar la tasa, es preciso una afección real, un beneficio efectivo o una provocación evidente por parte del interesado para que pueda ser obligado como sujeto pasivo.

De la tasa merece ser destacado la exigencia de que su importe no puede exceder del coste de la actividad o servicio prestado, así como el valor en el mercado de la utilidad derivada del aprovechamiento privativo[318]. Es el llamado principio de equivalencia[319], que ha sido matizado por la jurisprudencia del TS, en el sentido de que la equivalencia debe medirse en términos globales, es decir, que la comparativa no debe de hacerse en relación a la valía de la actividad determinada o servicio concreto prestado, sino respecto del coste total y previsible que supone mantener el servicio o la actividad por parte de la Administración, en relación con el monto total de la tasa devengada. En realidad, lo que se exige es la presencia de un razonable equilibrio entre ingresos y costes, evitando un desfase arbitrario e injustificable entre ellos que debe ser apreciado en términos históricos (no solo con referencia a un solo ejercicio económico)[320].

La implementación de este tipo de tributos en la práctica ha estado presidida por la concesión legal o jurisprudencial de una mayor flexibilidad en la aplicación de los principios constitucionales de carácter tributario, que inevitablemente han tenido que adaptarse a la estructura y configuración jurídica de la tasa, siempre concebida con una menor relevancia dentro del sistema tributario en comparación

---

[316] Esta precisión sobre los supuestos de recepción obligatoria del servicio prestado o actividad administrativa realizada, no aparece recogida en la Ley General Tributaria, aunque sí se hizo contemplar, entre otras, en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (BOE núm. 59, de 9 marzo), concretamente en el artículo 20.1. Y también, se expresa en el artículo 7 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CCAA (BOE núm. 236, de 1 octubre).

[317] Así lo expresa FERNÁNDEZ PAVÉS (2018), pág. 35

[318] Menéndez Moreno repara en una cuestión con efectos en la práctica. La tasa no solo es el tributo exigible cuando se trata de un servicio o actividad en régimen de monopolio público, sino también cuando viene impuesta por la ley o reglamento o se trata de servicio vital para el ciudadano. Pero, en estos últimos casos, la posibilidad de fijar una tasa inferior al coste del servicio (que sirve como límite máximo) si existe concurrencia del sector privado puede afectar a la libre concurrencia en el mercado, situación que no puede ocurrir con el precio público. [MENÉNDEZ MORENO (2018), pág. 71].

[319] Como expresa el profesor Jiménez Compaired, la tasa es la figura tributaria que en nuestra cultura jurídico-financiera se ha utilizado para sostener servicios y actividades realizadas por las autoridades en régimen de Derecho Público cuando los costes son susceptibles de reparto entre los usuarios, concurriendo una voluntad política para ello [JIMÉNEZ COMPAIRED (2010)].

[320] Sentencias del TS 19 de junio de 1997 (RJ 1997, 4833), 11 de marzo de 2003 (RJ 2003, 3556), entre otras.

con el impuesto. De tal modo, que frente a un planteamiento imperativo que solo admite una tributación acorde a la capacidad económica del contribuyente a tenor del artículo 31.1 CE, ocurre que la legislación ordinaria, que regula la tasa, lo contempla con un matiz indulgente[321] y en clave facultativa[322], que permite incluso su ausencia, dependiendo de las características concretas de la tasa. Lo que puede llegar a cuestionar su condición de tributo, a criterio de Menéndez Moreno[323].

En términos parecidos, cabe destacar que la tasa como tributo que es, encierra una obligación *ex lege* en cuanto a su establecimiento. Empero los Tribunales han introducido la consideración de relatividad en la aplicación del principio de reserva de ley (exigido fundamentalmente para los elementos esenciales del tributo)[324], y ello se hace más visible en el caso de las tasas (sobre todo cuando se trata de regular elementos como el tipo de gravamen o base imponible). Es más, en el caso de las tasas locales, se ha considerado suficiente la previsión genérica que, sobre los supuestos de hecho imponible y otros elementos esenciales, se recoge en la ley estatal[325] para concluir el respeto al principio de legalidad, sin perjuicio de su concreción en la normativa municipal.

Otra cuestión relevante en relación a la tasa, es la que ha suscitado un amplio debate entre los autores, a propósito de la naturaleza jurídica de la contraprestación exigida cuando la gestión del servicio no se presta de forma directa, o cuando concurre algún tipo de participación privada, aunque solo sea en la condición personificada del gestor público. En la actual LGT del año 2011[326], era indubitada que la forma de gestión no influía para la consideración de tasa, siempre que reuniese las condiciones legales para ser calificada como tal. Ocurre que, con dicha modificación legal, se disparan las distintas opiniones doctrinales. Parecía que la postura que abogaba por el mantenimiento de la aprobación de una tasa (potestad pública) era la más coherente si concurría el hecho imponible del artículo 2.2 a) de la LGT[327], frente a otros partidarios que veían abierta la puerta también hacia una potestad tarifaria de la Administración. Pero estas disquisiciones han quedado

---

[321] Así lo refleja el artículo 8 de la Ley 8/1989, de 13 de abril de Tasas y Precios Públicos (BOE núm. 90, de 14).

[322] Expresa el artículo 24 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (BOE núm. 59, de 9 marzo) que: "*para la determinación de la cuantía de las tasas podrán tenerse en cuenta criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados a satisfacerlas*".

[323] MENÉNDEZ MORENO (2018), pág. 81.

[324] STC 233/1999, de 16 de diciembre (BOE núm. 17, de 20 enero).

[325] Arts. 20 y ss. del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (BOE núm. 59, de 9 marzo).

[326] Mediante la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible se suprimió el segundo inciso del artículo 2.2. a) LGT.

[327] Efectivamente, fijados unos criterios legales la tasa en las normas tributarias (LGT y TRLRHL), a partir de la Jurisprudencia constitucional que interpretaba los requisitos precisos para la existencia de dicho tributo, parecía adecuado entender que, en determinados servicios esenciales como el suministro urbano de agua potable, debía aprobarse una tasa. Con ello, se entendía que se garantizaba una mayor legitimidad y transparencia (en el caso de las tasas locales era precisa la aprobación del Pleno, y además había lugar a la participación de la ciudadanía tras la publicación pública de las ordenanzas provisionales), amén de permitir la presencia de criterios sociales en su adopción [JIMÉNEZ COMPAIRED (2008), pág. 208].

zanjadas (aunque no sofocado el debate y sea otro el objeto de crítica) con una nueva reforma legislativa en la que se modifica la DA Primera de la LGT para sentar que, cuando en la forma gestión del servicio exista alguna intervención privada, seguirá nutriéndose de una prestación patrimonial pública (lo que, en principio haría garantizar la exigencia legal, aunque no de forma absoluta, como luego se verá), pero ya no será de carácter tributario.

En cuanto a las contribuciones especiales, están previstas para sufragar el coste de obras realizadas o servicios establecidos o ampliados que, sin perjuicio de que puedan reportar una ventaja para la colectividad en general, dispensan un beneficio especial (o aumento en el valor de sus bienes) a un grupo determinado de personas, que por ello se convierten en obligados tributarios. A tal fin, tienen como hecho imponible la obtención de un beneficio o aumento en el valor de sus bienes como consecuencia de la realización de una obra o el establecimiento o ampliación de un servicio público, a cuyo coste se destina el importe recaudado con este tributo que se devengará una vez finalizada la ejecución de la obra o comenzado a prestarse el servicio. La contribución especial aprobada en el seno municipal no puede superar el 90 por ciento del coste que deba sufragar la Administración local por la obra y el servicio ampliado o establecido[328], pudiendo los afectados contribuyentes asociarse en defensa de sus intereses.

Dicho lo cual, cabe precisar que, en estos dos últimos tributos (tasas y contribuciones especiales), el hecho imponible contempla una actividad administrativa que provocará precisamente el desembolso económico, siendo el principio de equivalencia o beneficio el que sustenta su legitimación[329]. Lo que ha suscitado un amplio debate en la doctrina sobre el cumplimiento del principio de la capacidad económica en estos tributos, cuando se considera que no es compatible con el carácter meramente retributivo de la tasa y cuando se ha fomentado por las propias normas reguladoras de este tributo (artículo 8 de la LTPP y artículo 24.4 del TRLRHL) la laxitud en su observancia como una mera facultad, y no como un deber de imperativo cumplimiento. Ello, no obstante, parece opinión mayoritaria (acorde con los propios designios constitucionales) que en todo tributo que se aprecie deberá tenerse en cuenta la capacidad económica en el contribuyente, incluidos los dos últimos tributos definidos[330]. Incluso hay quien apuesta por su

---

[328] En el caso de contribuciones especiales establecidas por las CCAA, la recaudación por estas no podrá superar el coste de la obra o el establecimiento o ampliación del servicio.

[329] Jiménez Compaired mantiene el cumplimiento del principio como de cobertura de costes [JIMÉMEZ COMPAIRED (2008), pág. 260]. Como otros autores hablarán de la provocación de costes como principio detonante del establecimiento de la tasa.

[330] Ferreiro Lapatza considera que la diferencia notable entre impuestos, por un lado, y tasas y contribuciones económicas, se vislumbra en la forma de cuantificar el tributo (más concretamente, la base imponible). Lo que le lleva a definir los impuestos como "tributos que pueden gravar cualquier manifestación de la capacidad económica absoluta tomando como base cualquier magnitud de la riqueza gravada que sirva para medir la capacidad económica relativa". Frente a las tasas y contribuciones especiales, donde impera el principio de equivalencia que determina en estos tributos solo se puede "gravar la utilidad de una obra o servicio relacionado por el Estado, tomando como base el beneficio o coste derivado o provocado por tales obras o servicios por cada ciudadano" [FERREIRO LAPATZA (1998)].

presencia imperativa en el establecimiento y cuantificación de tasas que retribuyan servicios esenciales, como es el caso de D´Ocón Espejo[331]. En este sentido resulta coherente el planteamiento doctrinal[332] que entiende que el principio de capacidad económica marca límites también en el establecimiento de tasas y contribuciones especiales, de tal forma que estará presente cuando, al menos, no se supere el coste de la obra o servicio, se procure la exención si no se alcanzan unas condiciones económicas mínimas y, en el extremo contrario, cuando se garantice la prohibición de la confiscatoriedad, considerando que se cumplen los mínimos constitucionales exigidos.

3. EL TRIBUTO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA. UNA LLAMADA AL USO EXTRAFISCAL DEL TRIBUTO

Esteve Pardo[333], aun tratando de los riesgos de la técnica, admite que se ha producido una evolución en la actuación de la Administración, que ha pasado de un papel relacionado con una mera intervención, adoptando medidas singulares de tutela, a una estrategia de dirección, persuasión y encauzamiento de la actividad de los particulares. Y en este último contexto, devienen como eficaces aquellas medidas públicas que tengan como objetivo influir en el ciudadano, para desterrar, o cuando menos reducir a lo tolerable, las acciones privadas que tienen una incidencia notable en la creación o agravamiento del riesgo natural. Un ejemplo claro estaría relacionado con el consumo del agua, cuya regulación resulta decisiva para prevenir situaciones de escasez hídrica y, por lo mismo, para mitigar las consecuencias negativas que origina la sequía (trataremos más delante de explayar esta afirmación).

Y, por lo tanto, una de las medidas fundamentales en esta línea de actuación, es la utilización del tributo o determinadas figuras financieras como una herramienta más que pueda condicionar determinados comportamientos decisivos con el objetivo de evitar o reducir el riesgo natural[334].

La legitimidad de esta forma de instrumentalización del tributo se encuentra amparada por la propia norma legal. El mentado artículo 2.1 de la LGT contempla la doble finalidad tributaria. Por un lado, es fuente de obtención de los ingresos económicos que contribuyen al sostenimiento de los gastos públicos, aludiendo

---

[331] D´OCÓN ESPEJO (2011), pág. 928.

[332] Siguiendo con ello a Herrera Molina, entre otros, que han tratado más propiamente el tributo en el ámbito del medio ambiente. [HERRERA MOLINA (2000)].

[333] Este autor se refiere de una forma más concreta a la Administración, como ejecutora en definitiva de las políticas de prevención. [ESTEVE PARDO, José (1999), págs. 69].

[334] García Novoa lo expresa en el sentido de que el tributo deja de utilizarse solo como cauce para la obtención de instrumentos económicos (instrumentalización de segundo grado) para convertirse él mismo en instrumento económico (instrumentalidad de primer grado), es decir, en un instrumento para el logro de finalidades materiales [GARCÍA NOVOA (2012), pág. 291].

con ello a una finalidad que se le ha dado en llamar fiscal, pero también, recaudatoria o contributiva. Y, por otro lado, el tributo puede utilizarse para llevar a cabo políticas sectoriales, que respondan a las fines o principios constitucionales, sirviendo a una finalidad extrafiscal[335].

También la Jurisprudencia del TC ha dejado sentado que, aunque no exista una referencia explícita en los preceptos constitucionales, la función extrafiscal que puede predicarse del tributo se colige de la necesidad de dar cumplimiento a los principios económicos y sociales recogidos en la Constitución, para cuya consecución el sistema tributario se manifiesta como un instrumento idóneo[336]. Y, en este sentido, para constatar la finalidad última de un tributo, el Tribunal apela a analizar la estructura del mismo, pero no solo el hecho imponible y los sujetos pasivos del mismo, sino la incidencia y relación del supuesto de hecho gravado con la propia la base imponible y resto de elementos de cuantificación[337].

Cierto que la normativa tributaria da prioridad a la finalidad fiscal y que los autores se afanan por explicar que el tributo ha sido diseñado e ideado para dar cumplimiento a dicho fin, considerando una mera excepcionalidad la utilidad extrafiscal del mismo. Sin embargo, aun reconociendo la función primaria del tributo, cabe advertir que en los últimos tiempos ya no se advierte una brecha tan distante respecto a la utilización del tributo al servicio de fines sociales, políticos o económicos. Existe un ámbito en el que ha proliferado la creación de los llamados tributos de ordenación (destinados en exclusiva a mediatizar las conductas de los obligados tributarios, aunque en ocasiones se haya tachado esta finalidad de mera apariencia más de realidad), como son los "tributos ambientales".

Habrá de admitirse que muchas veces no es la figura tributaria en sí misma (o en su totalidad) la que se entrega a la causa extrafiscal, sino determinados elementos del tributo son los que se utilizan con estos fines. Ocurre principalmente cuando determinados objetivos se convierten en una prioridad nacional y se introducen en el sistema tributario, de tal forma que están presentes en la regulación de tributos ordinarios o específicos, para orientarles a la consecución de un fin común que resulta necesario para el Estado. El paradigma de este planteamiento, vuelve a ser el interés medioambiental incorporado a los tributos en distintas variantes; incluso presente en los impuestos de corte generalista generalmente a modo de beneficios fiscales. Situación que tiene (o puede tener) su repercusión en el ámbito relacionado con la reducción del riesgo natural, no solo por la confluencia con la materia medioambiental, con la que se diluyen los contornos diferenciales,

---

[335] También la Comunicación de la Comisión Europea sobre "Impuestos y Gravámenes ambientales en el Mercado Único" (CE/97/C224/04) define los impuestos y gravámenes (*taxes and charges*) como todo pago único y sin contraprestación, tanto si va a nutrir de ingresos el presupuesto de los Estados como si va a ser destinada a otros fines específicos.

[336] SSTC 37/1987, de 26 de marzo (BOE 89, de 14 abril), FJ 13; 197/1992, de 19 de noviembre (BOE núm. 307, de 23 diciembre) , FJ 6; 194/2000, de 19 de julio (BOE núm. 192, de 11 agosto), FJ 7; 276/2000, de 16 de noviembre (BOE núm. 299, de 14 diciembre), FJ 4; y 179/2006, de 13 de junio (BOE núm. 161, de 7 julio), FJ 3; 19/2012, de 15 de febrero (BOE núm. 61, de 12 marzo), , FJ 3).

[337] STC 53/2014, de 10 abril (BOE 7 mayo 2014, núm. 111). F.J. 3º.

sino por la conveniencia de incentivar algunos comportamientos para lograr una reducción eficaz de las consecuencias negativas del riesgo natural[338].

Se ha dicho que el tributo es extrafiscal cuando persigue de forma evidente una finalidad ajena a la recaudatoria, que se vislumbra en su propia estructura interna, de tal forma que sus elementos esenciales se impregnan del factor extrafiscal (generalmente, se traduce en que se cuantifica la carga tributaria atendiendo a la finalidad extrafiscal) y se logra modular las conductas de los sujetos pasivos en función del fin perseguido, de tal forma que si es proclive a su complimiento será menor la carga tributaria. De ahí que la doctrina apueste en estos casos por una visión antinómica de las finalidades del tributo, fiscal y extrafiscal. La recaudación siempre será inversamente proporcional al logro del fin extrafiscal.

Ahora bien, lo cierto es que el tributo es ante todo un instrumento jurídico pensado para dar cobertura al gasto público, lo que lleva a aducir a los autores que un tributo que no proporcione ingresos puede ser muchas cosas, pero desde luego, no un tributo. Motivo por el cual, no puede utilizarse el tributo con un cariz penalizador que está atribuido en exclusiva a las sanciones[339]. Y es el que el tributo extrafiscal no está diseñado para lograr una recaudación cero y, por ende, no está alejado totalmente de los fines contributivos. Su planteamiento es gravar actividades toleradas, aunque sean indeseables, que ofrecen alternativas de actuación. De tal forma que sirve de estímulo para la elección de la mejor opción posible. Con ello, se parte de una realidad que se considera inevitable y, por tanto, no puede prohibirse, sino únicamente regularse para hacer disminuir sus efectos nocivos o reducirla a unos niveles aceptables con el menor coste posible para el conjunto de la sociedad. Pero no puede utilizarse el sistema tributario para combatir acciones que deben estar prohibidas por el ordenamiento jurídico. Estas deberán siempre ser controladas por otro tipo de instrumentos jurídicos, como son sanciones administrativas y penales, destinadas a penalizar y eliminar las conductas antijurídicas. El tributo extrafiscal podrá "contribuir" a erradicar un comportamiento nocivo para la sociedad, pero un comportamiento que no puede eliminarse de forma absoluta y radical dado que no constituye un hecho ilícito desde el punto de vista jurídico.

Nuevamente, apuntamos la discusión alrededor del principio de capacidad económica, cuya presencia se cuestiona también en las figuras tributarias con una finalidad extrafiscal. Varona Alabern sostiene que el cumplimiento del objetivo

---

[338] Pensemos en la transferencia de riesgos por la necesidad de fomentar el aseguramiento ante el riesgo natural (como puede ocurrir en el caso de la actividad agrícola).

[339] Algunos autores, como Varona Alabern, mantienen que existen dos tipos de extrafiscalidad. La de carácter regular, donde existe una proporcionalidad entre la finalidad fiscal y la capacidad económica, de tal forma que conforme aumenta la riqueza, aumenta la carga tributaria. Pero también, expresa la existencia de una extrafiscalidad irregular que, desde el punto funcional, origina una analogía con las sanciones. Efectivamente, considera que hay tributos que persiguen la eliminación de determinadas conductas, en tanto se "encamina a agotar la fuente generadora de la recaudación, puesto que logra la finalidad cuando la conducta gravada caiga en desuso". En estos casos, la posible lesión del principio constitucional se ve compensado por el cumplimiento de la finalidad extrafiscal [VARONA ALBERN (2010), págs. 64 a 78].

extrafiscal perseguido es precisamente la justificación de que sea más tenue la presencia del principio tributario constitucional, si bien debe existir una proporcionalidad entre la lesión de este principio y la finalidad extrafiscal pretendida[340]. No obstante, cabe referir la laxitud con la que se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional sobre el principio de capacidad económica, considerando que no se vulnera siempre que el hecho imponible se refiera a una riqueza actual o potencial[341], para culminar en la constitucionalidad de una regulación tributaria que otorgue preeminencia a valores o principios, distintos de los que inspiran el carácter contributivo, respetando en todo caso los límites de la Constitución[342].

4. UNA ACLARACIÓN EN TORNO AL TRIBUTO FINALISTA O AFECTADO POR SU IMPORTANCIA EN ESTE ESTUDIO

En el sistema tributario reina la regla general de no afectación, que se desprende del propio texto constitucional (art. 31.1 CE), en el sentido de que los recursos obtenidos con el mismo se integran en los Presupuestos Generales y sirven para el sostén general del gasto público.

Pues bien, cuando se alude al carácter finalista de un tributo, se está aludiendo a que la recaudación económica obtenida con ese determinado tributo no se destina a engrosar el conjunto de ingresos con los que sostener el gasto público en general, sino que se dirige a financiar determinadas actuaciones o servicios públicos, rompiendo con ello los principios de universalidad y unidad presupuestaria[343].

Ello no debe confundirse con el carácter extrafiscal de una figura tributaria que tiene que ver con una finalidad, diferente de la recaudatoria o fiscal, que subyace en la implementación del tributo. Es claro que fijar un destino concreto (y diferente al global de las arcas públicas) al que encaminar los medios económicos obtenidos a través de un tributo determinado, no implica, per se, que el tributo carezca de fines recaudatorios o fiscales[344]. Aunque habrá de admitirse que la afectación suele ser un indicio que, junto con otros, denota que una figura tributaria tiene carácter extrafiscal[345].

---

[340] VARONA ALABERN (2010), pág. 64.

[341] STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 13º.

[342] STC 221/1992, de 11 de diciembre (BOE núm. 16, de 19 enero).

[343] García Novoa introduce otro término, el de "tributos vinculados", explicando que su distinción radica en que los recursos recaudados se destinan a la satisfacción específica de ciertos servicios o actividades que son financiados con cargo a aquellos que los disfrutan [GARCÍA NOVOA (2012), pág. 331].

[344] Herrera Molina, tratando del derecho medioambiental, dice abiertamente que los tributos finalistas o afectos a determinadas finalidades ambientales, en tanto su importe sirve a las políticas de medio ambiente, no se consideran verdaderos tributos extrafiscales si no incorporan a su estructura el carácter desincentivador [HERRERA MOLINA (2000), pág. 55].

[345] STC 168/2004, de 6 de octubre (BOE núm. 270, de 9 noviembre), también en orden a la tributación medioambiental, consideran que lo verdaderamente extrafiscal de un tributo es que se haya gravado la intensidad con la que se deteriora el medio ambiente, de tal forma que la afectación de lo recaudado a un supuesto fin medioambiental no es más que un indicio, y no precisamente el más importante.

Nuestro estudio revelará que en el ámbito del riesgo se ha asentado la afectación legal de determinados tributos, que destinan su recaudación, entre otros cometidos, a las labores de prevención del propio riesgo[346], que son mayormente los que suscitan nuestro interés.

5. LOS PRECIOS PÚBLICOS. ADEMÁS, UNA BREVE REFERENCIA A LA POTESTAD TARIFARIA DE LA ADMINISTRACIÓN

La figura de los precios públicos está atribuida legalmente a las contraprestaciones exigidas por las administraciones públicas o sus organismos autónomos, que se abonan por las actividades o servicios prestados en régimen de Derecho Público que no pueden englobarse dentro del hecho imponible de la tasa, es decir, respecto de aquellos que, siendo también prestados por el sector privado, son recibidos voluntariamente por los usuarios. Por lo tanto, habrán de concurrir ambas circunstancias definitorias (inexistencia de monopolio de hecho o derecho y recepción voluntaria por el usuario, -art. 24 LTPP-)[347].

Ahora bien, la naturaleza de los precios públicos no siempre es nítida para la doctrina. Tiene que admitirse que es dominante la percepción doctrinal de que en ellos no concurre la nota de coactividad y, por lo tanto, no son prestaciones patrimoniales de carácter público. Pero no todos los autores parecen unánimes en la aseveración, tal vez mediatizados por la forma en que se puede exigir el pago del mismo mediante el procedimiento de apremio (art. 27.6 LTPP), a pesar de que ello solo sería una consecuencia de su condición de ingreso de derecho público. En ese sentido, acorde con la línea clasificatoria anteriormente mencionada, Menéndez Moreno expresa que los precios públicos son el ejemplo prototípico de prestación patrimonial de carácter público no tributaria (PPCPNT)[348], si bien los asocia principalmente con actividades o servicios de importancia social y jurídica menor, impidiendo que se les puede aplicar los principios recogidos en el artículo 31.1 CE[349], sin perjuicio del sometimiento a los principios de equidad, economía y eficiencia proclamados en el apartado 2 del citado precepto constitucional o a la exigencia de reserva legal recogida en el último de los apartados. Difícil resulta secundar una visión tan particular del precio público, que se aparta de los conceptos que se coligen de la normativa legal vigente, en la que impera una consideración del precio público, que ni es tributo ni es prestación patrimonial de carácter público y, por lo tanto, ni se ven afectados por los principios constitucionales de carácter tributario ni por la obligación de su aprobación por ley. Hay que tener en cuenta que el artículo

---

[346] Valga a título de ejemplo, las contribuciones especiales establecidas en el servicio de incendios, el gravamen catalán de protección civil, los tributos que gravan la contaminación del agua.

[347] Es consabido que el concepto fue consecuencia de los fundamentos jurídicos de la reiterada STC 185/1995.

[348] Ello es debido a que el autor identifica la nota de coactividad con la forma en que la contraprestación es exigida por la Administración, más allá de los argumentos utilizados por la STC 185/1995. [MENÉNDEZ MORENO (2018)].

[349] Aunque reconoce que la norma legal admite la presencia del principio de capacidad económica en clave potestativa. [MENÉNDEZ MORENO (2018)].

31.3 CE remarca que las prestaciones patrimoniales de carácter público solo podrán se establecidas con arreglo a ley. Respecto al precio público, la norma legal recoge que puede establecerse por el Gobierno mediante Orden ministerial (art. 26 LTPP).

Cierto que la doctrina más extendida sí que ha criticado la facilidad con la que se puede enmascarar detrás de un precio público (y con ello, evitar la necesidad de reserva legal) lo que deberían ser realmente tasas, por la falta de precisión en el contorno conceptual que se le ha dado al precio público. Incluso advierten de las claras similitudes que encierran respecto de los tributos cuando el precio público también puede tener en cuenta la capacidad económica del contribuyente, bajo criterios sociales o de interés público que condicionen su cuantía (art. 25.2 LTPP)[350]. A tal efecto, se apunta que tal vez podría haberse corregido la incidencia, si la norma no se hubiese limitado a reflejar las dos notas distintivas, que dependen sobremanera de la definición otorgada a la tasa, y se hubiese dirigido la mirada hacia un concepto de precio público como prestación nacida del concurso de voluntades, aunque en el seno de los contratos de Derecho Público[351].

Dejando al margen los precios públicos, e introduciéndonos en la segunda parte de este epígrafe[352], cabe referir que la tarifa se viene considerando como el precio que debe abonar el usuario por un servicio público[353] y, generalmente, ha estado unido a la gestión del mismo de forma indirecta. Cierto que, actualmente, con la legislación vigente (y, en concreto, tras DA cuadragésimo tercera de la LCSP[354] y la modificación de la DA 1ª de la LGT) algunas de dichas tarifas serán PPCPNT, si reside en ellas la nota de coactividad (en el sentido, que se ha tratado para las tasas en los apartados precedentes). Por lo tanto, por la explotación de obras o la prestación de servicios públicos esenciales, como es el abastecimiento domiciliario de agua, alcantarillado, el transporte público municipal, se exigirán estas figuras financieras si el quien lo presta tiene alguna personalidad jurídica de carácter privado.

De las prestaciones patrimoniales de carácter público nos ocuparemos con más atención en el punto siguiente. Si bien ahora únicamente queremos reflejar que, respecto de otros servicios públicos cuya prestación no revista la característica de coactividad (y, por ende, ya no se tratará de servicios públicos esenciales), sus tarifas no podrán ser calificadas como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias y, por ende, podrán mantener la condición de ingresos de derecho

---

[350] Argumento utilizado por Menéndez Moreno [Vid obra citada (2018), pág. 78].

[351] MARTÍNEZ LAGO y otros (2016), pág. 68.

[352] Pese admitir que no existe una relación intrínseca entre los dos temas, se han integrado por motivos organizativos en el mismo epígrafe, cuando además no parece una incoherencia si es de precios (públicos o privados) de lo que se trata en ambos casos.

[353] Hay autores que solamente la Administración desplegaba su potestad tarifaria respecto de los servicios públicos, dado que otras actividades administrativas no podían dar lugar al cobro de tarifas [GARCÍA NOVOA (2012), pág. 159].

[354] Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (BOE núm. 272, 11 de noviembre).

privado[355], en tanto vengan a nutrir los presupuestos de las entidades gestoras (que estén dotadas de personalidad jurídico privada). Y en ese caso, se podrá seguir entendiendo que la Administración mantiene la facultad de establecer y modificar las tarifas y, por ende, persistirá, en cierto modo, lo que la doctrina ha venido denominando potestad tarifaria[356], en clara diferencia con la potestad tributaria[357].

El artículo 284.2 de la LCSP refiere que, antes de proceder a la contratación de la concesión de servicios públicos, queden regulados por la Administración los aspectos económicos relativos a la prestación del servicio. De tal forma que la tarifa se presenta como fórmula de financiación de los servicios prestados en régimen de gestión con intervención privada, en cuya delimitación tiene potestad evidente la Administración. Aunque ello, no implica desconocer que una parte importante de estas tarifas, (que no se distinguen propiamente en el precepto), se corresponderán con la categoría de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias y, por ende, exigirá contar con ley expresa (ordenanza municipal, si es en este ámbito), habrá otras que no podrán ser calificadas de tales y, sin embargo, sobre las mismas tendrá también cierto poder de decisión la Administración implicada.

6. LAS PRESTACIONES PATRIMONIALES DE CARÁCTER PÚBLICO NO TRIBUTARIAS EN LA GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO A TRAVÉS DE EMPRESAS PÚBLICAS O EN RÉGIMEN DE CONCESIÓN. MENCIÓN A LAS EXTINTAS EXACCIONES PARAFISCALES

Cabe mencionar que la Sentencia del TC 185/1995, de 14 de noviembre[358] introdujo que la nota distintiva de la coactividad que se predica de las prestacio-

---

[355] Ha sido constante la polémica suscitada en torno a la naturaleza jurídica de la contraprestación por estos servicios públicos gestionados por concesionario o persona jurídica privada. Desde la consideración de tasa, si reunía los requisitos legales para ello (STS23 de noviembre de 2015, RJ 2016,100) hasta la consideración de precio privado (STS 28 septiembre 2015 (RJ 2015,4216) -). Y todo ello, pasando por Informes de la Dirección General de Tributos, en concreto, realizado con fecha 26 de julio de 2011, en el que se contestaba a una pregunta de la Asociación Española de Abastecimiento y Saneamiento, afirmando que si un ente local gestiona el servicio directamente, sin ningún tipo de delegación, debe exigirse una tasa, mientras que si la entidad que gestiona el servicio público es una sociedad privada municipal, o una empresa privada a través de un contrato administrativo de gestión del servicio, las contraprestaciones serían precios privados. En cualquier caso, este planteamiento está desfasado, habida cuenta de la regulación que se colige de la ley vigente.

[356] De la potestad tarifaria se venía diciendo que, en tanto la actividad o servicio gestionado por un concesionario privado mantiene la consideración de servicio público, la Administración retiene cierta potestad de control y organización sobre el mismo, incluido el control económico que se ha identificado precisamente con dicha potestad. Unido a ello, los autores han considerado que es una potestad ajena a cualquier habilitación legal y con ello a calificarla como potestad doméstica [GARCÍA NOVOA (2012), pág. 162]. Sin embargo, cabe referir que la potestad tarifaria encuentra el respaldo legal que se le confiere por la legislación de contratos del sector público, donde la tarifa asume una función esencial como retribución de concesionarios y resto de gestores con participación privada.

[357] Si bien en el entorno doctrinal se venía proclamando un cierto desfase en la distinción tradicional entre ambas potestades (fruto también de los múltiples debates suscitados alrededor de la naturaleza jurídica de la prestación de servicios públicos esenciales), se constata que persiste el control económico administrativo en todos los servicios públicos, cuya gestión se efectúe en régimen de concesión.

[358] Para el Alto Tribunal lo decisivo, a la hora de dilucidar si una prestación patrimonial es coactivamente impuesta, radica "*en averiguar si el supuesto de hecho que da lugar a la obligación ha sido o no realizado de forma libre y espontánea por el sujeto pasivo y si en el origen de la constitución de la obligación ha concurrido también su libre voluntad (…) También pueden considerarse coactivamente impuestas las prestaciones pecuniarias que derivan de la utilización de bienes, servicios o actividades prestadas o realizadas por entes públicos en régimen de monopolio de hecho o de derecho*".

nes patrimoniales de carácter público. Ciertamente son prestaciones establecidas unilateralmente sin contar con la voluntad del sujeto pasivo (Fundamento Jurídico 3º de la citada resolución judicial). Este carácter coactivo, que fue consolidado en la jurisprudencia constitucional para definir las prestaciones patrimoniales de carácter público, ha sido refrendado por la propia norma legal, con la reforma de la DA 1ª de la Ley General Tributaria[359]. De tal forma, que es el sometimiento al principio de legalidad, la presencia de coactividad y el servicio a los fines generales, los tres aspectos más destacados que distinguen a la prestación patrimonial de carácter público[360]. Cierto que también la nueva disposición legal advierte de la diferencia entre las prestaciones de carácter tributario (correspondientes a uno de los tres tributos) y aquellas otras denominadas "no tributarias", que se identifican únicamente mediante una cláusula residual que incluye el "resto de prestaciones patrimoniales coactivas que respondan al interés general"[361]. Lo cual evidentemente carece de la concreción precisa que permita discernir indubitadamente la presencia de una PPCPNT[362]. Ciertamente, la norma legal no aporta datos relevantes en este sentido (es evidente que, de los tributos, también se predica el carácter coactivo y la presencia del interés general), más bien parece que la condición de "no tributarias" deviene de forma subsidiaria, por simple descarte de la presencia de los tres tributos. Tampoco los Tribunales, a pesar de sus esfuerzos, han sido muy precisos en encontrar razones inapelables para distinguir ambas[363].

En definitiva, cabe considerar que la mera incorporación en la LGT de esta categoría jurídico-financiera, sin delimitar ni definir conceptos ni elementos, solo tiene una razón de ser y es servir de simple apoyo a lo que realmente interesaba al legislador, que es fijar la naturaleza jurídica de la prestación patrimonial cuando concurre la gestión de un servicio público o la explotación de una obra que se lleva a cabo de forma indirecta o por personificación mercantil.

Esta modificación legislativa, no suponía una novedad ni en cuanto a la terminología utilizada (la propia CE contempla la prestación patrimonial de carácter

---

[359] Introducida, con efectos de 9 de marzo de 2018, por la LCSP.

[360] Categoría ésta, la de prestación patrimonial pública inusualmente revitalizada con la nueva reforma legal [FERNÁNDEZ PAVÉS (2018), pág. 86].

[361] Litago Lledó considera que la reforma legal introducida no es meramente aclaratoria o interpretativa, sino que tiene una trascendencia constitucional, dado que dota de contenido al artículo 31.3 CE y cambia la tendencia normativa seguida desde la STC 185/1995 [LITAGO LLEDÓ (2018), pág. 148].

[362] En lo que sí se detuvo la doctrina, desde que surgieron las primeras sentencias que nombraban a las prestaciones patrimoniales de carácter público, es en delimitar el concepto de las mismas. Así surgen definiciones en las que se dice que era "toda detracción coactiva del patrimonio del particular, consista ésta en una obligación de dar al ente público o a particulares, o en una obligación de padecer o soportar, dando lugar en todo caso a una merma de riqueza, ya sea definitivamente o meramente temporal" [LOZANO SERRANO (1998), pág. 30].

[363] Baste mentar, la STC 62/2015, de 13 de abril (BOE núm. 122, de 22 mayo), en la que, para diferenciarla del tributo, expresa que las prestaciones patrimoniales no tienen la naturaleza tributaria cuando con ellas "no se persigue derechamente buscar una forma de allegar medios económicos con los que financiar el gasto público, aunque tenga como efecto económico indirecto el de servir también a dicha financiación", en ese caso el TC consideró que lo determinante de la categoría es la finalidad que se perseguía con la prestación patrimonial. Ya se ha expresado anteriormente que las críticas en la doctrina no se hicieron esperar, apelando tanto al carácter extrafiscal que se puede predicar del tributo, como a la posibilidad de que también una figura tributaria puede no responder siempre al deber de contribución de la generalidad del ciudadano, y no por todo ello, dejan de tener carácter tributario [MENÉNDEZ MORENO (2015), págs. 13 a 18].

público), ni en cuanto a la distinción, entre tributarias y no tributarias (conceptos implícitamente manejados por la jurisprudencia constitucional e incluso recogida de forma expresa en el artículo 2.2 TRLRHL), sino que la trascendencia de la misma, radica en lo que hace después la DA referida, en tanto vincula la naturaleza jurídico-financiera de la prestación con la forma de gestión del servicio o explotación de la obra. Y es que fija dos supuestos claves de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias cuando concurra algún tipo de intervención privada en la gestión: ya se trate de un servicio gestionado de forma indirecta o directa pero con personificación privada, ya se trate de explotación de obra o prestación de un servicio en régimen de concesión o sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado.

Una apreciación merece ser realizada, aunque solo sea para constatar cierta falta de rigor en la técnica utilizada. Si partimos de que serán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias (sea cual sea, el *nomen iuris* utilizado) aquellas que se exijan con carácter coactivo por todo tipo de servicios (obligatorios o no, indispensables o no) siempre que sean gestionados con alguna participación privada; y si es indiscutible que del tributo se predica la coactividad si el servicio o actividad no es de recepción voluntaria por el usuario o cuando estos resultan ser imprescindible para la vida privada o social[364], sin mayores distinciones, lo que nos suscita es que se habrá forzado la inclusión legal de lo que sería una excepción dentro del concepto de tasa[365], sin modificar un ápice el precepto legal tributario, en el que, con carácter general, se regula la misma[366]. Para autores como Litago Lledó se ha generado una reducción del concepto de tasa, siguiendo lo que era una posición minoritaria en algún sector doctrinal y en la jurisprudencia[367]. A nuestro criterio, la modificación introducida por la DA cuadragésimo tercera de la LCSP, que dio lugar a reforma de la DA Primera de la LGT, tendrá que ser considerada inevitablemente una disposición complementaria (o cuando menos aclaratoria) del artículo 2.1. a) LGT, pese a no existir ningún atisbo de remisión, que tal vez hubiera sido lo deseable.

Es verdad que la cuestión no era unánime en la doctrina, desde que se suprimió el segundo párrafo del artículo 2.2 a) de la LGT, pero la propia coherencia con el tenor del citado artículo y la doctrina jurisprudencial imperante desde la STC

---

[364] A vueltas nuevamente con la doctrina que se fijó desde la mencionada STC 185/1995.

[365] Y ello, desde el momento en el que se ha utilizado la modificación de una disposición adicional, sin modificar en nada el artículo que regula su hecho imponible, donde en ningún momento se anida la presencia de esta figura tributaria con la gestión del servicio prestado. Prueba de ello, es la reforma acaecida en el TRLRHL. Efectivamente, en la Ley de las Haciendas Locales, se ha actuado, cuando menos, con mejor técnica jurídica, y se ha incluido la salvedad en el propio artículo regulador del hecho imponible de las tasas locales.

[366] Parece ser que los debates previos a la aprobación de la Ley de Contratos del Sector Público, se plantearon enmiendas para precisamente modificar el artículo 2.2 a) LGT, concretamente por el Grupo Parlamentario catalán, aunque no exactamente en los términos que realmente se han llevado a cabo [ALÍAS CANTÓN (2018)].

[367] LITAGO LLEDÓ (ob. cit.), pág. 150.

185/1995 reconducían a la consideración de la tasa cuando concurrían los requisitos legales de la LGT con independencia de su forma de gestión[368]. Es obvio que la Ley no apostó por este planteamiento y con la regulación expresa que se introdujo en la referida norma tributaria en el año 2017 (con efectos a marzo de 2018), cuando no sea directamente la Administración quien se manifieste ante el ciudadano como el gestor del servicio público no se podrá cobrar ni una tasa (cuando concurra la nota de coactividad) ni un precio público (en el resto de supuestos), será una PPCPNT o, en su caso, un precio privado. Ante ello, aflora la percepción de Litago Lledó, que observa la PPCPNT (en relación con la prestación de servicios mediante gestión indirecta) como una especie de categoría administrativa, cuyo régimen jurídico no es ni la LGT, ni la LTPP, ni la TRLRHL, sino el previsto en la normativa propia de la LCSP[369]

En este sentido, parece razonable la distinción que asume Falcón y Tella[370] (sin perjuicio de que lo haga en razón al principio de reserva legal), y aunque solo sea con el afán de poner cierto orden a la cuestión[371]:

a) La tasa se exigirá por servicios esenciales prestados directamente por la Administración sin ninguna personificación privada, cuando concurran los requisitos del artículo 2.2 a) LGT, tales como el suministro de agua, alcantarillado, basuras.

b) Los precios públicos quedarían para los servicios restantes prestados por la Administración que no reúnen dichos presupuestos legales (la recepción del servicio o actividad es voluntaria para el usuario y son prestados por el sector privado)[372], como pudiere ser el importe por entrada en piscina o en museo, siempre que no concurrieren los requisitos de la tasa[373] .

c) Las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias se percibirán por el concesionario o persona jurídico-privada por los servicios, de

---

[368] JIMÉNEZ COMPAIRED (2016).

[369] LITAGO LLEDÓ (2018), pág. 149.

[370] FALCÓN Y TELLA (2018).

[371] Aunque ello, no impida reconocer que la realidad está plagada de supuestos que no se ciñen a esta relación y que, incluso, en algún caso puedan tener acomodo en la legislación. Pero no es baladí, el ceñirse a la figura financiera que corresponda, pues ello, va a depender de las exigencias legales que se requieran para su implementación y, por efecto rebote, de las garantías que tenga el ciudadano en el momento en el que se les exige el cobro de la prestación.

[372] Si bien, es preciso tener presente que no existe una obligación legal en el seno de las Haciendas Locales a establecer solamente precios públicos en estas circunstancias, a la vista de los términos facultativos con los que se pronuncia la regulación del artículo 41 TRLRHL. Esto tiene relación con lo que se ha expresado en la nota anterior. Como tampoco puede rechazarse, a la vista de la regulación legal que el precio público no pueda ser "exigido cuando el servicio o actividad es prestado por el sector privado, por tratarse de un servicio que no está reservado al poder público y no implica el ejercicio de autoridad" como ha dicho García Novoa, quien también admitía que la obtención de un ingreso, a través de una sociedad de capital íntegramente público no debería excluir la posibilidad de cobrar un precio público [GARCÍA NOVOA (2012), págs. 278 y 280].

[373] Aun sin desconocer que, en estos casos, también puede arbitrarse una tasa en este a tenor del art. 20.4 o) TRLRHL.

obligada recepción para el usuario o esenciales para su vida. El ejemplo claro es el abastecimiento domiciliario de agua potable en régimen de concesión.

d) Los precios privados podrían constreñirse a aquellos que cobre un concesionario o una persona jurídico-privada por el resto de servicios distintos de los anteriores (en instalaciones deportivas o en cafetería de edificio público).

La duda surge respecto de aquellos servicios gestionados por concesión, pero que cobra directamente la Administración, para su posterior retribución al concesionario. Falcón y Tella considera que, en estos casos, también se trataría de una tasa, lo cual resulta coherente. Pero no está tan clara la solución a tenor de la literalidad de la norma legal (La DA Primera únicamente vincula la forma de gestión con la naturaleza de la prestación, sin mayor aportación). En fin, se atisba un resquicio para la interpretación, y quien sabe si para la controversia[374].

Lo dicho hasta el momento tiene sentido respecto de la prestación de los servicios públicos. Dado que el esquema no sería predicable en caso de la explotación de obras públicas conforme a la regulación legal vigente. Hay que tener en cuenta que la legislación ha arbitrado unas tasas (canon de regulación y tarifa de utilización) que se aplican sobre aquellas infraestructuras financiadas total o parcialmente por el Estado. Y que, por otro lado, contempla la posibilidad de conveniar la explotación de obras públicas con los propios usuarios en el artículo 132 del TRLA, en ese caso las tarifas exigidas entrarían dentro de la condición de PPCPNT.

Pues bien, la calificación de PPCPNT tiene consecuencias evidentes desde el punto de vista jurídico, máxime cuando se trata de servicios públicos esenciales (como es el abastecimiento de agua a los domicilios). Hay que tener presente que, dado que no es un tributo, la contraprestación que debe abonar el usuario, no tienen por qué someterse a los principios inspiradores del derecho tributario[375]. Entiende Aneiros Pereira que no sería de aplicación el principio de capacidad económica[376] y, podría abocar a una caída en cascada del resto de principios tributarios consti-

---

[374] Sin embargo, a efectos prácticos las prerrogativas de la Administración local en estos casos no se verían mermadas por expresa disposición legal (artículo 2.2 TRLRHL).

[375] Cierto que Lozano Serrano, examinando con detenimiento las prestaciones patrimoniales coactivas en general, mantuvo que, siendo una manifestación del deber de contribuir al gasto público, no podían abstraerse del cumplimiento de los principios de generalidad y capacidad económica [LOZANO SERRANO (1998), pág. 51]. Aunque el TC, en la Sentencia 83/2014, de 29 de mayo (BOE núm. 153, de 24 junio) admite que las prestaciones patrimoniales de carácter público no se verían afectadas por el principio de capacidad si falta la condición tributaria, diciendo que: "No hay que olvidar que los principios que la Constitución consagra en el apartado 1 de su art. 31_operan como criterios inspiradores del sistema tributario siendo exigibles, aunque con diferente intensidad, respecto de las prestaciones patrimoniales de naturaleza tributaria, y no, en consecuencia, de cualquier prestación patrimonial que, careciendo de naturaleza tributaria, queda sometida al principio de reserva de ley previsto en el apartado 3 de ese mismo precepto constitucional » FJ 6º.

[376] ANEIROS PEREIRA (2018).

tucionales, el de justicia, igualdad[377] y progresividad (art. 31.1. CE). Bien es cierto que no todos los autores están de acuerdo con dicha apreciación. A este respecto, Bueno Gallardo viene a sostener que en la medida en que existen prestaciones patrimoniales públicas no tributarias que, sin embargo, son contributivas, se debe predicar de las mismas los principios recogidos en el artículo 31.1 CE [378], dado que no todos ellos pueden ser identificados como principios puramente tributarios. Así, explica la autora que, mientras el sistema tributario está sujeto a todos los principios constitucionales recogidos en el mentado precepto (sobre todo, a los de igualdad, progresividad y no confiscatoriedad), el principio de capacidad económica está ligado al deber de contribuir de todos los ciudadanos, de tal modo que siempre que el poder público exija a los mismos tener que contribuir a pagar los gastos generales ya sea mediante prestaciones patrimoniales públicas tributarias y no tributarias, se tendrá que cumplir necesariamente con este principio[379].

Pero, ocurre que tampoco esta prestación se encuentra sometida a las limitaciones legales previstas para tributos. Efectivamente, aunque su estructura sea similar (o idéntica) a una tasa, sin embargo, su importe ya no tiene que depender del máximo legal exigido en razón al coste del servicio prestado[380], lo cual puede suponer que se rompa el vínculo de justicia conmutativa, que parece conveniente preservar para evitar tentaciones que dejen a expensas de una libertad de mercado el precio de lo que, a la postre, pueden ser necesidades básicas. Precisamente el artículo 2 c) de la LTPP admite que a estas prestaciones no se les aplica los preceptos de esta ley y, por lo tanto, no se ven compelidas al cumplimiento del principio de equivalencia (artículo 7 LTPP)[381]. Evidentemente, no siendo un tributo, no está sometida a la norma tributaria general, ni a los mecanismos legales establecidos en la misma. Y esto puede tener consecuencias para el prestador del servicio, dado que en caso de impago, no estará revestido de las prerrogativas administrativas para actuar por la vía de apremio (salvo que directamente cobrara el importe la Administración a tenor del mentado artículo 2.2 TRLRHL o se arbitrase algún tipo de colaboración con el gestor privado, de tal forma que se trasladase la información sobre el impago para que la Administración actuara por la vía de apremio),

---

[377] Aun admitiendo que siempre cabría la invocación como conculcación del derecho fundamental. Lo que ha llevado a considerar por algún sector de la doctrina, que no existiría una repercusión esencial respecto algunos principios como puede ser el de igualdad o proporcionalidad [ORTIZ CALLE (2018), págs. 16 y 17].

[378] Fundamentalmente, se refiere a los principios de capacidad económica e igualdad, dado que este último está íntimamente relacionado con el de generalidad.

[379] BUENO GALLARDO (2018), pág. 34.

[380] Y por lo mismo, ya no existe una obligación *ex lege* de aportación de estudios técnico-económicos (memoria e informe) para controlar que no se actúa de forma arbitraria a la hora de fijar la prestación. Aunque esto, ha sido matizado por el autor citado en la nota anterior, entendiendo que quedaría suplida con la obligación prevista en el artículo 285.2 LCSP de aportar un estudio de viabilidad económico-financiero.

[381] Ya el profesor Jiménez Compaired advertía de esta situación, en orden a que la garantía de que la prestación por un servicio esencial (en ese caso, el transporte público) se ajustase al coste del mismo, era que se tratase precisamente de una tasa [JIMÉNEZ COMPAIRED (2008), pág. 205]. Como también lo defendió respecto del suministro domiciliario de agua potable [JIMÉNEZ COMPAIRED (2010), pág. 85].

como expresa Falcón y Tella[382]. Aunque con distinto criterio Menéndez Moreno, asocia a todas las prestaciones patrimoniales públicas, sin excepción, los poderes exorbitantes que tienen los entes públicos (incluidas las presunciones iuris tantum de legalidad y "autoejecutividad")[383], aunque termina admitiendo que deberían restringirse estas prerrogativas dependiendo de la situación de hecho sobre la que se aplique. Y en otro orden de cosas, sí que habrá que admitir que las consecuencias de excluir de la naturaleza tributaria a estas prestaciones patrimoniales redundarán en perjuicio del ciudadano (usuario) desde el momento en el que no podrá valerse de las garantías y derechos que reconoce la LGT.

El único principio que parece garantizado es el principio de reserva legal, en tanto, la exigencia constitucional se predica de toda prestación patrimonial de carácter público (art. 31.3 CE), lo que ocurre es que ello es ampliamente matizable. Y no solo por la forma en que viene siendo interpretada jurisprudencialmente (ya hemos expresado que se invoca una reserva legal relativa), sino porque la reforma de la LGT también ha supuesto la incorporación explícita al TRLRHL de una salvedad al principio de legalidad, en tanto se prevé la regulación por Ordenanza municipal[384] de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias (art. 20.6). Cierto que se nos recordará que, esto no es, más que asunción legal de lo que ya la Jurisprudencia[385], y mucha doctrina, había admitido. Se considera que este tipo de norma reglamentaria colma el espíritu subyacente en el principio de reserva legal, en tanto la aprobación se producía en el seno del Pleno municipal, representativo de la voluntad de la ciudadanía (entendiendo que, con ello, se cumplía la garantía de autoimposición[386]). Sin embargo, habrase de admitir que el desarrollo reglamentario de las tasas locales mediante las Ordenanzas municipales (de carácter fiscal) está avalado por la existencia de una regulación legal básica contenida en Ley general de Haciendas Locales (que delimita, con mayor o menor concreción los tributos locales y los elementos esenciales de los mismos), lo que ofrece una respuesta al principio de reserva legal.

---

[382] Este autor advierte que, como estas prestaciones nunca podían ser tasas porque "no se perciben por un ente público, ni se integran en su presupuesto, ni se exigen por la vía de apremio", la única consecuencia de que se las califique de prestación patrimonial de carácter público es que están reservadas a ley, pero sin que se atribuyan prerrogativas administrativas al concesionario o gestor privado, quien solo tendrá la vía civil para hacer efectivo el cobro en caso de impago [FALCÓN y TELLA (2018)].

[383] Entiende que estas prerrogativas son una consecuencia que se deriva de la propia exigencia constitucional de reserva legal y del carácter público conferido, siguiendo lo que decía Palao Taboada, que significaba que el ente público estaba revestido del imperio de la ley y de facultades extraordinarias [MENÉNDEZ MORENO (2018), págs. 81 y 82].

[384] Ordenanza municipal que, pese a la obviedad, no puede confundirse con ordenanza fiscal, cuya aprobación exige de la presencia de unos presupuestos esenciales previstos en la TRLRHL, entre ellos la existencia de una memoria económico-financiera.

[385] STC 233/1999, de 16 diciembre (BOE 20 enero 2000, núm. 17) o 106/2000, de 4 de mayo (BOE 7 junio 2000, núm. 136).

[386] En el sentido, de que los representantes de la soberanía popular fueran los que aprobasen las normas que determinaban la actividad financiera.

En el caso de las PPCPNT se permite su implementación a través de una Ordenanza municipal. Lo cual puede entrar en contradicción[387] con las reglas básicas generales de la potestad reglamentaria del poder público (el artículo 128.2 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas[388] prohíbe establecer tributos, exacciones parafiscales y prestaciones personales o patrimoniales de carácter público por norma reglamentaria). Y aquí bien podría tener su cabida los argumentos efectuados por Lago Montero[389], aunque en razón a las tasas, cuando expresa que la ley es un vehículo mucho más idóneo para satisfacer legítimas aspiraciones de certeza, objetividad, generalidad e igualdad que las que puede ofrecer un reglamento. Entendiendo que, aunque sea adoptado por un poder legítimo, no agota las posibilidades de acierto que incorpora la ley[390]. Y es que hay que pensar que la existencia de una legislación común puede favorecer la uniformidad en cuestiones fundamentales, (criterios de establecimiento, procedimientos de gestión..), incluso ser una buena oportunidad para coordinar y aunar esfuerzos en la fijación de unos criterios similares sobre un aspecto largamente debatido y criticado, y es la gran cantidad de tarifas, tan dispares entre sí, que proliferan, sobre todo, en el ámbito local al amparo de sus competencias municipales, (aunque solo fuera para dar cumplimiento a algunos principios obligatorios y específicos como es el de recuperación de costes en el ciclo hídrico).

Por lo tanto, no es descabellado considerar que la aprobación de leyes básicas específicas sobre las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias, redundaría, además, en una mejora de la equidad e igualdad entre los usuarios de distintas localidades. Sin perjuicio de ello, hay que admitir que el TC ha auspiciado la suficiencia de la LCSP como ley básica a los efectos de la aprobación de una PPCPNT y que en el ámbito de las Haciendas Locales la ley ha optado por apostar por la una discrecionalidad absoluta de cada Ayuntamiento para decidir cuáles son y como articula las PPCPNT en el seno de su municipio[391].

Hasta el momento se ha hecho mención de aquellas figuras que se aprueban en el seno de las entidades locales, pero no podemos olvidar que en los otros dos niveles territoriales pueden establecerse PPCPNT, y en ese caso, sigue siendo preciso que su implementación venga avalada por la correspondiente ley. Es cierto que el TC ha defendido, como se ha dicho, la suficiencia de la cobertura legal que en este sentido ofrece la LCSP. Sin embargo, su amparo legal puede extenderse en

---

[387] Surge una contradicción, que no vulneración, en tanto ambas normas tendrían el mismo rango legal. Lo que ha permitido incluso amparar la opinión de aplicación del principio de preferencia de ley posterior.

[388] BOE de 2 octubre 2015, núm. 236.

[389] LAGO MONTERO (2005), pág. 35.

[390] Como también sostiene en términos parecidos Litago Lledó, citando al profesor Pérez Royo, aunque en este caso tratando propiamente este tipo de prestaciones no tributarias, enlazándolo con la necesidad de garantizar el principio seguridad jurídica, pero también el de igualdad. [LITAGO LLEDÓ (2018), pág. 150.

[391] Poner freno a las críticas, ¿podría ser tan sencillo como limitarse el ente local a defender que, con la aprobación de la ordenanza, está estableciendo una prestación patrimonial de carácter público con arreglo a lo que dispone ley? Permítaseme cierta ironía, aunque no sea el mejor escenario para ello.

la prestación de servicios o explotación de obras que se ejerzan con fundamento en la contratación pública regulada en dicha norma. Quiere decirse que sería, en su caso, factible si el servicio se presta o la obra se explota por concesionario, pero altamente dudoso si fuera una empresa pública quien llevase a cabo el cometido. Lo que redunda en la exigencia de dotar a las PPCPNT de prescripciones mínimas y comunes en cumplimiento del principio de reserva legal.

Hasta la reforma operada, a la que se hecho mención supra, la DA Primera de la LGT tenía un contenido muy diferente relativo a las exacciones parafiscales, a las que se les hacía partícipes de la naturaleza tributaria.[392]. Con la modificación radical de la norma, surge la duda de si existe una pretensión de dar por extinguidas dichas exacciones fiscales, o si simplemente se extraen del panorama normativo tributario, o si, tal vez, hubo alguna intención de incardinarlas como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario. Para Litago Lledó la reforma legal supone la desaparición, al menos formal, del concepto de exacción parafiscal, para sustituirlo por el de prestación patrimonial de carácter público, repercutiendo claramente en la concepción de tributo, a criterio de la autora[393].

Las exacciones parafiscales[394] surgieron con un marcado acento finalista, pero alejadas del entorno tributario, desde el momento en el que los recursos estaban siendo recaudados por entes con autonomía orgánica propia (y, por ende, ajenos a la Hacienda Pública) y se destinaban a integrar sus propios presupuestos. Por lo tanto, a la par que proliferaban las entidades institucionales, se creaban estas figuras paralelas a los tributos, pero con una semejanza evidente con los mismos[395]. Tradicionalmente, se han considerado como tales, entre otros, las cuotas que se abonan a las cámaras de comercio o colegios profesionales, los aranceles abonados a notarios y registros, hasta se ha calificado de este modo a las tarifas y cánones de las Comunidades de Regantes[396]. Lo que ocurre es que estas figuras siempre han sido criticadas por la doctrina como una "anomalía perturbadora" del propio sistema tributario. Y ciertamente lo es, si se les niega cualquier naturaleza tributaria o siquiera la condición de prestación patrimonial pública, ningún principio tributario constitucional le sería aplicable, a pesar de que mantiene una similitud

---

[392] Con ello, se mantenía cierta progresión en la intención de reconducir esta categoría financiera a alguno de los tres tributos existentes.

[393] LITAGO LLÉDÓ (2018), pág. 148.

[394] Explica Fernández-Pavés, bajo los datos bibliográficos que maneja, que el término fue acuñado por Emmanuelle Morselli, en 1929, pese a que sería años después, en 1946, cuando se aplicó en Francia por el Ministro de Hacienda, Schumman [FERNÁNDEZ PAVÉS (2018), pág. 87].

[395] Collado Yurrita y Luchena Mozo se refieren a ellos como "tributos parafiscales" indicando que su origen va unido al "nacimiento del Estado moderno, cuyo creciente intervencionismo en la vida pública lleva aparejada como consecuencia inmediata el incremento de los costes que desbordan las previsiones presupuestarias" [COLLADO YURRITA y LUCHENA MOZO (2015)].

Como dicen los autores estás figuras se apartan del régimen normal y típico de los tributos (que se rigen por el principio general de no afección y cuya gestión está encomendada a la Administración Tributaria), en tanto presentan una afección específica y el órgano encargado de su gestión no es una Hacienda pública

[396] Según recoge García Novoa citando a Galapero Flores [GARCÍA NOVOA (2012), pág. 323].

evidente con muchos de los tributos. Es por ello, que la doctrina ha defendido su reconducción a una categoría tributaria[397], siempre que sea posible en orden a los elementos esenciales o, en caso contrario, se les atribuya la condición de prestación patrimonial de carácter público, como sostiene García Novoa[398]. Esto, nos conduce enseguida a recordar la reforma antes mentada, y es que puede resultar una solución loable para garantizar el principio de legalidad de estas figuras, que salvo que puedan ser consideradas tributos (porque cumplan las condiciones legales para ello), se les incardine dentro de las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, permitiendo con ello superar la denostada parafiscalidad que envolvía a las mismas.

7. PINCELADAS ALREDEDOR DE LA COMPETENCIA TRIBUTARIA DE LOS ENTES PÚBLICOS TERRITORIALES

En nuestro país, conviven tributos del Estado[399], pero también autonómicos y municipales. Por lo tanto, los tres entes territoriales nutren sus presupuestos de ingresos públicos procedentes de tributos y también de otros recursos financieros. Para delimitar las competencias financieras en cada uno de niveles territoriales de gobierno, debe partirse de las previsiones generales del texto constitucional. De tal forma que el artículo 133 de la CE marca las pautas generales, reconociendo potestad tributaria a los tres entes territoriales, aun calificando de originaria[400] (y, por ende, de rango superior[401]) la capacidad atribuida al Estado central, para descansar en los otros dos niveles inferiores, una facultad de establecer y exigir tributos, sometida a la Constitución y a las leyes. Esta potestad originaria (cuyo contenido no se expresa de forma explícita) sería aquella por la que se atribuye al Estado (y, por ende, a las leyes estatales) la delimitación, bajo las pautas constitucionales, de

---

[397] Lozano Serrano refería que las exacciones fiscales mantenían una naturaleza tributaria indiscutible (máxime cuando contaban con el apoyo legal del derogado contenido del artículo 26.2 LGT) [LOZANO SERRANO (1998), pág. 41].

[398] García Novoa critica que las tarifas exigidas por las autoridades portuarias por los servicios que presta, bajo la órbita de la exacción parafiscal, se consideren tributo por mor de la STC 102/2005, de 20 de abril (RJ 2005, 102), obviando toda posibilidad de ser calificadas como prestación patrimonial de carácter público [GARCÍA NOVOA (2012), pág. 325].

[399] Fundamentalmente, son impuestos (en torno a la renta global, pero también el consumo y el tráfico patrimonial) y tasas (algunas, de cierta relevancia para nuestro cometido, como son el canon de regulación y la tarifa de utilización del agua, canon de control de vertidos). Pero, son de escasa trascendencia las contribuciones especiales del Estado, algunas previsiones encontramos en la ejecución o mejora de carreteras (art. 20 Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras -BOE núm. 234, de 30 septiembre-).

[400] Algunos autores advierten que tan originario es el poder financiero del Estado como el de los demás entes territoriales inferiores, de tal forma que la atribución de dicho calificativo al primero iría más en la línea de poner de manifiesto que el Estado ostenta unas competencias financieras más extensas [MARTÍNEZ LAGO (2016), pág. 108].

[401] JIMÉNEZ COMPAIRED (2008), pág. 135.

la capacidad tributaria del resto de entes territoriales inferiores[402]. Precisamente el resultado de ejercitar esta potestad habría sido la aprobación en dos normas fundamentales, la LOFCA y el TRLRHL.

Al margen de ello, el ente territorial central ostenta la facultad de implementar tributos dentro de su ámbito competencial, así como de establecer otro tipo de recursos financieros, que no tienen propiamente el carácter tributario. Resulta fundamental para nuestro análisis investigador sobre el riesgo de carácter hidrológico el elenco tributario estatal en relación con el entorno hídrico, que tiene como principal eje normativo la Ley de Aguas.

Junto a ello, y por lo que se refiere a la distribución de competencias financieras, el Estado, además de portador de una potestad originaria en materia tributaria, mantiene un papel garantista del cumplimiento de los principios básicos de igualdad y solidaridad, que se predican de la totalidad del territorio nacional, lo que le obliga a ejercer una coordinación activa entre todas las CCAA[403] y a procurar el equilibrio financiero y, con ello, el saneamiento y la suficiencia en la solvencia mínima de todos entes territoriales[404].

La propia Constitución también introduce pautas de desarrollo de los principios básicos que recoge el artículo 133, fijando en los preceptos 142 y 157, los recursos financieros con los que cuentan EELL y CCAA, respectivamente, para afrontar el gasto público en el que incurren.

Por lo que se refiere a las CCAA, el artículo 157.3 CE anuncia la necesidad de que sea una ley orgánica, la que delimite sus competencias financieras, resuelva los conflictos que puedan surgir y marque los principios colaboración con el Estado. Esta norma legal es la LOFCA, sin perjuicio del doble modelo de financiación autonómico existente en nuestro país, con dos CCAA bajo un régimen especial conveniado.

Las CCAA de régimen común (sometidas a la LOFCA) perciben ingresos procedentes de recursos propios, así como de recursos transferidos o compartidos con el Estado[405]. Dentro de los primeros, están incluidos los rendimientos procedentes

---

[402] Aunque también cabría identificar esta preeminente potestad estatal con una inexistencia de límites para que el Estado, dentro de sus competencias, pueda establecer tributos, sin reparar en aquellos hechos imponibles ya gravados por otros entes territoriales, como parece que pudiera apuntar el artículo 6.dos de la LOFCA.

[403] Las CCAA tienen autonomía financiera (artículo 156.2 CE) pero no pueden adoptar decisiones que puedan atentar contra el interés general. De ahí, que el Estado ostente facultades preeminentes, pudiendo incluso dictar leyes armonizadoras de las disposiciones normativas de las CCAA cuando lo exija el interés general. Siempre que esa necesidad se apruebe por las Cortes Generales por mayoría absoluta (art. 150.3 CE). Sin perjuicio de otras posibilidades de coordinación que tiene al alcance el Estado basadas, por ejemplo, en la planificación de la actividad económica general (artículo 131 y 149.1 13º CE).

[404] Lo que se deriva de los artículos 135.5 y 158.2 de la CE, respectivamente, entre otros.

[405] El sistema de financiación de las CCAA tiene una base negocial trascendente que se lleva a cabo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA.

de su patrimonio, así como los tributos propios[406] (impuestos, tasas y contribuciones especiales), a los que se añaden los precios públicos y los ingresos por operaciones de crédito. Estas últimas muy mediatizadas por el principio de estabilidad presupuestaria (no en vano requieren de la autorización legal, de conformidad con el artículo 135.3 CE).

Respecto de la capacidad tributaria autonómica, existen unos límites marcados por la propia LOFCA, en tanto, las CCAA se ven compelidas a no gravar hechos imponibles que ya sean objeto de tributación estatal y local (art. 6 LOFCA). Cierto es, que el margen de actuación autonómica en materia tributaria se vio un tanto aliviado con la reforma que, de la LOFCA, se llevó a cabo en 2009[407]. En efecto, si con anterioridad a esta modificación legal, las CCAA tampoco podían establecer tributos sobre materias reservadas a las Corporaciones Locales,[408], ocurre que, después, se cambió el sentido del artículo 6.3 de la citada norma, para que las CCAA sí que pudieran establecer y gestionar tributos sobre materias que la legislación de régimen local[409] reserve a entidades municipales, sin más limitaciones que la compensación o coordinación adecuada para que no se vean afectadas económicamente estas últimas (artículo 6.3 LOFCA).

Unido a ello, no puede olvidarse que, para poder establecer tributos de cuño autonómico, las CCAA no solamente deberán contar con la competencia de carácter tributario (que, obviamente, tendrán si respetan los límites de la CE[410] y de la LOFCA), sino también se requerirá que ostenten la competencia material, (respecto a la concreta materia que vaya a ser objeto de tributación), y en este caso entrarían a colación la relación de competencias autonómicas, que se recogen en el artículo 148 CE y en los Estatutos de Autonomía[411].

---

[406] Entendidos como tales, aquellos que pertenecen al sistema o subsistema tributario de la propia entidad, sobre el cual esta goza de cierta autonomía financiera [JIMENEZ COMPAIRED (1994), pág. 99].

[407] Mediante la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre (BOE núm. 305, de 19).

[408] En realidad, lo que se decía en el artículo 6 de la LOFCA, antes de la referida modificación legal, era lo siguiente: "*Las Comunidades Autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones Locales, en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple*". Pero fue en la interpretación que le dieron los Tribunales, cuando se negó que las CCAA pudieran penetrar con fines tributarios en las materias reservadas a las EELL. Ello propició que fueran declarados inconstitucionales varios impuestos autonómicos, como el Impuesto balear sobre instalaciones que incidían en el medio ambiente (STC 289/2000, de 30 de noviembre). Lo cual fue abiertamente cuestionado por el Profesor Jiménez Compaired (incluso antes de que aflorara la interpretación judicial mencionada), advirtiendo, entre otras contrariedades, que suponía una incoherencia el hecho de que la capacidad tributaria autonómica no se restringiera frente a las materias ya gravadas por el Estado y, sin embargo, sí se impusiera respecto de los entes territoriales inferiores, utilizando algunos de sus impuestos municipales como cortapisa para impedir "*las posibilidades autonómicas de acceder a una mínima política fiscal propia*" [JIMÉNEZ COMPAIRED (2016), pág. 420]. Ya con anterioridad, y con ocasión de su investigación doctoral en el campo de la tributación autonómica, el Profesor Jiménez Compaired había defendido la interpretación flexible del art. 6.3 de la LOFCA en los términos que posteriormente verían la luz tras la oportuna reforma legal [JIMÉNEZ COMPAIRED (1992)].

[409] Especialmente la LBRL, pero también el resto de normas de desarrollo.

[410] No pueden gravar bienes situados fuera de su ámbito territorial, ni provocar barreras fiscales (art. 157.2 CE).

[411] Y por lo mismo, el Estado solo puede desplegar su potestad tributaria dentro de los márgenes competenciales previstos en el texto constitucional (art. 149 CE).

En el ámbito financiero vinculado al riesgo natural serán notables los tributos que se analizarán de origen autonómico (desde aquéllos relacionados con materias concretas, compartidas con el Estado, como es la protección civil, a aquellos otros engarzados con el riesgo hídrico en tanto exacciones propias del ciclo del agua).

Además de los recursos propios, las CCAA se financian de los recursos que comparte con el Estado central. Entre estos, se incluyen los tributos, que, siendo establecidos y regulados por el Estado, se ceden a los entes autonómicos para su gestión, su aplicación o simplemente como destinatarios de todo o parte de su recaudación. Son los tributos cedidos total[412] o parcialmente[413]. Sin olvidar que las CCAA pueden establecer recargos sobre determinados tributos del Estado (art. 12 LOFCA), pero que también participa de otros ingresos estatales a través de transferencias procedentes de diferentes Fondos establecidos, que tienen como principal finalidad garantizar la equidad y equilibrio económico entre las Comunidades Autónomas[414], amén de salvaguardar un mínimo de solvencia financiera.

Por último, no puede olvidarse al ente territorial inferior, dado que también las Corporaciones locales necesitan contar con ingresos económicos suficientes para poder afrontar el gasto público generado en el cumplimiento de sus propias competencias (reguladas, por lo que se refiere al municipio, en los artículos 25 a 28 de la LRBRL). A tal fin, la propia Constitución establece el principio de suficiencia financiera de las EELL (art. 142 CE)[415], reconociendo que cuentan con sus propios medios económicos, entre los que se hallan los tributos propios, entre otros (art. 2.1 TRLRHL).

La proclamación constitucional del principio de autonomía local (artículo 140 CE), debe interpretarse bajo la inexistencia de un marco preestablecido en la norma suprema que delimite sus competencias materiales, como sucede con el

---

[412] Los cedidos totalmente son: Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto de Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Electricidad, Impuesto especial sobre determinados Medios de Transporte y los tributos sobre el juego.

[413] Los cedidos parcialmente se corresponden con la cesión de hasta un 50% de la recaudación del IRPF y del IVA, así como la cesión de hasta un 58% de los Impuestos Especiales de Fabricación y del Impuesto sobre Hidrocarburos, a excepción del tipo especial y el tipo autonómico, en cuyo caso la cesión de la recaudación es del 100%.

[414] Existe el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, precisamente para asegurar la cobertura de servicios esenciales que han sido objeto de transferencia competencial a las CCAA, gasto público esencial que también cubrirá en caso de necesidad, el Fondo de Suficiencia Global. Y con la finalidad de servir a la equidad y al equilibrio económico-financiero entre las CCAA, también han surgido los Fondos de Convergencia Autonómica (que incluye el Fondo de Coordinación y el Fondo de Competitividad). Por último, la propia Constitución prevé que se constituya un Fondo de Compensación Interterritorial con el fin de corregir desequilibrios económicos entre territorios autonómicos y servir al principio de solidaridad (art. 158.2 CE), a tal efecto, todos los años los Presupuestos Generales del Estado contemplan dotaciones para este Fondo.

[415] La suficiencia financiera se ha entendido con una doble perspectiva, internamente en el sentido de que los medios deben ser bastantes para cubrir los fines. Pero también externamente, en el sentido de que el resto de entes territoriales tiene respetar los medios propios con los que deben contar las EELL, casi como una escisión del propio principio constitucional de autonomía local que se garantiza incluso con un procedimiento determinado incluido en el Capítulo IV de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del TC (BOE núm. 239, de 3), relativo a los "Conflictos en defensa de la autonomía local".

resto de entes territoriales. Y, por ende, es obligado que sea la ley quien dé contenido a las mismas. Esto significa que tanto la fijación, como la atribución (incluso el desarrollo, en algunos casos) del elenco competencial se lleva a cabo al margen de las Corporaciones Locales, sin potestad normativa.

Efectivamente, existe una diferencia notable en la capacidad tributaria de las Corporaciones Locales respecto a la de los restantes entes territoriales. Y es que aquella carece de potestad legislativa y, por lo tanto, no puede dar cumplimiento, *strictu sensu*, al principio de legalidad que rige para el establecimiento de los tributos. De tal forma que depende para expandir su tributación propia de la regulación que, aun con carácter general y esencial, haya efectuado una ley estatal, que en este caso es el TRLRHL[416]. Efectivamente, las EELL tienen capacidad de ordenación y de desarrollo de su propia tributación mediante sus normas reglamentarias (las Ordenanzas) pero siempre con sometimiento a las previsiones generales establecidas en la Ley, que le sirve de habilitación en tanto predetermina los límites de la regulación de los distintos tributos[417]. Es decir, en el ámbito local, la Ordenanza fiscal lo que hace es concretar los elementos configuradores de aquellos tributos, que han sido previstos en la legislación estatal de Haciendas Locales. Y esta Ley contempla tanto las tasas y contribuciones especiales que pueden exigir todas las EELL, como la de exigir determinados impuestos solo reservados a los municipios (artículo 59.1 TRLRHL)[418].

Dicho lo cual, nuestro interés se centrará preferentemente en los instrumentos financieros locales relacionados con los servicios públicos del agua (ciclo hídrico), sin descuidar la existencia de otros tributos relacionados con el riesgo natural como aquellos que referidos a la prevención y extinción de incendios.

8. ¿PUEDE SER EL RIESGO EL PRESUPUESTO DE UN TRIBUTO O EXACCIÓN ALTERNATIVA?

Ya se ha apuntado que uno de los principales motivos que puede llevar a implementar instrumentos tributarios específicos destinados a sufragar determinados gastos públicos, es la necesidad de una mayor recaudación de recursos económicos para su sostenimiento. Sin embargo, no es tan sencillo articular el tipo

---

[416] Por este motivo, se considera que las competencias tributarias locales son compartidas con el Estado por mor del principio de reserva de ley.

[417] En este punto, parece oportuno recordar que el TRLRHL ha introducido una vía para que las EELL puedan ejercer potestad normativa en el establecimiento ex novo de ciertas categorías financieras reservadas a la ley. Nos estamos refiriendo a las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, por servicios públicos gestionados con alguna intervención privada (art. 20.6 TRLRHL).

[418] La Ley hacendística local recoge también la posibilidad de que los entes locales puedan acceder, a ingresos procedentes de la recaudación de impuestos estatales de corte generalista (IRPF, IVA e Impuestos Especiales de Fabricación) o de disfrutar de un fondo complementario de financiación para determinados municipios de mayor población o bien mantener un régimen especial de financiación en determinados territorios (Baleares, Canarias, Ceuta, Melilla, Madrid y Barcelona).

de figura tributaria adecuada para sostener actuaciones públicas de gestión del riesgo natural, máxime cuando la regla general es que los recursos provenientes de las mismas pasen a engrosar el erario público, sin satisfacer determinadas necesidades en particular.

En cualquier caso, el carácter finalista que se imponga al tributo no va a formar parte de su naturaleza, ni siquiera de su estructura jurídica, lo que inevitablemente va a condicionar la búsqueda compleja de presupuestos de hecho que justifiquen un deber de contribuir a sostener específicamente una concreta acción o medida o gasto público relativo al riesgo natural, incluso en hallar sujetos pasivos a los que obligar a contribuir de esta forma específica. Es cierto que este razonamiento es más propio de aquel tributo que pueda calificarse de impuesto, dado que en el resto de figuras tributarias, tasas[419] y contribuciones especiales podría ser más factible su configuración para contribuir a la financiación de determinados gastos. Ciertamente, si la aportación económica del ciudadano es consecuencia de recibir un beneficio particular por la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa (referentes a la gestión del riesgo natural), la justificación tributaria está servida: cada vez que se haga uso o se obtenga un beneficio del servicio o actividad, puede exigirse el pago de una prestación económica de carácter tributario, cuyo importe puede destinarse a costear la misma, siempre respetando el principio de cobertura de costes. Y, por lo mismo, es dable la fijación de prestaciones patrimoniales públicas que no sean tributarias si existen las condiciones legales para ello o, en su caso, establecer un precio público. Así, cabe admitir que este tipo de figuras tributarias y no tributarias serían las más abundantes para sostener actuaciones públicas en el entorno de la gestión del riesgo natural.

Sin embargo, el primer inconveniente que puede surgir con estos últimos instrumentos es que, si se trata de actividades o servicios públicos que no son de permanente demanda, va ser difícil mantener una recaudación económica, fija y regular, para estabilizar la sostenibilidad del gasto por esta vía. Y ya no digamos cuando surge el mayor problema, y es que no exista o no pueda asociarse el deber de contribuir del ciudadano con una contraprestación de los entes públicos directa e individualizable. Por lo que la única alternativa sería, en su caso, un impuesto. Y, con ello, surge la dificultad ya apuntada: cómo fijar un nuevo presupuesto de hecho que haga nacer una obligación impositiva y, sobre todo, sin que colisione con hechos imponibles ya gravados.

Esta complejidad se acrecienta en razón a la materia que tratamos, que es el riesgo con origen en un fenómeno de la naturaleza y, por lo tanto, no es tan nítida la presencia de actos, hechos, situaciones o actividades humanas que pueden ser gravadas precisamente para coadyuvar a sostener los gastos que suponen prevenir o reducir sus efectos.

---

[419] Para la creación *ex novo* de una tasa basta que su hecho imponible se encuadre en los supuestos previstos en el artículo 20 del TRLRHL [CHICO DE LA CÁMARA y FRAILE FERNÁNDEZ (2019), pág. 343].

A. También el riesgo natural tiene cabida en el tributo sobre el riesgo o exacciones similares

Existen ya estudios doctrinales sobre las posibilidades de tributación que permite el riesgo como materia imponible, pero se centran en el que llaman riesgo tecnológico, que se identificaría con un riesgo antropológico provocado como consecuencia de actividades fundamentalmente de carácter industrial o tecnológico que ha traído consigo el progreso de la técnica. Rozas Valdés se decanta por una concepción ambientalista y define esta categoría de riesgo tecnológico simplemente como aquel que provoca las acciones del hombre en la naturaleza[420]. Y en este sentido se acerca más a los postulados que dan preeminencia a la afección al medio ambiente que también suelen conllevar estas acciones de riesgo y que ha sustentado buena parte de la tributación ambiental autonómica existente.

Para Borrero Moro, solo las actividades económicas que generan un riesgo tecnológico pueden sustentar el establecimiento de un tributo fundado en los costes públicos provocados por el mismo. Esto lleva al autor a sostener, de forma tajante, que los riesgos naturales no pueden ser susceptibles de gravamen[421]. El motivo de este argumento se advierte enseguida, y es que no percibe ninguna intervención humana en la causación o efectos de estos eventos. El planteamiento doctrinal se hace desde la identificación plena del concepto de riesgo natural con el propio fenómeno, sin la visión de otros factores que influyen en la existencia de estas situaciones de riesgo. Sin embargo, se ha dejado claro en otros momentos de este trabajo que la actividad humana no es inocua, cuando menos, respecto de los daños que se originan cuando se desencadena un fenómeno de la naturaleza.

Por lo tanto, nuestro estudio sí que parte de la consideración de que el hombre con sus actos, sus comportamientos, las situaciones a las que se expone, provoca la existencia de riesgo natural. Desde esta perspectiva debe convenirse que existen concomitancias con los planteamientos que se hacen desde los riesgos denominados "tecnológicos" como objeto de sujeción tributaria y, por consiguiente, no se aprecian inicialmente unos impedimentos claros para no poder llegar a la misma solución respecto del riesgo natural.

Además, se podrían identificar actividades asociadas al progreso técnico, que repercuten directamente en la creación de situaciones de riesgo natural. Baste mencionar la construcción de una presa hidráulica que, aunque se identifica comúnmente como un riesgo tecnológico[422], lleva consigo el riesgo de inundación (cuya causa o concausa puede ser una intensa precipitación previa).

---

[420] ROZAS VALDÉS (2015).

[421] Con expresión irónica advierte que "la naturaleza y sus fenómenos ni tienen capacidad jurídica, ni revelan, consecuentemente, capacidad económica" [BORRERO MORO (2016), pág. 40].

[422] Sobre todo, por ser una de las instalaciones sometidas al gravamen catalán de protección civil.

También otras investigaciones han determinado que algunas actividades energéticas entrañan riesgo de terremoto como la inyección de fluidos[423] o la extracción petrolífera mediante la técnica del *fracking* o fractura hidráulica[424], como también, a tenor de algunos estudios, este riesgo se asocia a la construcción de embalses[425].

Incluso, en parecidos términos, se ha llegado a apuntar por científicos especialistas que la extracción masiva de agua del subsuelo, en las inmediaciones de la falla de Alhama de Murcia, provocó un hundimiento del terreno que pudo desencadenar el terremoto de magnitud 5,1, registrado en la localidad de Lorca el día 11 de mayo de 2011 y sus consiguientes réplicas[426]. Y, aunque con algo más de distancia sobre un origen natural, tampoco puede olvidarse la experiencia catastrófica sufrida por el Estado de California, que ha desvelado que instalaciones eléctricas situadas en las inmediaciones de masas forestales tenían el riesgo de propiciar

---

[423] Consta en el Informe encargado al Instituto Tecnológico de Massachusset por el Ministerio español, entonces denominado de Energía, Turismo y Agencia Digital, que la falla de Amposta (que dio lugar a temblores en la zona castellonense) fue sometida a estrés como consecuencia de la inyección de gas del proyecto Castor, según noticia ofrecida el 3 de mayo de 2017 en la página web de la agencia pública, a través del Servicio de Información y Noticas Científicas (www.agenciasinc.es)

[424] Geofísicos han llevado a cabo estudios que consideran que la causa del aumento significativo de terremotos en una zona de inactividad sísmica, como era la cuenca Fort Woth en Texas (en la que, según redes sísmicas locales desplegadas en la cuenca desde 2013 hasta 2017, se habrían registrado 1300 terremotos de magnitud entre -1 y 4), es inducida y sugieren que es debido a la presencia de aguas residuales en los suelos profundos, tanto por el flujo de agua de las operaciones de hidrofractura como el agua producida que acompaña a la producción de hidrocarburos. [MAGNANI y otros (2017)].

En otro orden de cosas, aun sin ninguna relación con la tributación del riesgo, sí que cabe precisar que actualmente en España estas actividades de extracción petrolífera se hallan sometidas a imposición, siendo gravadas por el "Impuesto sobre el Valor de la Extracción de Gas, Petróleo y Condensados", introducido con la modificación de la ley de Impuestos especiales sobre Hidrocarburos, aprobada por la Ley 8/2015, de 21 de mayo (BOE núm. 122, de 22 mayo).

[425] Un equipo de investigadores del Departamento de Ciencias de la Tierra de la Universidad de Durham en Reino Unido ((los profesores Foulger, Gluyas y Davies, y el investigador Wilson, junto con un especialista estadunidense, Julián) han llevado a cabo una base de datos de terremotos que se entienden inducidos por el hombre (denominada "HiQuake"), como consecuencia de proyectos antropogénicos, fundamentalmente aquellos atribuidos a la minería y a la reserva de agua en embalses. De tal modo que señalan como actividades inductoras los embalses de aguas superficiales, erigir edificios elevados, eliminar la masa de superficie mediante extracción de canteras. También apuntan a la extracción subterránea de recursos, incluyendo el agua subterránea, carbón, hidrocarburos y fluidos geotérminos, así como la excavación de túneles, y las actividades de inyección como la hidrofractura, almacenamiento de gas, extracción de petróleo, entre otras. Ello puede consultarse en la página web http://inducedearthquakes.org/

[426] Noticia de prensa publicada por el Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) el día 22 de octubre de 2012, en el que se menciona lo siguiente: *"Un estudio con participación del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y la Universidad Complutense de Madrid revela una relación entre el hundimiento que sufre el terreno en Lorca y las características del terremoto tectónico que afectó al municipio murciano el 11 de mayo de 2011. Los investigadores, que publican sus resultados esta semana en la revista Nature Geoscience, aseguran que el segmento de terreno que se movió durante el seísmo coincide con la cuenca del Alto Guadalentín, una zona de extracción de agua subterránea. El equipo de científicos, que lleva desde 2006 analizando las tasas de deformación del terreno del sureste de la península a partir de imágenes de satélite, ha confirmado que el terremoto de magnitud 5,1 se produjo en la falla de Alhama de Murcia, la más activa de la región. El deslizamiento a lo largo de la falla tuvo lugar a tan solo dos o tres kilómetros de profundidad. El estudio demuestra por primera vez que una variación del peso sobre la corteza terrestre, en este caso, debido a una disminución de carga por la extracción de agua subterránea en la cuenca del Alto Guadalentín, que registra una tasa de hundimiento de 10 centímetros al año, puede controlar las características de un terremoto tectónico".*

incendio forestal[427]. Así las cosas, es posible advertir una interrelación clara entre ambas clases de riesgos, en tanto no está completamente delimitada la línea roja de separación salvo en la forma de manifestarse ese riesgo, o bien en un fenómeno natural o bien en un accidente de origen puramente antrópico.

Lozano Gómez, cuando explora las posibilidades de tributación en torno al riesgo, maneja una concepción del riesgo tecnológico que liga a la responsabilidad de una actividad humana en tanto pueda originar una emergencia colectiva grave. Este enfoque (basado en la imputación de responsabilidad) podría englobar la percepción que aquí se defiende sobre el riesgo natural en la consideración de que el peligro natural se convierte en riesgo cuando se constata la interferencia del hombre en su causación o en sus efectos[428]. Cierto que se advierte, cuando se profundiza en todas las posturas doctrinales citadas, que estas no parecen tener en mente propiamente situaciones de riesgo en las que la actividad humana pueda desencadenar un evento natural o agravar sus consecuencias, pero es fácil entrever la viabilidad de la inclusión en sus planteamientos.

Por lo tanto, la claridad estaría servida si se considera que el fundamento para utilizar la categoría de riesgo como objeto imponible no está en su propia naturaleza (serviría igual un riesgo de escape nuclear o en un riesgo de movimiento sísmico), sino en la mera presencia de un riesgo que se ha generado -o agravado- por una actividad humana. Insistimos, con independencia de cuál sea el carácter del riesgo en sentido estricto: o antropogénico (tecnológico) o natural. Este matiz puede parecer carente de relevancia, mucho más, si se entiende que los ejemplos expresados anteriormente tienen cabida en la concepción del riesgo tecnológico, con lo que el replique de argumentos no iría más allá de la semántica de los términos. Sin embargo, no se considera una precisión fútil. Si se defiende el pleno descarte del riesgo natural como objeto de tributo, se excluye de antemano, cualquier atisbo de gravamen sobre actividades económicas que, sin embargo, están demostrando que son determinantes en la provocación de riesgos que difícilmente podrán ser considerados tecnológicos. Pensemos en la influencia de la "industria" del turismo, de algunos negocios de ocio vinculados a esta actividad o incluso de la agricultura, respecto del riesgo de sequía (sobre todo, en determinados territorios de la "España seca"). La naturaleza del riesgo creado no puede ser impedimento *per se* para negar toda posibilidad de tributación. Cuestión diferente será si las circunstancias existentes hacen factible la imposición, amén de cómo se arbitra,

---

[427] La mayor compañía eléctrica de Estados Unidos (Pacific Gas & Electric) se declaró en quiebra por su responsabilidad en múltiples incendios forestales, entre ellos, el incendio Paradise, el más destructivo que ha sufrido el Estado de California, provocando 86 víctimas mortales, 18.800 estructuras destruidas y más de 57.000 hectáreas arrasadas.

[428] Este autor previamente habría aludido a la exclusión como objeto de gravamen de aquellos peligros que proceden de la naturaleza, cuya consumación no sería imputable a nadie [LOZANO GÓMEZ (2015), págs. 15, 16 y 19.

en estos casos, una figura impositiva de este calibre[429]. Y, sobre todo, puede ser discutido que, desde el punto de vista socio-político, interese la implementación de este tipo de medidas tributarias.

Ahora bien, no debe rechazarse, *a priori*, la consideración de que determinadas actividades económicas que objetivamente pudiesen coadyuvar a la creación de una situación de riesgo natural, puedan ser susceptibles de ser gravadas por un impuesto de estas características. Y eso significa que el campo de tributación no puede constreñirse únicamente a las actividades de riesgo acotadas por la doctrina.

Lozano Gómez encomienda la posible tributación solo a las actividades de riesgo calificadas como tales en el Reglamento que recoge las medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (y aquellas otras que directa o indirectamente pudieran estar relacionadas con las mismas)[430]. Borrero Moro es menos restrictivo, y marca el límite de tributación en aquellos riesgos que son identificados en la normativa sobre directrices de protección civil y que exigen la confección de una planificación especial sobre protección civil[431]. Es indiscutible que estos riesgos referidos pueden originar las consecuencias de mayor gravedad respecto a la integridad física de la población expuesta.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el fundamento de la tributación sobre el riesgo es básicamente retributivo, en tanto descansa en la obligación, para quienes llevan a cabo actividades que pueden dañar a la sociedad, de asumir los costes sociales (y, por ende, económicos) que supone para los gestores públicos paliar ese perjuicio o prevenir esos riesgos potenciales que pueden generar.

Lo expresa Lozano Gómez apelando a la injusticia que supone que las únicas aportaciones para prevenir y proteger de estos riesgos provengan exclusivamente

---

[429] Las fórmulas de tributación pueden ser variadas: ya fuere mediante un impuesto que grava estas actividades económicas con fundamento en el riesgo creado, que provoca unos costes sociales importantes, amén de gastos públicos en la prevención, planificación y preparación ante el riesgo natural. Pero también podría ser un recargo impositivo sobre estos negocios que inciden o comportan un mayor riesgo natural (gastan objetivamente más recurso hídrico). O imponerse incrementos en las tarifas de prestaciones patrimoniales públicas tributarias o no tributarias, por el suministro de ese agua. Y ello, por supuesto, pudiéndose articular beneficios fiscales cuando se realizasen acciones preventivas de iniciativa privada por los propios sujetos pasivos.

[430] Se refiere al Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio (BOE núm. 172, de 20 julio), que actualmente ha sido derogado por el RD 840/2015, de 21 de septiembre (BOE núm. 251, 20 octubre), en cuyo artículo 2.3 se delimita las actividades que pueden provocar accidentes en razón a las sustancias peligrosas que comportan. [LOZANO GÓMEZ (2015), pág. 40)

[431] Serían aquellos riesgos que exigen planes especiales de protección civil y que vienen delimitados en el artículo 15.3 de la Ley 17/2015, de 9 de julio (BOE núm. 164, de 10 julio): "(…) *riesgos de inundaciones; terremotos; maremotos; volcánicos; fenómenos meteorológicos adversos; incendios forestales; accidentes en instalaciones o procesos en los que se utilicen o almacenen sustancias químicas, biológicas, nucleares o radiactivas; accidentes de aviación civil y en el transporte de mercancías peligrosas, así como los relativos a la protección de la población en caso de conflicto bélico y aquellos otros que se determinen en la Norma Básica.."* Parece obligado reseñar que, pese a que menciona fenómenos meteorológicos adversos, el riesgo de sequía exige una planificación especial, pero de otro cariz jurídico que no tiene que ver con la necesidad de protección civil.

de los presupuestos públicos[432]. Por lo tanto, no está justificado (si nos atenemos a los intereses generales) excluir plenamente otras actividades, diferentes de las planteadas por la doctrina, que también pueden abocar a situaciones catastróficas (de origen natural), dejando sumidos a los territorios en problemas acuciantes, incluso para hacer frente a necesidades vitales. Y cuando, además (y esto es lo esencial), se aboca a la adopción de medidas públicas costosas en prevención o respuesta ante los efectos dañinos (baste reflejar, en relación al riesgo de sequía, los importantes costes que supone la recarga artificial de acuíferos, la recuperación de las masas de agua, la construcción de infraestructuras como embalses, desaladoras, etc.).

Todo ello, lleva necesariamente a destacar que ciertamente la tributación de una actividad privada, que genera este tipo de riesgos, tiene claras similitudes con los tributos ambientales, en tanto obliga a asumir las externalidades negativas a quienes las provocan, tanto por los costes sociales que implica su actividad (el posible daño que pueden generar), como concretamente por los gastos públicos que las administraciones se ven obligadas a desembolsar para paliar y proteger a la sociedad de estos riesgos. De hecho, como expresan reiteradamente los estudios doctrinales, la tendencia, sobre todo a nivel autonómico, ha sido promover la tributación de actividades de riesgo (como las presas hidráulicas), pero no desde el punto de vista del riesgo que provocan, sino de la afección natural que también llevan implícita.

En este sentido, también se podría proponer, bajo el mismo enfoque, actuar en caso de agotamiento del recurso hídrico. En cualquier caso, junto a esta tipología de tributación basada en los problemas ambientales que provocan determinadas actividades, existe la posibilidad de otra forma de configurar el tributo[433] (cuando menos, a modo de un plus de justificación para su imposición), basado en el riesgo que se provoca a la sociedad su presencia en determinados lugares. Ejemplo de ello, puede extraerse del único impuesto que existe actualmente en España sobre actividades de riesgo, como es el gravamen catalán de protección civil, cuya finalidad, además de recaudatoria para financiar el servicio, es retributiva, como sentenció el TC en la Sentencia 168/2004, de 6 de octubre[434], en tanto da cumplimiento a una "distribución solidaria de los costes de la protección civil entre los creadores del riesgo"[435]. Esto no es más que un reflejo del consabido principio comunitario en su variante más apropiada al caso, como expresa un sector doctrinal, el principio de "quien genera un riesgo, paga".

---

[432] LOZANO GÓMEZ (2015) Pág. 24.

[433] Tal vez la opción preferente sería apostar por el impuesto, dado que su cuantía no necesita estar justificada en base a límites de costes del servicio.

[434] BOE núm. 270, de 9 noviembre 2004.

[435] Preámbulo de la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección Civil de Cataluña (BOE núm. 156, de 1 de julio).

B. El principio de capacidad económica en la implementación de figuras impositivas que graven actividades que generan o acrecientan los efectos de un riesgo natural

Si nos detenemos en lo que podría denominarse "actividad de riesgo natural"[436], es evidente que no siempre sería susceptible de imposición, entre otras razones, porque deberá manifestar algún tipo de riqueza, real o potencial, que pueda ser gravada para dar cumplimiento al principio constitucional de capacidad económica[437].

Se ha planteado por la doctrina que en este tipo de tributación, como sucede en la que tiene perfil ambiental, no concurre la presencia de la capacidad económica en la concepción más clásica (aptitud que tiene el sujeto pasivo para soportar la carga económica que supone el impuesto[438]) y por lo tanto, se suele apostar por una *fictio iuris*, como expresa Agostino Ennio La Scala[439], en la cual la capacidad contributiva se equipara con la capacidad para contaminar (en este caso sería la capacidad para crear situaciones de riesgo).

Sin embargo, en la interpretación que de la mencionada Sentencia 168/2004 efectúan Herrera Molina y otros, consideran que este tipo de tributos con finalidad retributiva que, también califican de conmutativos, no se someten al principio de capacidad económica, "al menos, no con la misma intensidad que los tributos ordinarios"[440]. Otros, por su parte, como Rodríguez Muñoz, defienden que el índice de riqueza a gravar es precisamente la externalidad negativa que se provoca, en tanto supone un beneficio para el sujeto pasivo demostrativo de su aptitud para contribuir al gasto público[441]. Algo similar a lo que apunta Borrero Moro como resultado de una combinación entre la manifestación de riqueza que supone una actividad económica de riesgo (susceptible de generar unos ingresos económicos) y la obligación de compartir los costes de la gestión del riesgo que

---

[436] Mantenemos esta denominación coherente con la postura de la investigación, por mucho que pueda denotar una apariencia de contrasentido en sus términos.

[437] También la jurisprudencia del TC, ya asentada desde la Sentencia 27/1981, de 20 de julio (BOE núm. 193, de 13 agosto) expresó que "capacidad económica a efectos de contribuir a los gastos públicos, tanto significa como la incorporación de una exigencia lógica que obliga a buscar la riqueza allí donde la riqueza se encuentra"

[438] Rosembuj, a propósito del impuesto ambiental, determinaba que el valor económico total que constataba la presencia de capacidad económica, se manifestaba en dos vertientes: en el valor económico que suponía usar (negativamente) el bien ambiental (desde el momento en el que quedaba afectado por la actividad) y la ventaja económica que suponía no tener que pagar por la conservación del bien ambiental usado de forma negativa, dado que ese coste iba a cargo del ente público [ROSEMBUJ (1995), pág. 65].

[439] Para este autor son equiparables la capacidad contributiva y la capacidad para contaminar. ENNIO LA SCALA (2008), pág.470.

[440] HERRERA, CHICO y GRAU (2006), págs. 340 y 352.

[441] RODRIGUEZ MUÑOZ (2005), pág. 39.

provocan[442]. A lo que habría que añadir que Patón García[443] (aunque también a propósito de la tributación ambiental), aboga por la adaptación del principio de capacidad económica a las propias funciones que puede atribuirse, ya sea como fuente de la que extraer la riqueza que pueda ser gravada, ya sea como criterio de cuantificación del impuesto[444].

En cualquier caso, sea como fuere, se concluye, a la postre, que deberían ser gravadas actividades económicas (donde la manifestación de riqueza está presente como exige el principio de capacidad económica) pero en tanto generan un riesgo potencial a la sociedad[445]. En definitiva, se constata la presencia de una capacidad económica en este tipo de tributación, si se parte de la consideración de que estas actividades obtienen recursos económicos, creando para ello un riesgo. De tal forma que generar riesgo supone una fuente de riqueza para estos negocios empresariales, quienes, además, no afrontan los gastos por los costes externos que pueden provocar (esto es, precisamente, lo que trata de corregir un tributo de corte pigouviano).

La otra cuestión determinante, en relación a la anterior, vendría referida a la prohibición de incurrir en la doble imposición (fundamentalmente respecto de impuestos de carácter local si gravara los ingresos de la actividad económica), pero ello se salva si la configuración (y, sobre todo, la cuantificación) del tributo se realiza en torno a los factores de riesgo. Por lo tanto, el planteamiento sería el que realiza Lozano Gómez[446] y de otros autores citados, en orden a que los elementos esenciales del tributo (hecho imponible, sujeto pasivo y base imponible) deberán vincularse al riesgo, que es el objeto de tributación, pero siempre teniendo en cuenta que ese riesgo está permitiendo obtener una riqueza económica[447].

A título meramente ilustrativo (ya que podría mencionarse cualquier riesgo natural en el que se vislumbre una intervención humana), si se gravara una acti-

---

[442] Borrero Moro, lo expresa claramente diciendo: "*el acomodo del tributo sobre el riesgo al principio de capacidad económica se produce como consecuencia de la cohabitación de los principios de "quien genera un riesgo, paga" y la capacidad económica en su seno. Así una articulación jurídica del tributo sobre el riesgo acomodada a ambos principios exigiría sujetar a gravamen manifestaciones de riqueza conectadas al riesgo*" [BORRERO MORO (2016), pág. 52].

[443] PATON GARCÍA (2006).

[444] Como ha dejado expresado el TC en su Sentencia 26/2017, de 16 de febrero (BOE núm. 72, de 25 marzo) se "*ha venido distinguiendo desde antiguo entre la capacidad económica como "fundamento de la tributación ("de acuerdo con") y la capacidad económica como "medida" del tributo ("en función de"), pues el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos del Estado que consagra el art. 31.1 CE no puede llevarse a efecto de cualquier manera, sino única y exclusivamente, "de acuerdo con" la capacidad económica y, en el caso de los impuestos (STC 71/2014, de 6 de mayo, FJ3), también "en función de" su capacidad económica (SSTC 96/2002, de 25 de abril, FJ 7; 60/2015, de 18 de marzo, FJ4)*"

[445] Aunque, eso sí, debe tratarse de un riesgo con visos de realidad, y, por lo tanto, no podrá ser una mera conjetura o suposición aun viniendo de fuentes especializadas, sino que deberá sustentarse en evidencias de facto o investigaciones asumidas por la autoridad o comunidad científica.

[446] LOZANO GÓMEZ (2015), pág. 39.

[447] Con esto, entendemos que no puede entenderse como una actividad susceptible de ser gravada por esta vía impositiva la mera ocupación de un terreno inundable por parte de sus habitantes, por más que se estén exponiendo a un riesgo y, con ello, contribuyendo a los efectos negativos del mismo.

vidad económica porque está incidiendo en el riesgo de sequía, necesariamente este riesgo debe tener su reflejo en la propia estructura del tributo. Y lo primero que puede suscitar el intento es ligar la base imponible con el exceso de agua consumida (tras delimitar previamente el parámetro que se toma como referencia del exceso). Lo que ocurre es que podría parecer innecesario este tipo de gravamen si el resultado obtenido (gravar el exceso de consumo) se consigue, sin exigir mayores argumentos, con una tarifa de agua diferenciada en razón a los servicios o usos a los que se destina el suministro o incluso con una cuota variable y progresiva en razón al consumo. Sin embargo, con esta configuración (y teniendo en cuenta el sistema actual generalizado en el cobro de tarifas de agua) difícilmente se va a lograr la finalidad pretendida, en orden a que las actividades económicas, que repercuten en la aparición del riesgo, asuman las externalidades negativas que generan.

Por lo tanto, sería imprescindible que se incorporase en los elementos de cuantificación del tributo -a modo de mayor repercusión respecto de la generalidad- el coste (aun parcial) que supone para las administraciones ejecutar y mantener actuaciones de prevención a fin de paliar el riesgo de sequía al que se ve expuesta el resto de la población como consecuencia de esas actividades económicas que consumen objetivamente más agua[448].

En consecuencia, ya fuere como impuesto específico, ya como gravamen añadido a tributos existentes[449], se trataría de perfilar la medida tributaria moderada a una presión fiscal asumible, que tendría como justificación de su acomodo a la legalidad, la obligación de asumir corresponsabilidades en los costes sociales (y, consecuentemente, en los gastos públicos generados para preservar de los futuros daños) que originan también estas actividades económicas.

Puede suscitar reparos la propuesta, entre ellos, que los entes territoriales que más directamente pueden tener interés en este sentido (los municipios) se ven evidentemente constreñidos por las limitaciones en torno a su capacidad impositiva (aunque siempre les quedará la posibilidad de establecer contribuciones especiales cada vez que se promueva una nueva tarea preventiva para reducir estos riesgos, en beneficio especial de los sujetos pasivos que los generan). Ahora bien, también es posible que sea la Comunidad Autónoma quien se erija en impulsor de una imposición en la forma referida, respecto a determinadas actividades económicas con incidencia en el riesgo natural, cuando las iniciativas públicas de gestión del mismo las acometen ellas mismas en el marco de sus competencias (pensemos en

---

[448] A partir de ello, se debe construir la correspondiente medida tributaria sin desconocer la posibilidad de aplicar beneficios fiscales cuando existan inversiones o actuaciones por parte de los obligados tributarios que supongan una disminución del riesgo, como sostiene la doctrina de forma unánime respecto a la tributación del riesgo tecnológico. Por todos, se cita a LOZANO GÓMEZ (2015), pág. 41.

[449] A modo de lo que sostienen, Herrera Molina y otros, entendiendo que puede introducirse en un tributo existente el factor de riesgo (estos autores hablan de "factor de peligrosidad") para modular su cuantía sin crear una nueva figura tributaria. Vid obra citada (2006), pág. 349.

infraestructuras costeadas por las CCAA para paliar los riesgos de sequía en una determinada zona donde operen actividades económicas con consecuencias manifiestas de sobreexplotación del recurso hídrico).

Así las cosas, tratando esta clase de proposiciones, las tornas se mueven en razón a los planteamientos que ya se hicieron respecto del gravamen catalán de protección civil que inevitablemente sirve de referencia en cuanto a su fundamentación jurídica, y de cuya constitucionalidad, declarada por el Tribunal, cabrá extraer los parámetros sobre el carácter finalista y retributivo que delimite los contornos de legalidad de un impuesto (sobre "actividades económicas de riesgo natural"), afectado al gasto que supone gestionar el riesgo, que provocan ellas mismas.

CAPÍTULO III:

LOS TRIBUTOS U OTRAS EXACCIONES COMO HERRAMIENTAS DE GESTION DEL RIESGO NATURAL, MÁS ALLÁ DEL ÁMBITO DEL AGUA

Bajo este epígrafe se esconden figuras de carácter financiero de diversa de consideración, que ni todas ellas revisten carácter tributario, ni siquiera todas pueden ser tildadas de prestaciones patrimoniales de carácter público. Esta diversidad financiera encuentra también sus razones en la propia variedad de servicios o actividades públicas a las que sirven de financiación, entre las que no siempre es posible encontrar alguna conexión, salvo su certera aportación a la gestión del riesgo natural.

De conformidad a lo expresado en el capítulo anterior, parece obvio el razonamiento que subyace principalmente cuando asociamos los instrumentos propios o típicos del Derecho Financiero y Tributario al riesgo natural, y es que la gestión pública de los riesgos naturales, como sucede con cualquier actividad pública, exige contar con una financiación adecuada para su ejecución. Se hace preciso que el Estado y el resto de entes territoriales obtengan recursos económicos suficientes que les permitan costear el gasto público generado por la misma. Y aunque no puede negarse que, en realidad, la parte más importante de esta financiación va a provenir de las dotaciones presupuestarias integradas por ingresos públicos generales, son cada vez más los gastos que se generan y, por lo tanto, cada vez es más necesario promover otras vías alternativas o complementarias de financiación. De ahí surge la conveniencia de articular tributos e instrumentos financieros específicos que doten de sostenibilidad los servicios públicos en torno a la gestión del riesgo natural, sirviéndose de los mismos para contribuir a su sustento económico.

Generalmente, estos ingresos específicos, ya existentes, se configuran como contraprestación a los servicios y actividades realizadas por instancias públicas que ejercen funciones relacionadas con la gestión del riesgo natural, con independencia de que su recaudación se destine propiamente a financiar actuaciones concretas de prevención y lucha contra el riesgo natural.

Unido a todo lo cual, no puede olvidarse que existen líneas de financiación que han proliferado a nivel supranacional en forma de ayudas económicas a los entes estatales, regionales o locales para afrontar, entre otras, medidas de carácter preventivo frente al riesgo natural. Estos mecanismos de financiación se contemplan en el ámbito de la Unión Europea a través de diferentes fondos económicos (como puede ser el programa LIFE).

La realidad legal actual determina que la contribución específica del gasto relacionado con el riesgo natural se apoya en tributos directamente relacionados con la realización de determinadas actividades administrativas o la prestación de

servicios públicos, como son tasas y contribuciones especiales (a los que se suman los precios públicos cuando no existe coactividad). Bajo estas consideraciones, se procede a indagar en los instrumentos tributarios y financieros existentes para sostener actividades esenciales en el ámbito de la gestión del riesgo natural como es la protección civil y su relación directa con los servicios de salvamento, de emergencias, de extinción y prevención de incendios. En este marco se analizará el único impuesto existente en materia propiamente de protección civil, como es el llamado "gravamen catalán de protección civil". Por otro lado, habrá que hacer mención necesariamente a los ingresos específicos que sirven para sostener los sistemas de detección y alerta temprana del riesgo natural, aunque ya se adelante que el existente en el ámbito hídrico, denominado SAIH, será objeto de análisis posterior, cuando se trate la gestión del riesgo de inundación desde el punto de vista del Derecho financiero y tributario. Y, por último, será el turno de los ingresos de derecho público vinculados con el seguro de riesgos extraordinarios que cubre el Consorcio de Compensación de Seguros.

1. TRIBUTOS PARA SOSTENER ESPECÍFICAMENTE EL SERVICIO PÚBLICO DE PROTECCIÓN CIVIL Y EMERGENCIAS. SU VINCULACIÓN CON EL SERVICIO DE PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS Y SALVAMENTO EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO Y LOCAL

Antes se han esbozado unos trazos sobre la regulación jurídica de la actividad de protección civil. Pues bien, ahora toca adentrarse en el régimen económico-financiero que tiene relación con la misma.

Es evidente que la eficacia de la protección civil exige de una cobertura de medios y recursos garantizada. Baste comprobar como la propia la Ley 17/2015 enumera los numerosos servicios públicos competentes en la intervención y asistencia en emergencias de protección civil[450]. Y, evidentemente, el funcionamiento de todo este operativo organizado por el poder público, con un notable despliegue de medios humanos y materiales[451], supone un importante coste económico al que

---

[450] Cabe mencionar a los servicios técnicos de protección civil y Emergencias de todas las Administraciones Públicas, los servicios de prevención, extinción de Incendios y salvamento, y de prevención y extinción de incendios forestales, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los servicios de atención sanitaria de emergencia, las Fuerzas Armadas y, específicamente, la Unidad Militar de Emergencias, los órganos competentes de coordinación de emergencias de las CCAA, los técnicos forestales y los agentes medioambientales, los servicios de rescate, los equipos multidisciplinares de identificación de víctimas, las personas de contacto con las víctimas y sus familiares, y todos aquellos que dependiendo de las Administraciones Públicas tengan este fin (artículo 17 de la LSNPC). Como también son numerosas las acciones que debe promover la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Ministerio del Interior (artículo 12 del Real Decreto 952/2018, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica del Ministerio del Interior -BOE núm. 83, de 30-)

[451] Tras la promulgación de la derogada Ley 2/1985, de 21 de enero de Protección Civil (BOE núm. 22, de 25) surgió una preocupación en la doctrina administrativa en orden a la expansión de los servicios necesarios y permanentes para dotar de una cobertura adecuada. Mientras Martín Retortillo opinaba que la organización permanente del servicio de protección civil debía ser mínima, otros autores, como Fernando Pablo, consideraban que era una necesidad ineludible la existencia de equipos móviles y de personal permanentemente adscrito a estos servicios, en tanto abogaba por un servicio público independiente de sus singulares actuaciones, así como una configuración administrativa estable de dirección de los múltiples servicios intervinientes, cuya competencia, decía, que estaba normalmente atribuida a otros organismos públicos. FERNANDO PABLO (1989), pág. 49.

debe hacerse frente con una financiación adecuada. Sin perjuicio, claro está, del respeto a la contención del gasto público que expresamente se exige a nivel estatal, con un planteamiento prohibitivo respecto a su incremento[452].

Ahora bien, en estrecha vinculación con la respuesta que ofrece el servicio de protección civil ante un evento catastrófico, existen una suerte de ayudas económicas uniformes y permanentes (subvenciones) conferidas a través de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, a las que se podrá acceder en caso de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica, siempre que se reúnan los requisitos establecidos legalmente[453]. Estas subvenciones están financiadas con cargo a los créditos que, con carácter de ampliables, se consignan a estos fines en el programa 134M de Protección Civil de los Presupuestos Generales del Estado[454].

Y no solo estos costes exigen de la previsión de ingresos suficientes para garantizar la sostenibilidad financiera al sistema, sino que también es preciso dotar de financiación a la acción preventiva, como una actividad esencial incluida dentro de los objetivos de protección civil. En efecto, la propia Ley 17/2015 recoge, como actuaciones del Sistema Nacional de Protección Civil, las labores de anticipación de los riesgos con la creación de una Red de Información sobre Protección civil (que incluye mapas, catálogos, registros de planes o de datos estadísticas, cualquier información relevante sobre el riesgo), pero también la política de prevención (con la investigación, la planificación y las campañas de sensibilización), junto con la creación de un Red de Alerta Nacional de Protección Civil (artículos 8 a 12 de la Ley 17/2015). Por lo tanto, son cuantiosas las necesidades financieras que deben cubrirse antes de que se produzca cualquier evento catastrófico y, por ende, mucho antes de que se despliegue el operativo de protección civil. Lo cual exige garantizar una previsión económica suficiente que permita dar cumplimiento a las funciones que engloba el servicio de protección civil[455].

Unido a ello, hay que tener presente que las competencias en la materia se distribuyen en los tres niveles territoriales (Estado, CCAA y entes locales). Por ende, es preciso que cada ente territorial cuente con medios económicos suficientes para

---

[452] La DA Séptima de la LSNPC recoge expresamente que el sostenimiento del sistema se realizará, bajo los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, mediante las dotaciones previstas anualmente en los Presupuestos Generales del Estado. De tal forma que prohíbe que las medidas recogidas en la ley puedan suponer un aumento de dotaciones, retribuciones y gastos de personal.

[453] Regulados en el Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica, y se establece el procedimiento para su concesión (BOE núm. 67 de 19 de marzo).

[454] Si nos atenemos al Presupuesto del Ministerio del Interior para el año 2018 aparece consignada la partida de 20 millones de euros para el Sistema de Gestión de Subvenciones. Sin embargo, en el año 2017 no figuró cantidad presupuestada, pese a que la cifra ejecutada ascendió a 120 millones de euros por este concepto.

[455] La dotación en el Presupuesto General del Estado del año 2018 (aprobado por Ley 6/2018, de 3 de julio (BOE núm. 161, de 4), correspondiente al programa 134M de protección civil fue de 14.545,48 miles de euros a su vez, el crédito correspondiente al programa 131 M, relativo a la Dirección y Servicios Generales de Seguridad y Protección Civil, estaba cifrado en la suma de 66.451,29 miles de euros. Esta dotación incluía los gastos en previsión, planificación de actuaciones e intervención en situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública, incluida la cooperación y coordinación entre las distintas Administraciones implicadas. Y suponía un incremento del 4,2 % respecto del crédito presupuestario del año 2017 de 13,97 miles de euros.

cumplir estas funciones y, evidentemente, sus fuentes de financiación deberán girar imperativamente dentro los recursos habilitados constitucionalmente para cada uno de ellos (artículos 142 y 157 CE).

A. El Estado central y el Fondo Nacional de Prevención de Emergencias. Mención a la facultad de establecer precios unitarios

A nivel estatal, no existen previsiones legales de interés acerca de la existencia de instrumentos especiales en torno a la financiación del servicio. Excepcionalmente, la norma legal (art. 11 LSNPC) desgaja de la política de prevención general en materia de protección civil, un bloque importante de actuaciones preventivas (tales como el análisis de peligrosidad, vulnerabilidad y riesgos; la confección de mapas de riesgos de protección civil; la realización de programas de sensibilización e información preventiva a los ciudadanos; así como de programas de educación para la prevención en centros escolares; unido a otras actividades de análogo carácter que se determinen), para fijar su sostén financiero de una forma singular a través de un Fondo Nacional de Prevención de Emergencias, que es gestionado por el Ministerio del Interior, y que se nutre de una partida dotada expresamente en el Presupuesto General del Estado[456]. Al respecto, podría cuestionarse la exclusión, en la utilización del fondo, de otras medidas preventivas que son esenciales, como podría ser la red de alerta y vigilancia, pero parece que los motivos descansan en la novedad que supuso su vínculo con la actividad de protección civil (la norma preliminar las califica como "actuaciones inéditas para las políticas de protección civil"), por lo que se optó por establecer legalmente una reserva económica permanente que garantizara su efectivo cumplimiento. Precisamente la propia legislación admite que la finalidad del fondo es contribuir a dar el impulso necesario a estas actuaciones (Preámbulo de la LSNPC).

La actividad de protección civil desarrollada a nivel estatal se enmarca principalmente en labores de coordinación entre las diversas acciones y administraciones intervinientes. Esta tarea coordinadora, que requiere aunar esfuerzos y dotar de uniformidad al sistema, ha propiciado estructuras u órganos estatales en los que tienen representación todos los niveles territoriales, como es el Consejo Nacional de Protección Civil[457], atribuyéndole diversas facultades. Entre ellas, una que puede tener incidencia evidente en la financiación de las medidas de protección civil, en tanto, la ley le permite establecer los precios unitarios de referencia que luego sean utilizados por cada Administración para marcar los costes de los servicios que se presten, ya sea en el marco de un convenio de colaboración entre Administraciones, ya sea con la mera finalidad de cubrir gastos derivados de la

[456] Para el año 2018 se preveía un crédito presupuestario para cubrir este Fondo de 96 millones de euros.

[457] Se trata de un órgano de cooperación en el que están representadas todas las Administraciones en sus tres niveles territoriales: la Administración General del Estado, las Administraciones de las CCAA y la Administración Local representada por la Federación de Municipios y Provincias.

intervención de los servicios públicos en situaciones de emergencia (DA 5ª de la LSNPC). Véase que la ley menciona la palabra "precios", lo que no casaría del todo con los presupuestos concurrentes en la prestación de la actividad administrativa o del servicio que tratan de retribuir, dado que no deja de apreciarse una nota de coactividad, que precisamente desbancaría toda posibilidad de aprobar precios, siquiera públicos. Por lo tanto, si la intención del legislador era dar cobijo a ingresos de toda naturaleza, el reflejo legal en el seno autonómico y local ha discurrido dentro del marco tributario, especialmente de las tasas, como se constatará seguidamente.

B. Contribución específica a nivel autonómico mediante tasas y contribuciones especiales por la prestación de determinados servicios de emergencias. (I) Análisis de la viabilidad jurídica de implementar tributos en torno a la materia de protección civil

En el ámbito autonómico, se ha venido ejerciendo la competencia legal en protección civil con dispar desarrollo normativo. No sucede lo mismo con las fuentes de financiación de la misma, dado que la inmensa mayoría de las CCAA dedican, principalmente, dotaciones presupuestarias para sostener este gasto público. Lo que no quiere decir que no existan tributos específicos, cuya recaudación contribuye a financiar servicios públicos que ejercen funciones en el campo de la protección civil, como son los servicios de prevención y extinción incendios, y salvamento[458].

Analicemos la cuestión.

a. Aproximación al problema

A nivel autonómico abunda la normativa legal que regula conjuntamente la protección civil y el resto de emergencias, incluso se integra en la misma regulación legal el servicio de incendios junto con el de salvamento a personas. Y ciertamente estos servicios estarían íntimamente unidos desde el momento en el que forman parte o pueden participar del servicio amplio de protección civil. No en vano el artículo 1 de la LSNPC define el mismo como servicio público que protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales y derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada. Bajo esta visión integradora hay que entender el tratamiento legal de la protección civil en este ámbito y hasta la financiación de la misma, con la habilitación legal para poder exigir tributos, entre otras fuentes financieras.

---

[458] De conformidad al artículo 17 de la LSNPC uno de los servicios públicos de intervención y asistencia en emergencias de protección civil es el servicio de prevención y extinción de incendios y salvamento.

El régimen jurídico financiero asociado al sistema autonómico de protección civil no siempre se contempla expresamente en las leyes autonómicas. A este respecto, pueden señalarse cuatro planteamientos diferentes:

Primero, hay CCAA que cuentan con ley propia de protección civil o de emergencias, en la que anuncian sus posibles fuentes de financiación. Es el caso de Cataluña[459], Andalucía[460], Islas Baleares [461], Galicia[462], Castilla-León[463], Navarra[464]. De todas ellas merece destacarse algunas disposiciones legales. En Castilla-León, se regula la posibilidad de establecer tasas y precios públicos por la prestación de los servicios del sistema de protección ciudadana y en los supuestos que justifiquen su utilización (DA 4ª)[465]. En la ley andaluza, junto a las dotaciones presupuestarias, recoge como posibles vías de financiación tasas y contribuciones especiales establecidas en la ley (artículo 53). La Ley gallega es la más exhaustiva en cuanto al elenco de recursos financieros, que se dicen destinados al sistema integrado de protección civil y emergencias gallego. Así, el artículo 49 de la citada legislación enumera como posibles fuentes de financiación: dotaciones presupuestarias tanto de la comunidad autónoma como de los municipios de más de 20.000 habitantes o las diputaciones provinciales[466]; fondos provenientes de aseguradoras que cubran riesgos personales o de bienes y los que por razones de ayuda y urgente necesidad puedan ser devengados por las servicios; el producto de las sanciones pecuniarias impuestas en la propia ley de emergencias; subvenciones, donaciones, herencias y cualesquiera otros de ingreso privado). En Navarra, las únicas vías de financiación contempladas van destinadas específicamente a sostener los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento (arts. 46 y 47). En la normativa balear se faculta al Gobierno autonómico para que pueda establecer un gravamen sobre centros, establecimientos, empresas o instalaciones susceptibles de generar especial riesgo (art. 55), sin que haya sido implementado en la práctica. A diferencia del llamado "gravamen de protección civil" que sí que está vigente desde hace ya años en la Comunidad Autónoma de Cataluña, rigiéndose por lo dispuesto en los artículos 58 y siguientes de Ley 4/1997.

Segundo, otras CCAA, con o sin ley propia, han trazado legalmente líneas de financiación para sostener determinados organismos públicos con competencias

---

[459] Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección Civil (DOGC núm. 2401, de 29).

[460] Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias (BO Junta de Andalucía núm. 138, de 26).

[461] Ley 2/1998, de 13 de marzo de Ordenación de Emergencias (BO Islas Baleares núm. 39, de 21), completada posteriormente por la Ley 3/2006, de 30 de marzo, de Gestión de Emergencias (BO Islas Baleares núm. 50, de 6 abril 2006).

[462] Ley 5/2007, de 7 de mayo, de Emergencias (DO Galicia núm. 94, de 16).

[463] Ley 4/2007, de 28 de marzo, de Protección Ciudadana (BO Castilla-León núm. 70, de 11 abril).

[464] Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de Protección Civil y Atención de emergencias (BO Navarra núm. 81, de 8).

[465] También anuncia en su Disposición Final Primera que la Junta de Castilla-León organizará los recursos humanos, materiales, y también financieros, para el funcionamiento del centro de emergencias 112.

[466] Las dotaciones presupuestarias de las Diputaciones Provinciales se exigen en tanto cubren actividades propias de emergencias, pero sobre todo respecto a la prestación del servicio de incendios en municipios de menos de 20.000 habitantes.

en protección civil. Se trata de comunidades que han creado determinados organismos autónomos para acometer las funciones de coordinación en labores de protección civil y emergencias dentro de su territorio, señalando legalmente los recursos económicos con los que se financian. A este respecto, la Comunidad Valenciana cuenta con normativa propia[467], pero las previsiones de financiación solo se recogen en la Ley 4/2017, de 3 de febrero, por la que se crea la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias[468]. A pesar de que su artículo 16 enumera diversos bienes o medios económicos (entre ellos los rendimientos de tasas, precios públicos y demás ingresos vinculados a los servicios que presta), la realidad ha demostrado que se nutre principalmente de dotaciones y transferencias presupuestarias de la Generalitat valenciana[469]. También Asturias, aunque no existe legislación sobre protección civil y emergencias, sí que cuenta con un organismo autónomo denominado Servicio de Emergencias del Principado de Asturias, con patrimonio y financiación propia, regulado por la Ley 1/2013, de 24 de mayo, de medidas de reestructuración del sector público autonómico[470].

Tercero, existen CCAA que carecen de previsiones sobre vías de financiación en sus legislaciones sobre protección civil y emergencias. Ocurre en Aragón[471],

---

[467] Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de Protección Civil y Gestión de Emergencias (BO Comunidad Valenciana núm. 6405, de 25).

[468] A este organismo al que se le ha encomendado la política en materia de interior, seguridad pública, protección ciudadana y coordinación de policías locales frente a emergencias, protección civil, extinción de incendios, entre otras situaciones. En el artículo 16.2 de la Ley 4/2017 se recoge que los bienes y medios económicos de la referida Agencia son los siguientes: a) Las dotaciones, transferencias o subvenciones que anualmente se consignen en los presupuestos de la Generalitat o en los de otras entidades del sector público instrumental; b) los bienes y derechos que le sean adscritos pertenecientes al patrimonio de la Generalitat, así como los productos y rentas de aquellos, para cuya gestión gozará de autonomía; c) el rendimiento de las tasas, precios públicos y demás ingresos vinculados a los servicios que presta; d) los demás recursos económicos, ordinarios o extraordinarios, que se le autorice a percibir o que pudieran corresponderle conforme a la normativa vigente.

[469] Consta que, además de las dotaciones presupuestarias correspondientes, en el año 2018 se aprobaron otras transferencias desde el Presupuesto de la Generalitat. En concreto, por Acuerdo de la Presidencia de 21 de septiembre se aprobó transferencia de 424.350 euros para adquirir vehículos turismos destinados al servicio de emergencias y al Cuerpo Nacional de Policía adscrito a Comunidad Valenciana, también por Resolución de la Presidencia de la Generalitat de fecha 27 de noviembre de 2018 se aprobó otra transferencia por importe de 186.446,72 euros para cumplir gastos extraordinarios para el cumplimiento de condena judicial sobre el pago de interese legales por el retraso en el pago de facturas de uso de aviones en la extinción de incendios.

[470] El artículo 19 de la citada Ley 1/2013, recoge los recursos con los que puede financiarse el Servicio de Emergencias del Principado de Asturias: a) Los créditos que se consignen en los presupuestos generales del Principado de Asturias para cada ejercicio, para los fines que la presente ley le atribuye. b) Las donaciones, herencias, legados y otras aportaciones de entidades privadas o particulares. c) Las aportaciones públicas, subvenciones o transferencias corrientes y de capital. d) Los bienes y valores, productos y rentas que provengan del patrimonio de la entidad que le sea adscrito por el Principado de Asturias. e) Los ingresos ordinarios y extraordinarios, precios públicos, tasas y contribuciones especiales, que esté autorizado a percibir. f) Las operaciones de crédito legalmente autorizadas. g) Los créditos que se traspasen conjuntamente con funciones y servicios procedentes de otras Administraciones Públicas y sean encomendados al Servicio. h) Cualesquiera otros recursos que le pudieran corresponder de derecho público o privado. (BO Principado de Asturias 31 mayo 2013, núm. 125).

[471] Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de Protección Civil y Atención de Emergencias (BO. Aragón núm. 151, de 30).

en Canarias[472], en La Rioja[473], País Vasco[474] y Cantabria[475]. Todas estas normativas autonómicas carecen de pautas legales sobre la posible financiación del servicio, a salvo de su previsión en otras leyes sectoriales en íntima conexión con la materia[476]. En el País Vasco, sin mención en la correspondiente ley de emergencias, existe una tasa denominada de rastreo, rescate y salvación (artículos 111 bis y siguientes del Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, de aprobación del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco[477]), similar a las que están previstas en otros territorios autonómicos como se hará referencia posteriormente.

Cuarto, por último, determinadas CCAA ni tienen ley propia de protección civil, ni previsión legal de financiación específica. En este caso, se halla Extremadura y Castilla-La Mancha, que ni ostentan normativa autonómica reguladoras de la protección civil o emergencias, ni ofrecen pautas legales sobre algún ingreso económico que explicite la financiación de estos servicios de protección civil, salvo el caso de Madrid que, sin ostentar normativa legal propia, tiene previsto algún ingreso público que se explicará posteriormente.

Este somero repaso por el régimen económico-financiero de protección civil y emergencias a nivel autonómico no estaría completo si no se hace mención a la existencia de otras leyes autonómicas sectoriales. Y es que hay CCAA que han aprobado leyes complementarias sobre el servicio de protección de incendios y de salvamento en general, estableciendo (aunque no en todos los casos) previsiones específicas sobre la financiación del mismo. Es el caso de Aragón, que prevé en el artículo 45 de la Ley 1/2013, de 7 de marzo, los recursos económicos con los que pueden financiarse los servicios de prevención y extinción de incendios, y salvamento, contemplando también la posibilidad de exigir ingresos tributarios para establecer, ampliar o mejorar el servicio (DA 6ª). Ocurre algo similar en Madrid[478] y Cataluña[479]. Y en Andalucía existe una ley sectorial relativa únicamente a los

---

[472] Ley 9/2007, 13 abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de los Policías Locales de Canarias (BO Islas Canarias núm. 77, de 18).

[473] Ley 1/2011, 7 febrero, de Protección y Atención de Emergencias (BO La Rioja núm. 20, de 11)

[474] Decreto Legislativo 1/2017, de 27 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Gestión de Emergencias (BO País Vasco núm. 84, de 5 mayo).

[475] Ley 3/2019, de 8 de abril, del Sistema de Protección civil y Gestión de Emergencias (DO. Cantabria núm. 75, de 16).

[476] Este es el caso de la de Aragón que no regula propiamente la financiación de este servicio público. Pero, diferente tratamiento se contempla en la Ley 1/2003, de 7 marzo, de Regulación y Coordinación de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de Aragón (BO Aragón núm. 57, de 21), cuyo artículo 45 recoge los recursos de financiación de estos concretos servicios.

[477] BO País Vasco de 27 diciembre 2007, núm. 248.

[478] Decreto Legislativo 1/2006, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley por la que se regulan los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid (BO de la Comunidad de Madrid núm. 256, de 27 octubre).

[479] Ley 5/1994, de 4 de mayo, de regulación de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamentos de Cataluña (DOGC núm. 132, de 3 de junio).

incendios forestales[480], en la que se arbitra una tasa propia por la prestación del servicio.

Ya hemos visto que las legislaciones autonómicas contemplan como factible la financiación de servicios relacionados con la actividad de protección civil mediante tributos. Pero, tanto la protección civil como los servicios integrados en el sistema, tales como la prevención y extinción de incendios, se traducen en servicios públicos de interés general, destinados a colmar necesidades indispensables para la ciudadanía y, por ende, creados en beneficio de la comunidad en general. Lo cual impediría, a priori, la exigencia de contraprestaciones de carácter tributario, como son las tasas, en tanto faltaría la individualización de ese beneficio a favor de un determinado sujeto pasivo.

Este enfoque teórico podría dar al traste con la legalidad de tributos autonómicos retributivos destinados a financiar estos servicios referidos. En alguna normativa autonómica como la Ley Foral 8/2005 de Navarra se tienen en cuenta estas consideraciones, pero con otras consecuencias diferentes al descarte del tributo. Efectivamente, esta norma fija los recursos disponibles en servicios de incendios y salvamento, -haciendo mención a las tasas que procedan legalmente-, pero dice el artículo 46.3 de la misma: *"dado el carácter universal y público de los servicios de atención de emergencias, su prestación efectiva no podrá quedar nunca condicionada a la previa liquidación de ningún tributo. Esta disposición no afectará a la exigencia de contraprestaciones por servicios de asistencia técnica que no tengan el carácter de atención de emergencia"*. Es claro que el precepto legal menciona la universalidad del servicio y, por ende, invoca el carácter colectivo del servicio, pero no lo considera un impedimento para exigir una tasa (de hecho, en Navarra hay implementada una tasa por la prestación del servicio de incendios y salvamento, como se explicará posteriormente), sino tan solo una razón para no exigir su cobro previo[481].

Paradojas aparte, los autores insisten en que es preciso que concurra el principio de beneficio para legitimar la exigencia de la tasa por la prestación de los servicios públicos[482]. D´Ocón Espejo[483] añade que siempre que se pueda singularizar el servicio, es decir, *"siempre que exista un particular afectado, es legítimo la existencia de la tasa, pudiendo exigirse a ese particular contribuir a la prestación del servicio"*.

González García[484] defiende que la clave para exigir un tributo es determinar el interés prevalente en la prestación del servicio. A tal fin refiere que la tasa solo

---

[480] Ley 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales (BO Junta de Andalucía núm. 82, de 17 julio).

[481] Hubiera sido más adecuado expresar que, tratándose de un servicio de urgencia, la intervención o asistencia no se puede condicionar al pago previo del tributo. Precisamente, el artículo termina reconociendo que es la situación de emergencia el detonante para no exigir el cobro, cuando señala que determinados servicios de asistencia técnica, que no tienen la condición de atención de emergencias, sí que pueden ser susceptibles de la exigencia de una contraprestación.

[482] RUIZ GARIJO (2002), pág. 66.

[483] D´OCÓN ESPEJO (2011), pág. 936.

[484] GONZÁLEZ GARCÍA (1991), pág. 31

es factible en aquel servicio público "preponderantemente divisible o *uti singuli*", que permita delimitar la existencia de unos usuarios concretos que se benefician especialmente y que, por ende, pueden ser obligados a contribuir a su financiación con el pago de este tributo.

Pues bien, la primera dificultad para exigir una tasa en un servicio público esencial para la ciudadanía, pasaría por constatar cuál es el interés prevalente (individual o general). Y si concurren ambos intereses, una ponderación de los mismos podría determinar la cuantía de la tasa. De tal forma que, si predomina el interés público, o bien tendrá que rechazarse la imposición del tributo o bien optar por tasas bajas (y solo cuando existan individuos especialmente afectados o beneficiados) como un mero complemento a la financiación principal por vía impositiva. Pero, si lo que prima es el interés particular, en ese caso, como dijo Simón Acosta[485], las tasas deberán tender a cubrir la mayor parte o la totalidad del coste del servicio en virtud del principio de equivalencia.

b. ¿Cómo explicar las múltiples previsiones autonómicas que establecen tasas y contribuciones especiales como vías de financiación de la protección civil?

En primer lugar, no se aprecia margen para constatar en la protección civil más intereses que el interés general, en tanto engloba actuaciones que se dispensan a beneficio del conjunto de la población. Entonces, ¿cómo responder a la cuestión formulada en el título de este epígrafe? En realidad, se constata que se trata de tributos asociados a determinados servicios públicos que forman parte del sistema de protección civil, aunque no se devenguen propiamente ante emergencias de este calibre.

Y es que, como se ha expresado, es común que las CCAA dicten leyes en desarrollo de su competencia de protección civil, incluyendo previsiones normativas concernientes a todo tipo de emergencias. Hay que tener en cuenta que la actividad de protección civil tiene por objeto fundamentalmente prestar salvaguarda frente a los llamados riesgos mayores o también denominadas emergencias de interés nacional[486].

De tal modo que, aunque la Ley estatal 17/2015 refiere de forma genérica en su primer artículo que la protección civil da respuesta a todo tipo de emergencias, sin embargo, en el resto de disposiciones legales y en la propia norma preliminar, se constata claramente que el punto de mira está puesto en las llamadas emergen-

---

[485] SIMÓN ACOSTA (1991), pág. 149.

[486] Dice el artículo 1 de la Norma Básica de Protección Civil (aprobada por Real Decreto 407/1992, de 24 de abril -BOE NÚM. 105, de 1 mayo-), que son emergencias en las que está presente el interés nacional: a) las que requieran para la protección de personas y bienes la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio; b) aquellas en las que sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque afecten a varias Comunidades Autónomas y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico; c) las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección nacional de las Administraciones públicas implicadas.

cias extraordinarias o "emergencias de protección civil", definidas en el artículo 2.5 de la misma como "*las situaciones de riesgo colectivo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una gestión rápida por parte de los poderes públicos para atenderlas y mitigar los daños y tratar de evitar que se convierta en catástrofe*"[487].

Pero la mayoría de las leyes que se han venido sucediendo a nivel autonómico sobre la cuestión, aunque sin descuidar los aspectos relativos, *strictu sensu*, a la protección civil, han introducido regulación sobre las emergencias ordinarias. Aquellas que, como apunta el profesor Menéndez Rexach[488], son atendidas por los servicios públicos respectivos (rescate, sanitarios, bomberos, etc.) sin que se tengan que activar los mecanismos de protección civil (entendidos como las acciones y protocolos que marca la planificación correspondiente)[489].

Así, se incluyen preceptos expresos acerca de la gestión de riesgos ordinarios (Galicia), la gestión y atención de toda clase de llamadas de urgencia 112 (Aragón), la gestión de emergencias no calamitosas (País Vasco) u emergencias ordinarias, no catastróficas o como se les quiera denominar; incluso disposiciones relativas al servicio de prevención y extinción de incendios (Navarra).

Este tratamiento conjunto tiene una explicación o justificación, que ha sido puesta de manifiesto por algún legislador autonómico. En la Exposición de Motivos de la derogada Ley cántabra de protección civil, 1/2007, de 1 de marzo[490], se reconocía el distinto grado de protección cuando se invoca la protección civil o la atención de emergencias ordinarias, por responder, estas últimas, a situaciones o accidentes de menor entidad objetiva. A tal fin, advertía que: "*son situaciones distintas objetivamente hablando, que requieren acciones y esfuerzos públicos diferentes, pero cuyo tratamiento normativo conjunto no es inconveniente puesto que tanto la acción pública en materia de protección civil como la requerida para emergencias ordinarias exigen la puesta en funcionamiento de los servicios necesarios para la protección de las personas y de los bienes en situación de peligro*".

---

[487] Lo cual, por otra parte, será coherente con las competencias normativas del legislador estatal frente a las situaciones más calamitosas de interés nacional.

[488] Este autor, utilizando símiles de la legislación de contratación pública, distingue entre urgencia, urgencia imperiosa y emergencia. Solo este último caso, que identifica con situaciones extraordinarias catastróficas o de grave peligro colectivo, considera que es el supuesto típico de la protección civil. En el caso de "urgencia imperiosa", vendría referida a acontecimientos imprevisibles (pero no catastróficos) que demandan una pronta actuación. Y, por último, estaría la urgencia, que no considera emergencia y no estaría, en principio, incluida dentro de la legislación de referencia. Obra citada (2011), pág. 23 y 24. En la misma obra, Marta García Pérez admite que sin forzar podría hablarse de emergencias extraordinarias (para incluir las emergencias catastróficas o calamitosas, cuyo presupuesto es el grave riesgo, la catástrofe o la calamidad pública) y ordinarias (aquellas en sentido contrario, no catastróficas ni calamitosas, que no suponen grave riesgo colectivo, pero que requieren de una gestión multisectorial y de los servicios operativos) [GARCÍA PÉREZ (2011), pág. 449]

[489] De hecho, muchas de las normativas legales autonómicas huyen del término protección civil en sus títulos, para denominarse "ley de emergencias" o de "ley de gestión de emergencias" (Galicia, Cantabria, País Vasco, La Rioja, Andalucía, entre otras). En Aragón y Cataluña, sin embargo, incluyen junto a la protección el término emergencias en el título legal.

[490] B.O. Cantabria de 9 marzo 2007, núm. 49.

c. La prestación del servicio ante una emergencia ordinaria solo puede justificar la exigencia de la tasa

Las normas autonómicas han unido la regulación legal de la protección civil sobre emergencias extraordinarias, con lo que serían las emergencias o urgencias ordinarias, por razones de mera operatividad o practicidad, sencillamente porque los servicios públicos que se despliegan en ambas situaciones son prácticamente los mismos. A este respecto, aclaraba hacse tiempo Izú Belloso, que el sistema de protección civil no descansaba en la creación de servicios públicos específicamente destinados a intervenir en casos de catástrofes, sino que aprovechaba los servicios públicos preexistentes en aras de la economía de medios y efectividad, dotándoles de nuevas funciones dentro del sistema de protección civil, cuya regulación sirve de coordinación entre todos estos servicios intervinientes[491], y sin perjuicio, de que se hayan acoplado con el tiempo otros servicios organizativos específicos, como es el de atención a la llamada al 112[492].

Es por ello que las figuras tributarias que han establecido las CCAA en caso de auxilio, rescate, incendio o salvamento (aunque se habiliten legalmente en virtud de la normativa reguladora de la protección civil), se impondrán cuando el servicio público se preste ante una emergencia ordinaria, lo que acota claramente el número de afectados y dota de legalidad a su configuración.

Cuando acontece una emergencia por riesgo colectivo de carácter extraordinario, que exigiría el despliegue del operativo de protección civil mediante la activación de planes y protocolos de actuación (ante una catástrofe natural, por ejemplo), la afección alcanza al interés general y el beneficio redunda en la generalidad de los ciudadanos, aunque solo una sola persona o bien pueda resultar finalmente afectado. Y con ello, aparece el impedimento claro para exigir este tipo de tributos, que sería ilegales a todas luces. Por lo tanto, los casos de catástrofe o calamidad general se tienen que contemplar siempre como supuestos ajenos a las tasas, es decir, como supuestos de no sujeción.

Ahora bien, mediante las tasas autonómicas, que retribuyen la prestación de auxilio (principalmente, con la intervención de bomberos y salvamento) a determinados afectados por una emergencia de carácter ordinario, es evidente que se están financiando servicios públicos que forman parte del servicio más amplio de protección civil y, por lo tanto, no dejan de ser ingresos públicos que redundan en la financiación de esta última actividad pública, sin ningún reparo legal.

---

[491] IZÚ BELLOSO (1991)

[492] También lo reitera Talavera Esteso cuando explica que *"la protección civil no ha tenido nunca estructuras de respuesta unitarias creadas ex novo, sino que su prestación se ha ido apoyando en los servicios públicos existentes en las distintas Administraciones competentes".* Añade, que ello lógicamente permite restringir el gasto al optar por un modelo económico de contención en el que se aprovecha los servicios públicos en funcionamiento, pero de índole muy diversa, desde la sanidad, policía, bomberos, aquellos relacionados con el estudio científico, con los seguros, etc.; lo cual, como reconoce, hace que sea más complicada la integración de los mismos, siendo imprescindible una adecuada coordinación que evite el riesgo de dispersión que puede abocar a un deficiente cumplimiento de las funciones de protección civil. TALAVERA ESTESO (2013), pág. 37.

Así, al amparo de las previsiones legales antes citadas, se han implementado legalmente tasas autonómicas por la prestación de servicios de rescate y salvamento, o extinción de incendios, así como contribuciones especiales con motivo del establecimiento o ampliación de los servicios de prevención y extinción de incendios, y salvamento, aunque no en todos los territorios. Posteriormente, se analizarán estos tributos.

d. Análisis de la legalidad de determinadas tasas autonómicas para remunerar la existencia del servicio público de prevención y extinción de incendios

Si la aplicación de una tasa como retribución por la prestación de un servicio público no parece generar controversia jurídica más allá de tener que desvelar el interés concurrente. Sin embargo, hay otro tipo de tributos similares que siembran mayores dudas de carácter jurídico en tanto se sustentan en la propia existencia del servicio público. Un planteamiento cuestionado ampliamente por la doctrina. Se trata de las tasas exigidas a propietarios y compañías de seguros por el mantenimiento o por la mera cobertura del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamento[493].

Simón Acosta ha defendido que el establecimiento del servicio público no es suficiente para legitimar el cobro de una tasa, en base al carácter subsidiario de la misma, explicando que este tributo no puede ser un fin en sí mismo y, por ende, exige que se haya producido una prestación efectiva de un servicio público a favor del interesado o beneficiado para que pueda devengarse la misma.

En idéntico sentido se pronuncian Zornoza Pérez y Ortíz Calle[494], quienes mantienen que el coste de los servicios y actividades debe ser soportado por los usuarios mediante una contraprestación económica o tasa, siempre que el servicio sea efectivamente prestado o la actividad materialmente realizada.

Serrano Antón considera que la tasa entraña un pago por una actuación provocada directa o indirectamente por el contribuyente[495].

Y por último encontramos argumentos similares en sede judicial[496], propugnando una carencia de cobertura legal si la obligación de pago de una tasa nace

---

[493] Hay que admitir que el supuesto referido al mantenimiento del servicio de extinción de incendios puede configurar, por sí solo, el hecho imponible de la tasa en el ámbito local, no en vano así puede sustentarse con la relación casuística del artículo 20.4.k TRLRHL.

[494] ZORNOZA y ORTIZ (2010).

[495] SERRANO ANTÓN (2010).

[496] Siguiendo la Jurisprudencia del TS, la realización del hecho imponible de la tasa requiere de la efectiva prestación del Servicio -Por todas citaremos las Sentencias del TS de 14 de octubre de 2000 y 25 de septiembre de 2001). Este planteamiento era seguido por la Jurisprudencia menor, como en la Sentencia del TSJ de Valencia de fecha 14 de abril de 1998 (JT), cuando expresaba que: *"la efectiva realización de la actividad o del servicio es requisito fundamental para el devengo de la tasa, lo que es consecuencia ineludible del principio de subsidiariedad de la tasa respecto del servicio. El servicio o la actividad no tiene como fin el cobro de tasas, sino que su objeto consiste en la satisfacción de necesidades realmente sentidas por el municipio o los individuos. La tasa existe en función del servicio y no el servicio en función de la tasa."*.

por el mero hecho de hallarse establecido el servicio. Así, dice la Sentencia de TSJ de Andalucía (sede Granada) de fecha 25 de enero de 2016[497] que *"no cabe la exigencia de tasas cuando la satisfacción de la prestación se desvincula totalmente a una actuación administrativa concreta e individualizada"*. Como también, cabe citar Sentencias como la del TSJ de Cataluña de 8 de septiembre de 2017[498], que explica que, de la propia definición normativa de sujeto pasivo (refiriéndose al artículo 23 TRLRHL), se constata el carácter sinalagmático o recíproco de la relación jurídica, en tanto se ha tenido que obtener de alguna prestación a cambio -*uti singuli*- por parte del sujeto de las tasas.

Efectivamente, tradicionalmente se ha interpretado que la exigencia de la tasa requería de esta prestación efectiva, a modo de actuación concreta e individualizable en un sujeto pasivo. Esta construcción principalmente doctrinal, acogida, en buena medida, por los Tribunales, era coherente con regulaciones legales históricas, como el Decreto de 25 de enero de 1946[499], cuyo artículo 17 expresaba que *"la obligación de contribuir por derechos y tasas se funda en la utilización del servicio o en el aprovechamiento por el interesado. En consecuencia, la mera existencia del servicio o la posibilidad de aprovechamiento no facultarán en ningún caso a los Ayuntamientos para la exacción de estos gravámenes*". Ocurre que precisiones similares no existen en la actual normativa legal.

Pues bien, cabe mencionar que se dictaron varias sentencias del TS de fecha de 20 de febrero de 2009[500], en las que se desliga el concepto de prestación efectiva del servicio de la necesidad de que concurra una actuación concreta relativa al mismo. Esto ha sucedido, con motivo de la implementación de una tasa madrileña por la mera cobertura del servicio de incendios que se exige a propietarios y aseguradoras (y que posteriormente se explicará con más detenimiento). A este respecto, vendrá a sostener el Alto Tribunal que no puede negarse que se esté prestando efectivamente el servicio por la Comunidad Autónoma "*incluso en el hipotético supuesto de que durante el período impositivo no se produjese ningún incidente que obligase a la intervención del cuerpo de bomberos"* (FJ Décimo C).

Es cierto que existen otros casos, aun dispares, en los que es indubitada la legalidad de una tasa, aunque no se produzca un uso efectivo del servicio público. Es decir, supuestos en los que el sujeto pasivo deberá abonar el tributo, incluso sin recibir a cambio una prestación material del servicio. Sucede con la tasa municipal por la recogida de basuras (Sentencia del TSJ de Madrid de 9 de febrero de 2010[501]) donde la existencia de un servicio de recepción obligatoria, legitima la exigencia de la tasa pese a que el titular no utilice realmente el servicio prestado. Alguna

---

[497] JUR 2016/47710.

[498] RJCA 2018/409.

[499] BOE 4 febrero 1946, núm. 35

[500] Véase diversas Sentencias dictadas con fecha de 20 de febrero de 2009 (RJ 2009/3301, 2009/3303, 2009/3304 y 2009/3305), donde se admite la legalidad de la tasa madrileña por cobertura del servicio de incendios exigida a entes municipales.

[501] JT 2010, 486

concomitancia también se extrae de las tasas estatales, cánones de regulación o tarifas de utilización del agua, (Sentencia TSJ Andalucía, sede Málaga, de 24 de noviembre de 1997[502]), cuyos hechos imponibles se configuran en torno a la disponibilidad o una mejora de la posibilidad de disponer del agua, independientemente de que realmente se haga disposición de la misma.

En cualquier caso, no parece irrelevante recomendar que se perfilen unos criterios interpretativos uniformes y unívocos sobre dichas consideraciones, que podría pasar, incluso, por aclarar legalmente el concepto de "prestación de servicios" como hecho imponible de la tasa. Y es que, de conformidad a la regulación legal de carácter general de la tasa, no existe impedimento para apostar por el cumplimiento del hecho imponible de la tasa de prestación de servicios, sin necesidad de la concurrencia preceptiva de una actuación material de la Administración que presta el servicio. Es decir, lo relevante es que la tasa responda a un servicio efectivo, pero en tanto se trate de un servicio real y no ficticio. Con lo cual, el tributo es factible cuando exista el servicio público y se preste por provocación del sujeto pasivo o le genere un beneficio especial al mismo.

Esta consideración se puede extraer perfectamente de previsiones legales (baste citar alguna disposición, aun de carácter local, como el artículo 23 TRLRHL[503]), pero también casa con argumentos del TS, como los vertidos en Sentencia de 7 de junio de 1997[504], cuando califica de ilegal "*la tasa exigida por servicios ficticios, no prestados, o que no responden a una actividad real*" y sostener que *"ni siquiera la existencia de un servicio municipal es suficiente para constituir a una persona en sujeto pasivo de la tasa establecida para su financiación, si el servicio no se presta de modo que aquélla pueda considerarse especialmente afectada por aquél, en forma de beneficio efectivo o provocación por el interesado de la actividad municipal, pues solo con esas características puede ser un servicio municipal legitimador de la existencia de la tasa"*. De esta resolución judicial se desprende que lo importante para exigir una tasa por la prestación de un servicio público (ya se trate del servicio de incendios o de cualquier otro) pasa obligatoriamente, como *conditio sine qua non*, por la existencia de unos sujetos pasivos determinados que, o bien han provocado el funcionamiento o la acción de un servicio público realmente existente en su territorio, o bien resultan beneficiados por ello.

Por lo tanto, no es necesario que la tasa retribuya una actuación concreta de la Administración, recibida por ellos directa o indirectamente, sino que, lo que se retribuye con la tasa es, en realidad, el beneficio o afección especial que le supone

---

[502] JT 1997, 1378

[503] Efectivamente, dicho precepto en el apartado 1 b) establece que los sujetos pasivos van a ser quienes *"soliciten o resulten beneficiadas o afectadas por los servicios o actividades locales que presten o realicen las entidades locales"*. Es decir, que bien puede interpretarse que el sujeto pasivo está obligado al pago de la tasa si resulta beneficiado o afectado especialmente por un servicio que se presta por la Administración, aunque no se haya producido una actuación concreta e individualizable del ente público a favor del mismo. Lo que debe suceder es lo que expresaba Martín Fernández, esto es, que ha de tratarse de una afección o beneficio más intenso que el que se derive para el resto de ciudadanos, puesto que, si afecta por igual a todos, ya no puede establecerse este tipo de tributos. [MARTÍN FERNÁNDEZ (2010)]

[504] RJ 1997/6672

al contribuyente que se está prestando ese servicio en su territorio. Precisamente, este matiz puede servir para distinguir la prestación del servicio, de la realización de una actividad administrativa, como hechos imponibles diferenciados de la tasa.

Así las cosas, hay que tener presente que suelen considerarse sujetos pasivos de las tasas por mantenimiento del servicio de incendios a los propietarios de bienes inmuebles y/o aseguradoras. Y es que ciertamente la existencia de este servicio de incendios (proporcionando seguridad y protección frente a los daños que puede ocasionar este riesgo) reporta un beneficio a quien ostentan el dominio del bien inmueble, pero siempre que se preste de forma efectiva en el territorio donde están ubicados los mismos o donde operan las aseguradoras cubriendo este riesgo. Ello exige inevitablemente que el servicio público tenga un constante y manifiesto funcionamiento. Con lo cual, la prestación del servicio, como hecho imponible de la tasa, puede calificarse de prestación efectiva si se identifica con la presencia real de un operativo de emergencias que en cualquier momento puede entrar en acción y del que se puede disponer, aunque no se traduzca propiamente (o únicamente) con la recepción de una actuación determinada de auxilio a favor del sujeto pasivo.

C. Contribución específica a nivel autonómico mediante tasas y contribuciones especiales por la prestación de determinados servicios de emergencias (y II) Examen de los distintos tributos autonómicos relacionados con los servicios públicos de incendios y salvamento

Una vez se han efectuado las anteriores apreciaciones jurídicas, conviene hacer un somero repaso por el panorama tributario autonómico que, en esta materia, queda como sigue:

a. Las denominadas "tasas de rescate"

Se califican como tales aquellas establecidas en seis CCAA, con regulación expresa en sus respectivas leyes de tasas y precios públicos. En concreto, en Asturias[505], Canarias[506], Castilla-León[507], País Vasco[508], Navarra[509] y Cataluña[510], en estos

---

[505] La tasa de rescates y asistencias está regulada en los artículos 156 sexto y siguientes del Decreto Legislativo 1/1998, de 11 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes de Tasas y Precios Públicos (BO Principado de Asturias núm. 147, de 26 junio)

[506] Tasa por la prestación de determinados servicios de búsqueda, rescate y salvamento realizados por el Grupo de Emergencias y Salvamento de la Comunidad Autónoma de Canarias (artículos 171 y siguientes del Decreto-Legislativo 1/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias –BO Islas Canarias de 10 de agosto de 1994-).

[507] Tasa por protección ciudadana prevista en los artículos 182 y siguientes de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla-León (BO Castilla-León núm. 249, de 26 diciembre).

[508] Tasa por rastreo, rescate o salvamento prevista en el artículo 111 bis y siguientes del Decreto Legislativo 1/2007, de 11 de septiembre, de aprobación del texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

[509] Tasas por servicios de incendios y salvamentos del artículo 51 bis de la Ley Foral 7/2001, de 27 de marzo, de Tasas y Precios Públicos (BO de Navarra núm. 40, de 30).

[510] Tasa por la prestación de servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento establecido en el artículo 22.5 del Decreto Legislativo 3/2008, de 25 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña (DO Generalitat de Cataluña núm. 5161, de 27).

dos últimos casos, también por la prestación de servicios de incendio (que no sean asumidos por las EELL, obligadas legalmente a ello).

Como aspectos más comunes, y sin atender a todas las singularidades que tienen las distintas configuraciones legales de cada tasa (a cuyas disposiciones cabe remitirse), se dirá que estas tasas se devengan con motivo de la intervención de los servicios públicos correspondientes (o bien los servicios de emergencias y salvamento, o únicamente el servicio de bomberos en el caso de Cataluña y Navarra), ya fuere a solicitud del interesado o de oficio por motivos de seguridad, ante determinados supuestos que configuran su hecho imponible.

Sin ánimo de exhaustividad estaría incluido el rescate de personas, habitualmente por actuaciones imprudentes de las mismas (dentro de las cuales, las más comunes, son las siguientes: no haber observado los boletines de avisos y alertas por meteorología adversa, encontrarse en zonas declaradas peligrosas o con acceso restringido sin autorización, no llevar el equipamiento adecuado para realizar la actividad, practicar determinados deportes o actividades recreativas que entrañan peligro para las personas[511] o incluso, simular una urgencia o peligro); también por sufrir accidentes de tráfico o de otros transportes[512] (como se incluyen en las tasas de Castilla y León y Navarra); asimismo, suelen añadir los rescates de animales y bienes (como en el caso de Asturias).

Y no son excepcionales los supuestos en los que se menciona asistencias de urgencia menor (limpieza de sustancias en la vía pública, retirada de enjambres, apertura de puertas, asistencia en inundaciones no originadas por fenómeno meteorológico, intervenciones por deficiencias en edificios)[513].

En el caso de Cataluña se incluyen los incendios provocados u originados por imprudencia. Y en Navarra se añade la prestación de servicios preventivos como la revisión de instalaciones o actividades formativas varias.

Ya dijimos que estos tributos contemplan, generalmente, como supuestos de no sujeción aquellos que afectan masivamente a la ciudadanía y que se concretan en los casos la fuerza mayor, catástrofe o calamidad pública[514] o razones de interés general. En este punto habría que detenerse en un hecho imponible que se repite

---

[511] En el caso de la tasa canaria y asturiana, que enumeran con *numerus apertus* un elenco de actividades deportivas peligrosas, entre ellas, submarinismo, windsurfing, flysurf, esquí acuático, wakeboard, puenting, descenso de cañones y barrancos, escalada, espeleología, bicicleta de montaña, marchas y turismo ecuestre, esquí, etc. Pues bien, ante esta regulación legal, una Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Oviedo de fecha 12 de septiembre de 2018 ha venido a confirmar la liquidación autonómica practicada de la tasa de extinción de incendios y salvamento por importe de 5.960,95 E, con motivo de la prestación del servicio de rescate o salvamento a persona que se hallaba herida en una zona montañosa de difícil acceso, tras practicar la actividad deportiva de escalada, habiendo requerido el uso de helicóptero con grúa y un equipo medicalizado.

[512] En el caso de la tasa del País Vasco se contempla expresamente la exención respecto al rescate de embarcaciones o salvamento de la vida humana en el mar.

[513] Son los casos de Asturias, Navarra y Cataluña.

[514] En el caso de la tasa canaria es más concreto al referirse "*a aquellos que tengan su causa directa en una situación de emergencia declarada por el órgano competente mediante la activación de un Plan territorial o especial*".

en algunas tasas de rescate y que contradiría la opinión sostenida en este estudio, bajo la disyuntiva de emergencia extraordinaria y emergencia ordinaria.

Y es que se contempla la posibilidad de exigir una tasa en un escenario de meteorología adversa o de fenómeno extremo, si no se han respetado los avisos correspondientes. Ciertamente si las circunstancias son extraordinarias y ponen de manifiesto un riesgo colectivo, que entraña un daño potencial a la población, hay que reconocer que toda prestación del servicio de salvamento cumplirá principalmente un fin general de protección a la sociedad.

Lo que sucede es que concurre un elemento excepcional que es la imprudencia del rescatado y esto comporta un aprovechamiento especial del servicio público, que prevalece sobre otros intereses, y que podría ser susceptible de devengar la correspondiente tasa. Aunque haya que reconocer que la situación sería más merecedora de una sanción con resarcimiento de los costes generados, que de un tributo.

Además de ello, cabe mentar que los sujetos pasivos de las tasas de rescate se corresponden con aquellos señalados en la normativa general, relacionados con las personas físicas o jurídicas que resulten afectadas o beneficiadas, personalmente o sus bienes por una de las intervenciones que constituyen el hecho imponible (incluso, aunque no hayan solicitado expresamente el mismo). Y, además, se incluye la figura del sustituto, que recae en las aseguradoras que tengan cubiertos los sucesos causantes de la intervención pública. En el caso de Canarias también se prevé que, si ha fallecido en el evento el sujeto pasivo, la tasa deba ser abonada por los herederos.

En cuanto al devengo de la tasa se sitúa en el inicio de la prestación del servicio (en concreto, con la salida de los equipos), permitiendo, como en el caso asturiano, que se produzca la devolución si no se llega a prestar el servicio por causa no imputable al sujeto pasivo[515]. La tarifa se calcula siempre en razón a los medios personales y materiales empleados, así como al tiempo invertido.

En cuanto a las exenciones de la tasa se centran en causas subjetivas, ya sea por tratarse el sujeto pasivo de una Administración u órgano relacionado con ella, ya sea por cuestiones atinentes a la capacidad jurídica del sujeto pasivo (deficiencia psíquica, menor de edad o fallecimiento del mismo). En el País Vasco se contempla una bonificación generalizada de todos los sujetos pasivos en el 80 por ciento de la cuota tributaria, si bien ni aseguradoras ni quienes organicen actividades recreativas o deportivas que hubieren exigido el servicio pueden acceder a este beneficio fiscal. Para terminar, reseñar que en algunos casos como Cataluña y el País Vasco se incorpora alguna previsión en torno a la forma de liquidación del tributo.

---

[515] En este punto, sería aplicable el planteamiento de la doctrina que aboga por la necesidad de anidar la exigencia de la tasa a la prestación efectiva del servicio o actividad administrativa, o cuando menos, a la presencia de una actuación de la Administración que ha acarreado unos gastos económicos susceptibles de repercusión al responsable o beneficiado de la misma.

b. Las tasas autonómicas por extinción de incendios forestales

La comunidad autónoma andaluza regula este tributo en los artículos 55 y siguientes de la citada Ley 5/1999. Se trata de una tasa establecida con un marcado acento retributivo, no en vano la exposición de motivos presenta la medida como forma de financiación del servicio dedicado a la prevención y lucha contra los incendios forestales, pero aclara que su finalidad es repercutir el coste del servicio a los administrados, especialmente beneficiados, con el fin de que participen propiamente en su sostenibilidad. Por lo tanto, el hecho imponible quedará realizado con la prestación de los servicios de extinción de incendios forestales. A este respecto, la norma introduce una precisión final, de la que se colige que no solo se podrá exigir cuando se trate de servicios prestados directamente por la comunidad autónoma (a través de sus recursos materiales y personales), sino también podrá imponerse la tasa cuando fueren terceros o entidades externas quienes los lleven a cabo por cuenta de esta Administración[516].

La regulación legal sitúa la condición del sujeto pasivo[517] en propietarios, titulares de otros derechos reales o de derechos personales de uso y disfrute, sobre determinados bienes consistentes en terrenos o explotaciones forestales y bienes (o actividades, añade la norma sin un excesivo rigor jurídico, tras haber mentado a derechos reales y personales que recaen sobre bienes) enclavados en terrenos forestales o colindantes a los mismos.

La tasa se calcula en función de las tarifas marcadas según el personal, los vehículos autobombas o los medios aéreos disponibles (Anexo 1). Ahora bien, se fijan unos importes máximos en función de la superficie afectada por el incendio, hasta el límite de 3000 hectáreas, cuya afección igual o superior es causa expresa de exención del tributo (artículo 59).

El fomento de la actividad preventiva de incendios forestales se pretende con la implantación de dos bonificaciones (acumulativas) ya fuere por formar parte de agrupaciones de defensa forestal (25%), ya fuere por adoptar la totalidad de actuaciones de prevención previstas en los instrumentos de gestión preventiva (75%).

c. La tasa por la cobertura del servicio de extinción y prevención de incendios y salvamento

Existen otras formas de configurar vías tributarias para la sostenibilidad de esta clase de servicios, como sucede en la Comunidad Autónoma de Madrid, que tiene aprobada una tasa por cubrir el servicio de prevención y extinción de incen-

---

[516] En estos supuestos, como puede ocurrir con el alquiler por la Administración de medios aéreos, el coste que le supone al ente público su contratación externa no va a tener ninguna incidencia en la tasa, por cuanto su cuantía se rige por los criterios tarifarios fijos previstos en la norma para toda forma de prestación del servicio.

[517] Bajo la inclusión también de las entidades a las que se refiere el artículo 35.4 LGT.

dios, y salvamento[518], que sirve de fuente de financiación del mismo[519]. La razón de ser de esta tasa es la ejecución por el ente autonómico de la competencia propia y obligatoria de los municipios consistente en el servicio de extinción de incendios. De tal forma que, cuando esto sucede, los Ayuntamientos beneficiados quedan sometidos al pago de una tasa por mor del artículo 31.4 del referido Decreto Legislativo 1/2006[520].

Así, los sujetos pasivos de la tasa son los municipios de más de 20.000 habitantes que tienen obligación de establecer el servicio mínimo de incendios conforme a lo dispuesto en el artículo 26.1 c) del LRBRL, pero que, no habiéndolo hecho, es la Administración autonómica de Madrid, en aras del interés general, la que debe cubrir este servicio público esencial. A tal fin, se establece esta tasa como el instrumento mediante el cual estos municipios van a compensar económicamente al ente autonómico por sustituirles en su cometido legal. No obstante, los municipios de menos de 20.000 habitantes, presten o no el servicio, están exentos en el pago de la tasa (art. 219 de la citada ley). Lo cual es coherente, teniendo en cuenta que estas localidades, de menor población, ostentan la competencia específica (artículo 25 LRBRL), pero no tienen la obligación legal de establecer el servicio[521].

Aunque justo es señalar que la exigencia de esta tasa ha traído no pocos conflictos litigiosos, por disconformidad de los municipios, que consideraban que se vulneraba su autonomía local con la transferencia forzosa de fondos a las arcas autonómicas.

Sin embargo, el TS en diversas sentencias (las ya citadas anteriormente de fecha 20 de febrero de 2009, entre otras[522]), ha refrendado la legalidad de la tasa autonómica. A este respecto, se recordaba que la Comunidad de Madrid se había visto obligada a asumir una competencia municipal de forma subsidiaria, lo que exigía contar con ingresos suficientes que justificaban el establecimiento de un tributo, cuya exigencia era coactiva para los Ayuntamientos interesados (lógica-

---

[518] Tasa núm. 38 recogida en el Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid (BO Comunidad de Madrid núm. 257, de 29 octubre), en los artículos 217 y siguientes.

[519] Artículo 30 del Referido Decreto Legislativo 1/2006, a modo de aportación de los Municipios.

[520] De tal forma que el artículo 217 del Decreto Legislativo 1/2002 recoge precisamente como hecho imponible de la tasa *"la cobertura por la Comunidad de Madrid del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamento"*.

[521] Hay que tener en cuenta que los municipios de menos de 20.000 habitantes tiene atribuida por ley la competencia propia de prevención y extinción de incendios (art.25 LRBRL), pero no tienen la obligación legal de establecer el servicio público (art. 26 LRBRL), que suele ser asumido por las Diputaciones Provinciales (art. 36 LRBRL), aunque en el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, fue ésta quien asumió las competencias, medios y recursos que correspondían a la Diputación Provincial en virtud de la DA Cuarta del Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero –BOE núm. 51, de 1 marzo-). De tal forma que, respecto de los municipios de inferior población, el servicio de incendios se convierte en una competencia propiamente autonómica.

[522] También en Sentencias de 11 de junio de 2009 (RJ 2009/5861), 3 de diciembre de 2009 (RJ 2010/1884) y 10 junio de 2010 (RJ 2010/8598).

mente se trata de una figura tributaria), pero no inexorable, en tanto el municipio siempre podía optar por evitar su pago, asumiendo la prestación del servicio[523].

Además, se aclaraba que la autonomía local de carácter financiero solo hubiera quedado mermada, en su vertiente de gasto público, si se obligase al municipio a desembolsar sumas económicas que excedieran el coste del servicio, pero en ningún caso constaba que se hubiera conculcado el principio de equivalencia.

Unido a ello, las referidas sentencias advertían que, a pesar de la necesidad de una prestación efectiva del servicio, había que constatar la forma en la que se había configurado el hecho imponible. Y era evidente que, centrándose en la cobertura del servicio, ello implicaba únicamente *"la disposición de medios técnicos y humanos suficientes para atender de manera adecuada el servicio"*, sin olvidar que también englobaba la prevención del incendio[524] y, por lo tanto, era necesaria la *"preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo"*. Por lo tanto, a juicio del Tribunal, no se vulneraban los presupuestos legales de la tasa, incluido el beneficio particular individualizable sobre aquellos Ayuntamientos que no habían cumplido con sus deberes legales, obligando a otra Administración a suplir los mismos.

Además, la normativa legal madrileña, Decreto Legislativo 1/2006, incluye entre sus fuentes de financiación "*las aportaciones de los Municipios a quienes preste el servicio la Comunidad Autónoma, estando ellos obligados legalmente a la prestación*" (artículo 30)[525].

Esta norma articula la posibilidad de que estos municipios de más de 20.000 habitantes soliciten dispensa en la prestación del mentado servicio a la Comunidad Autónoma de Madrid, cuando les resulte imposible o difícil su cumplimiento, con la suscripción de un convenio de colaboración (art. 31). Con lo cual surge la duda de si la tasa se debe pagar en el caso de que se autorice por ente autonómico la dispensa o no. Alonso de León[526] sostiene que la exigencia de la tasa vino motivada precisamente por los casos de falta de dispensa, es decir, para subsanar el quebranto que suponía para la comunidad autónoma tener que hacerse cargo de un servicio municipal obligatorio sin existir una previa autorización y, por consi-

---

[523] Cuando, además, el Alto Tribunal recuerda que no es la comunidad autónoma quien tiene obligación de financiar con sus propios presupuestos los servicios locales obligatorios, sino que la responsabilidad última de garantizar la suficiencia económica en el ámbito local, recae en el Estado por mor del artículo 149 CE.

[524] A este respecto, se indica que el propio hecho imponible de la tasa se configura incorporando la prevención de incendios y haciendo referencia precisamente a que se devenga por la cobertura del servicio.

[525] Y, además esto mismo ha sido regulado en otras CCAA con previsiones idénticas, lo que ocurre es que éstas no se sirven de un tributo determinado para obtener los ingresos correspondientes, sino que dejan abierta la posibilidad a exigir aportaciones económicas de municipios o Consejos insulares para financiar suficientemente aquellos servicios y obligaciones que les otorga la ley, como recoge la Ley balear 2/1998 en su artículo 36 o como tiene indicado la Ley Foral Navarra en su artículo 46, respecto a "las aportaciones de los municipios, que estando legalmente obligados a la prestación del servicio, hayan sido dispensados de dicha obligación y hayan suscrito acuerdos de cooperación con la Administración de la Comunidad Foral para su prestación".

[526] ALONSO DE LEÓN (2010), pág. 117.

guiente, un convenio donde figurasen los acuerdos, también económicos, entre ambas administraciones (con las referidas aportaciones económicas).

Sin embargo, del tenor literal de la norma únicamente se colige claramente que el cobro del tributo solo está condicionado a la cobertura autonómica del servicio (sin referencia a la existencia o no de solicitud de dispensa). Motivo por el cual, cabe entender que si se autoriza la dispensa al municipio y se acuerda el correspondiente convenio de colaboración, siempre cabe la posibilidad, o bien de imponer la tasa (porque así se infiere del artículo 220.2 del Decreto Legislativo 1/2002, permitiendo posteriormente aplicar las deducciones a este tributo, fruto de estos convenios), o bien de suscribir otras formas de aportación económica de los municipios a la Administración autonómica.

Todo ello, sin olvidar que la norma permite prescindir del convenio si no hubiera medios objeto de transferencia, lo que puede suceder perfectamente si el municipio carece de recursos económicos para afrontar el gasto. Estos últimos casos son mencionados expresamente por el TS en las mentadas sentencias de 20 de febrero de 2009, para advertir que debía también ser objeto de negociación entre el municipio y la Administración autonómica, dado que, si se prescinde del acuerdo relativo a la dispensa, siempre podrá imponerse el pago de la tasa.

Resta simplemente indicar que la cuota tributaria de esta tasa se satisface semestralmente y se calcula aplicando una cuantía fija (actualmente de poco más de 25 euros) por habitante, con el límite de los 100.000 habitantes y con la deducción correspondiente si concurren las compensaciones económicas derivadas de los citados convenios entre administraciones.

d. La contribución especial por el establecimiento, la mejora o la ampliación de los servicios de prevención y extinción de incendios, y salvamento

Se trata de una figura establecida en las CCAA de Navarra, Madrid y Cataluña. En Aragón simplemente consta anunciada la posibilidad de aplicar este tributo en su normativa legal (DA sexta de la Ley 1/2013).

El caso de Navarra es un tanto especial. A pesar de su denominación (contribución especial por establecimiento y mejora del servicio de extinción de incendios y salvamento), los elementos configuradores de este tributo constatan que se trataría en realidad de una tasa[527].

A este respecto, el hecho imponible lo constituye el beneficio derivado del mantenimiento del Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, añadiendo que es independiente

[527] Lo que sucede es que ya existe una tasa por los servicios de incendios y salvamentos (a la que se ha hecho referencia al hablar de las tasas de rescate). Se trata de la tasa prevista en el artículo 51 bis de la Ley Foral 7/2001, de 27 de marzo, de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus Organismos Autónomos.

de la utilización que se realice del mismo[528] (artículo 47 de la mentada Ley Foral 8/2005).

Resulta evidente que esta configuración del hecho imponible dista claramente de la definición legal de la contribución especial ceñida al establecimiento o ampliación del servicio. Y aunque se señalan como contribuyentes a quienes tenga bienes protegidos por el riesgo de incendio, introduciendo como sustitutos a las entidades aseguradoras que cubran el riesgo, ocurre que la base imponible se calcula por el coste anual del servicio, individualizando la cuota tributaria que anualmente deberán sufragar las entidades de seguro hasta el máximo del cinco por ciento de las primas de las pólizas contratadas.

Todo lo cual evidencia que se trata de un tributo con visos de permanencia en el tiempo para costear la propia existencia del servicio y, por ende, difiere claramente del carácter temporal que se predica de la contribución especial y se identifica más propiamente con las características de una tasa.

En muy diferentes términos, las normativas madrileña y catalana sí que se ciñen al concepto propio de contribución especial, y refieren que se grava la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio como consecuencia del establecimiento, mejora o ampliación del servicio de prevención y extinción de incendios.

En este caso, también la polémica está servida en torno a la acotación de unos concretos beneficiados a los que exigir el tributo por la mera existencia de un servicio esencial que, sin embargo, es necesario para toda la población. La regulación legal presenta como sujetos pasivos a las entidades aseguradoras con pólizas en el ramo de incendios sobre bienes radicados en su territorio (aunque en el caso de Madrid también atribuya expresamente esta condición a los propietarios de bienes afectados, pese a que posteriormente en cuanto a la cuota y base de reparto solo menciona a aseguradoras –artículo 35 Decreto Legislativo 1/2006-).

A este respecto, ya se ha expresado que resulta admisible mostrar a las compañías de seguro como principales interesados (y con ello, especialmente beneficiados) por la existencia o mejora del servicio de incendios, en tanto está vinculado a la cobertura aseguradora de este riesgo. Lo cual, por otra parte, es común en muchos de los tributos que se han implementado en términos similares en el ámbito local, al que posteriormente se hará mención.

El principio de territorialidad determina la aplicación de la contribución especial, exigiendo que el bien asegurado está situado en la comunidad autónoma de referencia, a salvo que se encuentre en un municipio madrileño que haya asumido la prestación del servicio o en la ciudad de Barcelona en relación al tributo

---

[528] Precisamente, incluyendo esta coletilla, permite diferenciar claramente este tributo de la tasa mencionada en la nota anterior, no en vano aquella se devenga cada vez que interviene el servicio de bomberos y, por tanto, cada vez que se haga uso del mismo.

catalán[529]. Solamente en el caso de la comunidad de Madrid, existe una previsión expresa de la facultad de repercusión del tributo al tomador del seguro, si bien como concepto externo a la prima (art. 33 del Decreto Legislativo 1/2006).

El cálculo de la cuota tributaria individual a cada aseguradora será del 5% del importe de las primas recaudadas[530] calculado por el método de estimación directa, salvo casos excepcionales en los que opere la estimación indirecta. El límite de recaudación tributaria será, como es acorde a la regulación general, del 90% del coste total de las obras y los gastos por el establecimiento, mejora o ampliación del servicio[531] ya fuere entendida como base imponible (Madrid), ya como cuota global de la contribución especial (Barcelona). El periodo impositivo es el año natural y el devengo es el 31 de diciembre en Madrid y el 1 de enero en Cataluña.

e. Un tributo suelto en el panorama autonómico afectado al servicio público de protección civil: el llamado "gravamen catalán de protección civil"

Al margen de los tributos anteriores, existe una forma distinta de financiación de los servicios integrados en la protección civil a través de un tributo autonómico de naturaleza impositiva, implementado por la Comunidad Autónoma de Cataluña tras la promulgación de la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección Civil[532]. Esta norma legal introdujo una novedad tributaria, que sigue siendo única en su aplicación (a modo de "verso suelto", como lo expresa Borrero Moro), en tanto recae en determinados elementos patrimoniales ubicados en territorio catalán que estén afectos a actividades de riesgo.

La recaudación de este impuesto se destina íntegramente a sufragar actividades de previsión, prevención, planificación, intervención, información y formación en materia de protección civil y las relativas a las actividades de los servicios de prevención y extinción de incendios, mediante la constitución de un fondo de seguridad donde irá a parar el producto del gravamen, sin perjuicio de que deba completarse con aportaciones públicas o privadas (artículo 58)[533].

Rodríguez Muñoz y otros autores delimitan las características del tributo como real, directo, objetivo y periódico. A lo que habría que añadir la evidente condición

---

[529] Por cubrir el Ayuntamiento de la ciudad condal el propio servicio.

[530] En el caso catalán, se especifica el tipo y porcentaje en el que deben computarse las primas para calcular la cuota tributaria individual (en el caso de las pólizas de incendios, las primas computan al 100% frente a las pólizas multirriesgo que computan al 50%). En el caso de Madrid es similar, lo que ocurre es que se aplica no de forma uniforme, sino únicamente en los casos en los que no pueda discernirse concretamente las pólizas de incendios.

[531] De forma idéntica ambas normativas dejan cifrados los conceptos que pueden estar incluidos en ese coste (art. 65.2 Ley catalana 5/1994 y artículo 34 D. Legislativo 1/2006).

[532] DO de la Generalitat de Cataluña 29 mayo 1997, núm. 2401.

[533] Cierto que, ya se ha expresado antes, también otra Comunidad Autónoma, Islas Baleares, aprobó una norma dispositiva que permite establecer un gravamen en términos similares (artículo 55 de la Ley 3/2006, de 30 de marzo, de gestión de emergencias) pero, hasta el momento, no se habría llevado a efecto, resultando una mera previsión legal.

de tributo autonómico propio, además de ostentar ex lege el carácter afectado[534]. En efecto, es explícito el destino marcado para la recaudación de este tributo, en tanto irá a engrosar un fondo de seguridad para permitir la financiación de actividades de protección civil (artículo 58.2 Ley 4/1997).

Pues bien, este carácter afectado se imprime con una vinculación directa con el "deber de contribuir". Y es que esta financiación específica sirve de justificación a la obligación tributaria exigida al sujeto pasivo. De tal forma que la pretensión legislativa es introducir una suerte de corresponsabilidad en los gastos públicos del servicio de protección civil para quienes provocan mayormente los mismos. Y la explicación es evidente: si unos sujetos generan riesgos con sus actividades económicas, (que pueden llegar a activar planes especiales de protección civil), deben abonar una cuota tributaria, que irá destinada específicamente a costear los gastos de protección civil.

El carácter finalista apoya precisamente el nacimiento de una obligación tributaria a cargo de determinados operadores económicos[535]. Con ello, el legislador omitió cualquier alusión a meras necesidades de financiación (carácter puramente contributivo del tributo), optando por ligar el sostenimiento del gasto concreto con el establecimiento de un tributo específico a cargo de quien, creando un riesgo, genera principalmente ese tipo de gasto (introducción del carácter retributivo[536]). Precisamente, lo que en el capítulo anterior ha ocupado varias líneas en torno a la tributación de las actividades de riesgo.

Ahora bien, esto último no significa *per se* que se trate de un tributo con un fin extrafiscal, por mucho que algunos autores, como Varona Alabern, defiendan lo contrario[537]. Y es que un sector doctrinal duda de esta extrafiscalidad, en tanto la exacción no deja margen a la rectificación de la conducta del sujeto pasivo[538].

Pues bien, el gravamen no deja de tener una pretensión clara de recaudar recursos económicos para sostener un gasto específico, aunque se haya decidido que esa recaudación se obtenga principalmente de quienes "hacen más uso" o hacen incrementar dicho gasto. Y por ello, no deja de ser un tributo con un perfil claramente recaudatorio, pese a sus evidentes connotaciones retributivas. Diferente sería si se prescindiera del interés contributivo, y se buscase que el sujeto pasivo realmente

---

[534] RODRIGUEZ MUÑOZ (2006), pág. 28.

[535] El Preámbulo de la norma legal lo deja claro: apela al principio de solidaridad en la distribución de los costes de protección civil entre los creadores de los riesgos.

[536] Este carácter fue refrendado por el TC, afirmando que su exacción depende "del riesgo que encierra, de su peligrosidad, medidos en términos de protección civil" (Sentencia 168/2004).

[537] Este autor expresa que cumple fines extrafiscales y que, para ello, utiliza un método indiciario, aunque sea un tributo directo. [VARONA ALABERN (2005)].

[538] LUCHENA MOZO (2009)

disminuyera el riesgo creado, aunque reportara un menor ingreso público[539]; pero difícilmente puede apreciarse esta posibilidad en el gravamen catalán, entre otros aspectos, por la escasa presión fiscal que va a suponer para las empresas afectadas.

En cuanto al tipo de tributo al que corresponde este gravamen de protección civil, ni fue recogido expresamente en la norma legal[540], ni determinado por el TC cuando declaró su legalidad constitucional, sino que fue la doctrina la que, en cuasi consenso, desveló el acertijo que encerraba su naturaleza propia de impuesto, no sin ciertas coincidencias con las figuras de la tasa y contribución especial[541]. Es cierto que este tipo de gravámenes sobre el riesgo se configuran casi como un híbrido tributario, donde confluyen características de los tres tributos[542], aunque parece que tiene que ser el impuesto quien lidere su configuración legal, entre otras cosas, porque no existe una contraprestación administrativa, no puede cumplirse con la condición esencial que determina los otros dos tributos: una singularidad propia y manifiesta en el beneficio que recibe el obligado tributario por la prestación del servicio público o actividad.

La ley catalana renuncia a una regulación legal exhaustiva (son escasos los artículos dedicados al gravamen dentro de la propia ley autonómica que regula el servicio de protección civil) y se aparta de una depurada técnica normativa en la delimitación de los elementos configuradores del impuesto, todo ello en aras de la practicidad. Así, por ejemplo, huye de una definición exacta del hecho imponible del impuesto. Pero, de la mera lectura del articulado, enseguida se constata que el presupuesto de hecho que da origen a la obligación impositiva no es la ostentación de unos elementos patrimoniales o instalaciones concretas (pese a lo que pudiera entreverse de la literalidad de los artículos 58 y 59), sino que es la realización de las concretas actividades de riesgo que se desarrollan en dichos elementos patrimoniales[543].

---

[539] Incluso como preconiza el TC la afectación del gravamen a la finalidad perseguida puede ser un indicio, pero no determina la verdadera naturaleza del tributo respecto a su carácter fiscal o extrafiscal (Sentencia 196/2012, 31 octubre -BOE núm. 286, 28 noviembre-).

[540] Un tiempo antes de la aprobación de la ley, Ferreiro Lapatza habría dictado un "Informe sobre la posibilidad de establecer un Impuesto sobre Instalaciones de riesgo con objeto de financiar actuaciones de la Generalitat en materia de protección civil", según se explica en la obra de LUCHENA MOZO, ob. cit. (2009).

[541] HERRERA MOLINA apunta a la posibilidad de calificar a estos tributos como contribución especial "negativa", en tanto los agentes económicos que desarrollan la actividad de riesgo obtendrían una especie de beneficio con el gasto público que desembolsa la Administración en materia de protección civil para evitar un daño que ellos tendrían que indemnizar si fuere el caso. En cualquier caso, es mayoritaria la opinión doctrinal que lo califican de impuesto, en tanto no aparece nítida la presencia de una contraprestación o actividad administrativa en favor particular del sujeto pasivo, sino que beneficia a todo el colectivo social.

[542] BORRERO MORO pone de manifiesto que, si la cuantificación del tributo se determina en razón a los costes o gastos públicos necesarios para financiar el servicio público de protección civil, la polémica está servida respecto a su posible naturaleza de tasa. [BORRERO MORO (2016), pág. 48].

[543] De esta manera, el devengo del tributo se ajusta al ejercicio efectivo de la actividad de riesgo (art. 62), el contribuyente es quien realiza la actividad afecta al elemento patrimonial (art. 61) y los propios índices de medición del riesgo que se utilizan, en el cálculo de la base imponible exigen un pleno funcionamiento de las instalaciones donde se desarrollan las actividades de riesgo (art. 59).

Es cierto que la norma destaca expresamente que el gravamen recae sobre determinados elementos patrimoniales afectos a actividades de riesgo, lo que ocurre es que esta precisión parece más encaminada a facilitar la identificación del tipo de actividad que quiere ser gravada, así como a aclarar que se gravan las actividades que entrañan un riesgo que persiste en el tiempo por desarrollarse en instalaciones o estructuras fijas y permanentes. Aunque también cabe reconocer que es coherente lo expresado por Varona Alabern, aludiendo al elemento espacial del hecho imponible con el fin de dar razón a la excesiva focalización de la ley en los elementos patrimoniales o instalaciones.

Una de las críticas que, desde la doctrina, ha suscitado la norma catalana es la acotación de las actividades de riesgo gravadas, que únicamente son seis: a) instalaciones industriales o almacenes en los que se utilizan, se almacenan, se depositan o se producen determinadas sustancias consideradas peligrosas; b) instalaciones y estructuras destinadas al transporte por medios fijos de las mismas sustancias peligrosas; c) aeropuertos y aeródromos; d) presas hidráulicas; e) instalaciones y estructuras destinadas a la producción o a la transformación de energía eléctrica; y f) instalaciones y estructuras destinadas al transporte o suministro de energía eléctrica.

Borrero Moro ha sido uno de los que ha cuestionado la elección exclusiva de estas actividades de riesgo, trayendo a colación la existencia de otras que, se sustraen al ámbito del tributo, pero que también pueden ocasionar un riesgo grave, exigiendo que se activen planes de emergencia, como es el caso de transporte marítimo o por ferrocarril[544], o por accidentes en el puerto. Ello lleva a cuestionar por este autor la conformidad del tributo con el principio de igualdad. Y, al margen de que pueda percibirse cierto halo de trato discriminatorio, sí que hubiera sido deseable una mínima justificación por parte del legislador de los motivos de la elección de seis concretas actividades de riesgo, sin limitarse a sobreentender lo que tal vez pudo considerarse una mera evidencia y no tanto una huida por falta de criterios justificables.

Esta última situación, sin embargo, no se produce respecto a los casos exonerados de pago del tributo[545], donde la propia norma preliminar de la Ley 4/1997 explica que la exención del tributo tienen doble vocación, por un lado, de carácter subjetivo (eximiendo las actividades desarrolladas por administraciones públicas en sentido estricto[546]) y por otro lado, eximir del tributo aquellas actividades que no son susceptibles de crear riesgo, precisamente con la finalidad del incentivo

---

[544] Solamente advertir que algunas de las actividades, cuya exclusión se cuestiona, no se llevarían a cabo en elementos patrimoniales e instalaciones, que son los que centran el interés del legislador

[545] Rodríguez Muñoz, con buen criterio, considera que se trata de casos de no sujeción y no, propiamente, de exenciones en el pago. [RODRÍGUEZ MUÑOZ (2005), pág. 32]

[546] Se exonera de pago a los elementos patrimoniales en los que se desarrolla actividades de riesgo directamente por el Estado, Generalitat, Agencia Catalana del Agua, corporaciones locales o por sus organismos autónomos, sin que se extienda a los casos en los que se lleven a cabo a través de empresa pública, mixta, o de carácter privado.

en su desarrollo[547]. Y en estos casos, como acertadamente se explica por Borrero Moro[548], no se vislumbra un tratamiento desigual denunciable, ante la presencia de un criterio objetivo y razonable basado en la baja intensidad del riesgo generado.

La configuración de los elementos esenciales del tributo va a permitir constatar la realidad de la finalidad retributiva, principalmente al diseñar los elementos que determinan la cuantificación del mismo. Y es que el resto de elementos hubieran quedado desmentidos de su papel configurador de un gravamen sobre el riesgo si la base imponible del impuesto no se hubiera sustentado claramente en los factores que crean este riesgo[549]. De tal forma, que la particularidad que encierra este gravamen sobre el riesgo se asienta en dos notas distintivas que apoyan el carácter retributivo del gravamen. Por un lado, la afectación de su recaudación y, por otro lado, la materia imponible sobre la que recae, esto es, el riesgo, como se refleja claramente en la cuantificación del tributo basada en los aspectos que precisamente generan riesgo.

Así las cosas, en el caso de las presas hidráulicas, esta base imponible está constituida por la capacidad hídrica de la misma, expresada en metros cúbicos, dando lugar a una cuota tributaria como resultado de aplicar el tipo de gravamen de 0,00023 euros por metro cúbico[550], teniendo en cuenta el número de días en los

---

[547] Son también supuestos de exoneración las instalaciones que producen carburantes, combustibles o energía por transformación de residuos sólidos o líquidos, las instalaciones de transformación de energía eléctrica, las instalaciones de producción de energía eléctrica de potencia nominal inferior a 50 megavatios, las conducciones de gas propano y gas natural canalizado de presión inferior a 36 kilogramos por centímetro cuadrado y las centrales nucleares (estas últimas, teniendo en cuenta que quedan sujetas a otros impuestos del mismo ámbito autonómico, como el Impuesto sobre el riesgo medioambiental de elementos radiotóxico aprobado por la Ley catalana 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxico, sobre bebidas azucaradas encasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono -DOGC núm. 7340, de 30 marzo-).

[548] BORRERO MORO (2016), pág. 55

[549] Lo constata también la Sentencia 168/2004 cuando refiere que *"su exacción no depende del valor del bien o de la renta que potencialmente se produzca, sino del riesgo que encierra, de su peligrosidad, medidos en términos de protección civil"*.

[550] Respecto del resto de elementos patrimoniales, diferentes de las presas, se hace lo propio en la fijación de la base imponible, tipos de gravamen y cuota del tributo: a) en las industrias o almacenes que utilizan, depositan o producen las sustancias peligrosas, la base imponible será la cantidad media anual o conjunto de sustancias peligrosas expresadas en kilogramos y el tipo de gravamen aplicable a cada sustancia se recoge en una tabla aprobada por la Administración autonómica; b) en las instalaciones y estructuras destinadas al transporte por medios fijos de sustancias peligrosas, la base imponible son los metros lineales de instalación fija y la cuota tributaria será el resultado de multiplicar, o bien 0,3227 euros por metro lineal en el caso de conducciones de gas canalizado que tengan una presión igual o superior a 36 Kg. por centímetro cuadrado, o bien en el resto de supuestos será 0,0046 euros por metro lineal. c) los aeropuertos y aeródromos, la base imponible se calcula por el movimiento medio en los cinco años naturales anteriores, expresado en número de vuelos, conforme a la capacidad de pasajeros de cada aeronave despegada o aterrizada, de tal forma que la cuota tributaria se calcula aplicando una tabla de tarifas por cada intervalo de capacidad de pasajeros en las aeronaves. No se contabilizan en la base imponible los aterrizajes y despegues de aeronaves de emergencias, descontando 1.5 euros de la cuota por cada uno de ellos. Cabe reseñar que respecto de los mismos se contemplaron bonificaciones a la cuota de 50% respecto del ejercicio 2010 y un 25% en el año 2011; d) en las instalaciones y estructuras destinadas a la producción o transformación de energía, la base imponible será la potencia nominal expresada en megavatios y el tipo de gravamen 22,07 euros por megavatio; e) las instalaciones y estructuras destinadas al transporte o suministro de energía, la base imponible se expresará en metros lineales y la cuota tributaria se calcula mediante una escala por tramos de potencia en kilovatios con un tipo de gravamen expresado en euros por metro en cada uno.

que se ha ejercicio la actividad. El reparo de esta forma de cálculo podría venir dado por no afinar los términos a la capacidad realmente utilizada de la presa (en función de cálculos de medias de llenado en el ejercicio), cuando, además, esto no sucede con todos los supuestos de hecho gravados con el impuesto. Por ejemplo, en las instalaciones que almacenan sustancias peligrosas, la base del gravamen sí que se ciñe a la cantidad media anual de sustancia presente en la instalación. El manejo de cifras reales atina mucho más con la proporcionalidad del riesgo generado y, por ende, con el cumplimiento de los principios constitucionales de justicia tributaria, por lo que no sería lo más adecuado el uso de datos en abstracto, ni siquiera en aras de garantizar una simplificación de la que parece hacer gala mayormente la regulación legal.

Esta última consideración lleva a otra, que ha sido puesta de manifiesto por la doctrina, como crítica acertada de este impuesto sobre el riesgo, que, en cualquier caso, haría exigible su depuración de cara a posibles futuras imposiciones (para dotarle también de un cariz extrafiscal en sus pretensiones últimas). Efectivamente, la forma de configuración de la base imponible, si no se basa en datos reales, no deja margen para que pueda reflejarse fiscalmente cualquier actuación que favorezca una disminución del riesgo. Y por lo mismo, Herrera Molina denuncia la carencia de bonificaciones fiscales que sirvan de incentivo para reducir las actividades de riesgo.

Por ello, la doctrina se inclina mayormente por considerar que no se cumplen finalidades extrafiscales[551], dado que el tributo no sirve como desincentivo del riesgo cuando ni se favorece su reducción ni existe margen de actuación con la existencia de alternativas reales a las actividades de riesgo gravadas, ni supone un esfuerzo económico para los sujetos pasivos pagar el gravamen respecto de la notable riqueza que generan creando el riesgo.

Efectivamente, no resulta una carga tributaria gravosa, teniendo en cuenta los umbrales máximos de pago que la propia norma fija. De tal forma que el ingreso no puede superar el 0,1 por ciento de la facturación de la instalación y en ningún caso superar la cifra de 128.577 euros por actividad. Ocurre, además, que estos indicadores se utilizan para calcular la cuota en un caso excepcional, tras la modificación introducida por la Ley 26/2009, 23 de diciembre[552]. Así, aquellas empresas, cuya actividad de riesgo exige la realización de planes especiales de protección civil, les basta ingresar el 0,1 por ciento de la facturación, con el mismo límite económico

[551] Sin embargo, desde el momento en el que impera una exigencia retributiva y finalista, tampoco puede descartarse la presencia de un cariz extrafiscal (aun con la carencia absoluta de cualquier finalidad de tipo ambiental), pese a que se considere que persiste el afán recaudatorio.

[552] BOE 18 enero 2009, núm. 15.

para cada actividad, 128.577 euros (artículo 59.3 de la Ley 4/1997[553]). Este último caso merece un reproche jurídico, en tanto el establecimiento de una cuota fija del tributo, sin vinculación alguna con el riesgo generado, se aleja de cualquier fin incentivador proclive a promover acciones que minimicen los daños potenciales que se puedan originar a la población.

Este gravamen catalán es el único exponente existente actualmente de un impuesto sobre una actividad de riesgo, pero no quiere decir que en otras CCAA o a nivel estatal no existan tributos sobre actividades similares. Lo que sucede es que este tipo de tributación sobre el riesgo guarda claras semejanzas con la imposición ambiental, que sí se ha desarrollado ampliamente a nivel autonómico. De hecho, la estructura tributaria de ambas fórmulas impositivas, muchas veces hace difícil discernir diferencias notables entre ellas, ni siquiera aparecen distantes en cuanto a la finalidad perseguida, en un caso, se dirá que es la protección del medio ambiente, en otro, que es la protección frente al riesgo al que se ve expuesta la sociedad.

La gran nota distintiva podría ser, conforme a lo dicho anteriormente, los propósitos extrafiscales que las leyes atribuyen a los impuestos ambientales. Pero la realidad de las cosas no demuestra tampoco unos caminos separados por esta causa, dado que la imposición ambiental sigue siendo un recurso utilizado, en muchas ocasiones, para obtener únicamente una mayor financiación autonómica, sobre todo cuando carece de los resortes precisos para estimular conductas favorables al entorno natural.

Dicho lo cual, si se busca algún tipo de concomitancia en el escenario nacional, encontramos respecto de las presas hidráulicas[554], otras figuras impositivas autonómicas que recaen sobre dichas instalaciones cuando sirvan a un uso o aprovechamiento determinado: la producción eléctrica. Es decir, en estos casos no se sujeta a gravamen esta actividad por el riesgo de inundación que pueden acarrear, sino por el daño medioambiental que puede ocasionar el uso principal al que está destinada al agua embalsada.

Estas últimas figuras impositivas han sido implementadas en tres CCAA. En Galicia se estableció el llamado "Impuesto sobre el daño medioambiental causado a determinados usos y aprovechamientos del agua embalsada" [555]. En la Comunidad Autónoma de Castilla-León se añadió al impuesto sobre los aprovechamien-

---

[553] Con anterioridad, la norma determinaba que aquellas empresas que requerían de planes especiales se venían constreñidas por los costes que suponían cada plan, fijándose en los presupuestos generales anuales la cantidad de gravamen que tenían que satisfacer de forma que su recaudación no superase dichos costes. Esta previsión fue modificada, no sin antes provocar no pocas discusiones en torno a la semejanza con la contribución especial.

[554] Se menciona el supuesto de las presas hidráulicas, pero, del mismo modo, podría mentarse la producción y almacenamiento de sustancias peligrosas. Baste citar el Impuesto andaluz sobre depósito de residuos peligrosos que se regula en la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOJA núm. 251, de 31 de diciembre).

[555] Es establecido en la Ley 15/2008, de 19 de diciembre (BO Galicia 29 diciembre 2008, núm. 251).

tos eléctricos del agua embalsada, otros supuestos de hecho relacionados también con la energía eléctrica, configurando el "Impuesto sobre afección medioambiental causada a determinados aprovechamientos de agua embalsada, por los parques eólicos y por las instalaciones de transporte de energía eléctrica de alta tensión" [556]. Y, por último, en Aragón se aprobó el "Impuesto Medioambiental sobre determinados usos y aprovechamientos de agua embalsada"[557]

Tanto estos impuestos ambientales[558] como el gravamen catalán inciden en las mismas instalaciones que utilizan el recurso hídrico, incluso podrán coincidir en los usos y aprovechamientos sobre los que recaen[559], pero difieren en la configuración de su hecho imponible, frente a aquéllos que gravan el daño ambiental o la realización de la actividad hidroeléctrica por ser degradantes para el medio ambiente, el gravamen se impone por el riesgo que supone una presa hidráulica, pero en tanto puede activar, en un momento dado, los planes de protección civil. Pese a que la denominación de estos tributos autonómicos ambientales no explicita el concreto uso o aprovechamiento que se considera perjudicial para el entorno natural, sin embargo, la descripción de sus hechos imponibles y los supuestos de no sujeción[560] llevan directamente a confirmar que se grava las presas en tanto tienen un uso industrial destinado a la producción hidroeléctrica.

Y ello, en tanto se considera que este uso o aprovechamiento eléctrico del agua embalsada provoca alteraciones o modificaciones sustanciales en los valores de los ríos[561], en especial, variaciones en el caudal y velocidad del cauce natural, como expresa el artículo 6 de la norma legal gallega. Motivo por el cual, la configuración de estos tributos se hace bajo las premisas de la imposición medioambiental,

---

[556] Se halla incluido en Decreto Legislativo 1/2003, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos (BO Castilla-León 18 septiembre 2013, núm. 180).

[557] Se encuentra regulado en el Decreto Legislativo 1/2007, de 18 de septiembre del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Legislación sobre impuestos medioambientales de la Comunidad Autónoma de Aragón (BO Aragón 3 octubre 2007, núm. 117).

[558] La configuración de los elementos esenciales de los impuestos aragonés y castellano-leonés es prácticamente idéntica, ambos difieren del impuesto gallego respecto del detalle del hecho imponible, del cálculo de la base imponible y del tipo de gravamen.

[559] En el caso aragonés, se regula, con mayor precisión, el hecho imponible, en tanto recae sobre el daño generado por el uso o aprovechamiento mediante presas con instalaciones hidroeléctricas de producción de energía eléctrica de turbinado directo o de tecnología hidráulica de bombeo mixto.

[560] El artículo 7 de la Ley gallega 15/2008 establece que no están sujetos al impuesto la utilización del agua embalsada para abastecimiento a las poblaciones, para el riego, para la acuicultura, actividades recreativas y navegación y transporte acuático.

[561] En el caso de los impuestos aragonés y castellanoleonés el hecho imponible se identifica directamente con el daño ambiental (o con la alteración o modificación sustancial de los valores naturales de los ríos) –artículos 24.1 Decreto Legislativo 1/2007 y 51 Decreto Legislativo 1/2013, respectivamente-. En el caso gallego, el hecho imponible se cumple con la realización de actividades que provoquen las mencionadas consecuencias –artículo 6 Ley 15/2008). Por lo tanto, solo cabe el cobro del tributo cuando se haya producido realmente el daño o alteración en los valores naturales de los ríos como consecuencia de la actividad hidroeléctrica. Si se demostrase la invariabilidad de los mismos, pese a la existencia de dicho uso industrial, evidentemente no se cumpliría el presupuesto de hecho de las figuras impositivas.

como reza su regulación legal[562]. Lo cual no deja de ser criticado por la doctrina, que muchas veces niegan esta finalidad ambiental, apreciando un auténtico fin recaudatorio en los mismos[563].

El gravamen catalán de protección civil no recae propiamente sobre el deterioro ambiental, pero, como sí lo hace sobre actividades que también suponen un riesgo para el medio ambiente, no le desvincula por completo de la tributación con un marcado perfil medioambiental.

Ambas clases de tributos son impuestos afectados. Empero, es diferente el destino de la recaudación tributaria porque distinta es también la finalidad de los dos tipos de categorías tributarias, lo recaudado en los impuestos medioambientales engrosará los fondos para proteger, conservar y reparar el entorno natural (con alguna excepción[564]) frente al gravamen que servirá a la financiación del servicio público de protección civil.

En lo que coinciden ambas tributaciones es en la forma de cuantificar la base imponible, en tanto se medirá en función de la capacidad de volumen de agua embalsada, aunque en el caso de los impuestos medioambientales incluya también otros criterios complementarios como la altura de la presa[565]. Ello, hace pensar incluso a algunos autores que el gravamen catalán ha servido de precedente para configurar estos otros impuestos autonómicos, posteriores en el tiempo[566].

Aunque no sea propiamente un impuesto, existe a nivel estatal un tributo (calificado *ex lege* como tasa) que afecta a los productores de energía hidroeléctrica de demarcaciones intercomunitarias, cual es el Canon por la Utilización de las Aguas Continentales para la Producción de Energía Eléctrica. Se halla regulado en el artículo 112 bis del TRLA como un ingreso más de los organismos de cuenca.

---

[562] No entraremos, por no ser el lugar adecuado, a analizar si ciertamente estos impuestos cumplen las premisas para ser considerados de carácter ambiental, simplemente, cabe apuntar la escasa influencia que pueden tener para fomentar otro tipo de actividad energética alternativa, cuando precisamente este tipo de producción eléctrica es de las más inocuas que existen.

[563] Así lo expresa Vaquera García a propósito del análisis del Impuesto gallego y castellano-leonés. Señalando, a su vez, el contrasentido que supone gravar este tipo de actividades que generan una energía renovable, que resulta más adecuada para el medio ambiente respecto de la producción energética procedente de combustibles fósiles, lo que haría necesario fomentar su uso con incentivos fiscales y no penalizarlo con la imposición de tributos. Este autor también aborda los beneficios que, para el ecosistema, pueden entrañar estas presas en orden a regular el caudal de los ríos. Y apunta, citando a Iglesias Casáis, que el hecho de que se grave la actividad hídrica en tanto esté afecta a la producción de energía eléctrica, lleva a considerar que, en realidad, se trata de un tributo que grava puramente la actividad hidroeléctrica. [VAQUERA GARCÍA (2014)].

[564] El Impuesto de afección medioambiental de la Comunidad Autónoma castellanoleonesa, establece como primer destino de sus ingresos las disfunciones o compensaciones de los suplementos territoriales del sector eléctrico, será el sobrante el que sirva a los fines medioambientales, que tampoco detalla en exceso, por cuanto se remite a los programas de gasto que anualmente se delimiten en los Presupuestos Generales.

[565] En cuanto al tipo de gravamen consiste en determinada cantidad aplicada a cada módulo de unidad. Es curioso como el Impuesto gallego establece coeficientes que incrementan la cuota (en función de la altura de la presa) o la aminoran en función de la mayor potencia (en la creencia de que una hidroeléctrica con mayor potencia necesita un menor uso del recurso hídrico). Sin embargo, es sorprendente como difieren de este último extremo, los otros dos impuestos, al establecer máximos en la cuota tributaria en base a la potencia de la instalación.

[566] VAQUERA GARCÍA (2014).

Dicha disposición legal hace gala de un fin ambiental (con mención expresa a la protección y mejora del dominio público hidráulico) que, sin embargo, ha sido negado rotundamente por el TS en diversos Autos (como el Auto de 11 de julio de 2017[567]) por los que se interpone cuestión de prejudicialidad ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, considerando que se trata de un mecanismo financiero para contrarrestar el déficit en la tarificación eléctrica[568], que vulnera los principios de quien contamina paga y no discriminación, así como falsea la competencia por tener visos de ayuda estatal. Sin embargo, el Tribunal europeo en Sentencia de 7 de noviembre de 2019 (casos C-105 a 113/18)[569] avala la legalidad de dicho tributo estatal, negando la vulneración de los principios europeos, pese a reafirmar que ostenta un carácter eminentemente recaudatorio.

En cualquier caso, la regulación legal del gravamen catalán de protección civil podrá ser una norma criticada en sus carencias (algunas), pero no deja de ser loable que tuviera, ya hace un tiempo, el atrevimiento de ser la primera y la única en fijar un impuesto sobre el riesgo generado por una actividad (alejándose de los planteamientos habituales que apuestan por un enfoque puramente ambiental) y que haya funcionado en la práctica con unas limitadas previsiones legales sobre los elementos esenciales del tributo (sin perjuicio de la necesidad del desarrollo reglamentario a efectos de la aplicación y gestión del mismo[570]). Aunque, justo es decirlo, tal vez haya ayudado a su fácil implementación la escasez de sujetos pasivos que se ven afectados por el mismo.

D. Cuestiones en torno a la financiación de la protección civil en el ámbito local. Y los tributos relacionados con el servicio de incendios y salvamento

El principio de autonomía, reconocido a las EELL, se desenvuelve dentro de su papel de meros ejecutores[571] de esas competencias (convertidas en funciones) previamente establecidas en las normas estatales y autonómicas.

---

[567] RJ 2017/3699

[568] Efectivamente, dicho Auto de 11 de julio de 2017 (RJ 2017/3834) tiene su origen en un recurso de casación en el que se impugna el desarrollo reglamentario (Real Decreto 198/2015, de 23 de marzo -BOE núm. 72, de 25-) del citado artículo 112 bis del TRLA. La parte dispositiva deja clara la posición del TS con respecto a este tributo: "*no incentiva el uso eficiente del agua, ni establece mecanismo para la conservación y protección del dominio público hidráulico, su cuantificación se desvincula totalmente de la capacidad de producir daño al dominio público hidráulico, centrándose únicamente en la capacidad para generar ingresos de los productores*".

[569] ECLI:EU:C:2019:935

[570] Decreto 160/1998, de 23 de junio, por el que se regula el procedimiento de gestión del gravamen establecido por la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña (DOGC núm. 2672, DE 2 julio)

[571] A tenor del artículo 3 de la Carta Europea de Autonomía Local (BOE núm. 47, de 24 febrero 1989), la autonomía local es el derecho o la capacidad efectiva de las EELL de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Como también el TC se pronuncia en su Sentencia 154/2015, de 9 de julio, en orden a que la protección constitucional de la autonomía local obliga solo a *"asegurar el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración"* (BOE núm. 194, 14 agosto 2015).

Así, la más destacable de estas normas es la LRBRL, donde se identifica el régimen básico competencial, cuyo artículo 25.2 f) de la LRBRL contempla la protección civil y la prevención y extinción de incendios como competencias propias[572], atribuidas específicamente a los entes locales.

Ya se ha explicado anteriormente que la competencia local se convierte en obligatoria para los municipios con población superior a 20.000 habitantes. Esto último sugiere una puntualización. Cuando se está en presencia de una competencia municipal propia y obligatoria surge el derecho de todo vecino del municipio a exigir la efectiva prestación de la misma, con el establecimiento del correspondiente servicio público[573], lo cual entronca directamente con aquellas herramientas procesales que pugnan contra la inactividad de la Administración en los términos establecidos en el artículo 29 de la LRJCA[574] o con los mecanismos administrativos que permiten mostrar disconformidad si los presupuestos locales omiten el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones legales, en virtud de lo dispuesto en los artículos 170 y 171 del TRLRHL.

Tras la reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local[575] se suprimió la posibilidad que contemplaba el artículo 26.2 LRBRL, en orden a que municipios de mayor población pudiesen solicitar dispensa cuando les resultase imposible o difícil dar cumplimiento a las competencias obligatorias. Sin que ello suponga, a criterio de Barcelona LLop[576], que se haya prohibido esta facultad, cuando de hecho se conserva en la legislación autonómica[577].

En aquellos municipios, de menor población, que no están obligados a implementar el servicio, la competencia se cede a las administraciones supramunicipales, fundamentalmente Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, y en última instancia, a la Comunidad Autónoma (artículo 36.1 c LRBRL), siempre que estos municipios con un censo poblacional por debajo de los 20.000 no asuman el cometido local por sus propios medios. Cabe mencionar que no existe atribución legal similar respecto del servicio de protección civil.

---

[572] Estas competencias se distinguen de aquellas otras atribuidas por delegación, así como de las llamadas "competencias impropias o distintas". Todas ellas, definidas en el artículo 7 de la LRBRL. En concreto, según esta disposición legal, las competencias propias son aquellas que solo podrán ser determinadas por ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.

[573] Proclama el TC en la Sentencia 41/2016, de 3 de marzo (BOE núm. 85, de 8 abril) que: "*Más claro aún es el caso del caso del art. 26.1 LBRL, conforme al que los municipios están directamente habilitados (y obligados) a prestar servicios determinados que recaen sobre materias de competencia autonómica. De hecho, de acuerdo con el art. 18.1 g) LBRL (y con la consolidada doctrina del TS), esta obligación impuesta al municipio por el Estado funciona directamente, sin necesidad de ulterior legislación autonómica, como un derecho subjetivo correlativo que permite al vecino impugnar el presupuesto municipal que no prevea el gasto necesario y, en general, exigir judicialmente el establecimiento del servicio.*

[574] Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (BOE núm. 167, de 14).

[575] BOE núm. 312, de 30 diciembre de 2013

[576] Obra citada (2018), pág. 260.

[577] No en vano antes se ha tratado, con ocasión de la tasa por el servicio de prevención y extinción de incendios de Comunidad Autónoma de Madrid sobre los municipios con población superior a 20.000 habitantes.

La ley básica no suple esta posible carencia en estos municipios pequeños (pese a ser más de la mitad de los que existen en España). Bien es cierto que esto no quiere decir que no se tenga acceso a este servicio público básico. Primero, porque esta omisión suele estar resuelta en las leyes sectoriales autonómicas, delegando en otras instancias[578] y segundo, porque siempre serán los entes territoriales superiores quienes cubran la prestación[579].

a. Algunas pinceladas relativas al principio de suficiencia económica en el ámbito local

Las competencias locales establecidas legalmente y ejercidas al amparo del principio de autonomía local, se tienen que desarrollar bajo la exigencia constitucional de suficiencia económica, que exige disponer de los medios necesarios para su desempeño (art. 142 CE).

Ambas premisas constitucionales (autonomía local y suficiencia económica) quedan ligadas entre sí, bajo el concepto de autonomía financiera. Alonso de León[580], siguiendo el criterio jurisprudencial del TS, delimita la autonomía financiera de los entes locales, subrayando su poder de decisión en una doble vertiente, por un lado, determinar cuáles son sus ingresos y, por otro lado, fijar cómo se va a disponer de los mismos (la potestad del gasto).

Y es que ya la STC 237/1992, de 15 de diciembre[581], había planteado que la autonomía financiera de los entes locales entraña una libertad de disposición del gasto, pero no de forma absoluta. Efectivamente, desde el momento en el que las corporaciones locales se ven constreñidas al imperio de ley, existe siempre la posibilidad de que se restrinja su potestad del gasto por el Estado y las CCAA dentro de los límites constitucionales.

Con todo, el principio de autonomía local (que permite a los municipios gestionar sus intereses en el marco de las competencias que le son propias), se ve supeditado por otros principios, que existen o han irrumpido con fuerza en el bloque de constitucionalidad, y que condicionan sobremanera, el establecimiento de los servicios públicos en los municipios. Se trata del principio de estabilidad presupuestaria (artículo 135 CE), que ordena el cumplimiento estricto del equilibrio

---

[578] En Aragón, se atribuye a las comarcas las mismas competencias en materia de protección civil que a los municipios, en el artículo 50 de la Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de protección civil y atención de emergencias de Aragón, entre ellas, prestar apoyo, asistencia y cooperación a los municipios en materia de protección civil. También la normativa valenciana 13/2010, se recoge en su artículo 13.6, la obligación de las Diputaciones Provinciales de garantizar la prestación del servicio de protección civil en aquellos municipios que no cuenten con servicios propios, por no resultar obligados a ello o haber obtenido dispensa de los mismos.

[579] Siguiendo con lo dispuesto en la mencionada STC 41/2016, *"la diputación provincial llevará a cabo la gestión de estos servicios si el municipio no ha recibido el encargo de hacerlo (porque no tenga atribuida la competencia ni la ejerza por delegación) o si, habiéndolo hecho, no lo ejerce efectivamente".*

[580] ALONSO DE LEÓN (2010) pág. 115.

[581] BOE núm. 17, 20 enero 1993.

presupuestario por las administraciones locales, y que, por ende, debe concurrir en íntima consonancia con el principio de sostenibilidad financiera.

Es inexorable que, previamente al establecimiento de un servicio público, se garantice su viabilidad financiera. De tal forma que los condicionantes de carácter económico (que subyacen en la necesaria sostenibilidad financiera) pasan a ocupar un lugar preeminente y determinante en la consecución de las competencias locales. Hasta el punto de que es obligado que exista dotación económica suficiente para poder acometer un gasto público de esta naturaleza (artículo 25.4 LRBRL). De lo cual se colige que la competencia local, o, mejor dicho, el servicio público que va a asociado a la misma, podría no prestarse por el Ayuntamiento, si no se garantiza su sostén económico.

Pero dicha afirmación, que se desprende del régimen legal de carácter local, no debe interpretarse bajo la posibilidad de que la ciudadanía se vea privada de la prestación de servicios esenciales por una falta de recursos municipales, precisamente la legislación básica estatal y autonómica garantizan que, en casos de falta de recursos, se asuma el servicio por otros entes territoriales o se financie a través de mecanismos de carácter estatal. En realidad, lo que significa es que hay que procurar de forma anticipada una provisión económica que permita el gasto municipal, bajo un control financiero férreo por parte de otras Administraciones (fundamentalmente de cariz estatal) para asegurar la sostenibilidad de la prestación municipal con los medios económicos que tiene a su disposición el Consistorio, evitando que se descontrole el déficit público, que tantos desmanes provocó en el pasado.

En consecuencia, en este contexto legal, parece justificado explorar las posibilidades de financiación local, también mediante tributos que permitan retribuir específicamente servicios públicos como los de protección civil, emergencias y prevención y extinción de incendios. Con ello, no puede dejar de mentarse otro principio legal, reconocido a las EELL como es el principio de autonomía tributaria, al amparo de lo dispuesto en el artículo 142 CE. Así se contempla en el artículo 106.1 de la LRBRL, pese a que sus efectos adolecen de relatividad, por discurrir dentro de los límites marcados por las leyes reguladoras de las haciendas locales. Pasemos a examinar los tributos existentes para contribuir al sostenimiento de estos servicios públicos.

b. Tasas locales por los servicios de incendios. (i) La protección civil como supuesto de no sujeción

El artículo 20.4 del TRLRHL enuncia los supuestos que pueden servir para configurar los hechos imponibles sobre los que cabe establecer de forma potestativa tasas locales, entre ellos, en su apartado k) se recoge *"los servicios de prevención y extinción de incendios, de prevención de ruinas, construcciones y derribos, salvamentos y, en general, de protección de personas y bienes, comprendiéndose también el mantenimiento del servicio y la cesión de uso de maquinaria y equipo adscritos a estos servicios, tales como escalas, cubas, motobombas, barcas, etcétera"*. Esta asimilación entre diversos hechos imponibles sería debida, a juicio de D´Ocon Espejo, a que suelen ser

actividades que se llevan a cabo por el mismo cuerpo técnico cualificado, como es el cuerpo de bomberos[582].

Lo dispuesto en este precepto legal (sobre todo, cuando deja abierta la puerta a la inclusión de casos relativos a la protección de personas y bienes) puede suscitar contradicciones con algún supuesto de no sujeción legal. Y es que, en el ámbito local, la protección civil ha sido concebida como materia excluida de la configuración de una tasa local [artículo 21.1 d) TRLRHL]. Lo que podría llevar a pensar que ninguna actividad pública relacionada con la protección civil podría sostenerse, aun parcialmente, mediante una contraprestación tributaria individualizable (tasa), debiendo claudicar a la financiación presupuestaria de carácter general (integrada por el resto de recursos que se enumeran en el artículo 2 TRLRHL). No obstante, alguna matización hay que realizar al respecto.

Este supuesto de no sujeción relativo a la protección civil no figuraba ni en el artículo 213 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local[583], ni en normativas precedentes de carácter hacentístico[584]. Su incorporación al ordenamiento se produce en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de Haciendas Locales[585], que fijó los supuestos de exclusión que persisten hoy en día, aunque sin que se hiciere todavía mención a los posibles hechos imponibles de las tasas locales, dado que el apartado 4º del artículo 20 se añadió posteriormente.

Ruiz Garijo opina que la exclusión de la protección civil de los posibles hechos imponibles de las tasas locales se fundamenta en ser un servicio público incluido dentro de la obligación genérica de vigilancia pública[586]. Por lo que entiende que no se cumplirían los presupuestos fundamentales del concepto de tasa, es decir, que no concurría ese inexcusable beneficio o afección especial o individual que recae sobre un sujeto pasivo como receptor del servicio prestado por la Administración. También algo similar defiende Nocete Correa, cuando sugiere que la prestación de este servicio resultaría indivisible, debiendo financiarse solo a través de impuestos[587].

Pues bien, en la línea defendida en apartados precedentes, la protección civil está dirigida a la salvaguarda frente a las emergencias extraordinarias, susceptibles de afectar de forma masiva a la población, (por suponer una previsible gravedad para la colectividad), que exigen poner en marcha protocolos y planificación

---

[582] D´OCÓN ESPEJO (2011), pág. 925.

[583] BOE núm. 96, de 22 de abril de 1986.

[584] No consta en normas previas como la Ley 41/1975, de 19 de noviembre de Bases del Estatuto de Régimen Local (BOE núm. 280, de 21 noviembre).

[585] BOE núm. 313, de 30 diciembre 1988.

[586] RUIZ GARIJO (2002), pág. 112.

[587] NOCETE CORREA (2011), pág. 840.

de protección civil. Por lo tanto, estas circunstancias no deberían, en ningún caso, propiciar el establecimiento de una tasa (ni estatal, ni autonómica, ni local), por la simple razón de que no resultan individualizables los beneficios que recaen en el conjunto de la ciudadanía.

Sin embargo, aquellas emergencias que pudieran requerir de la intervención de equipos también adscritos al servicio de protección civil, como es el cuerpo de bomberos, pero que suponen la atención ante una urgencia ordinaria afectante a un número determinado de sujetos pasivos, pueden financiarse a través de este tipo de tributos. Ello entroncaría, directamente con lo que Ruiz Garijo[588] denomina como servicios públicos semi-colectivos, que los califica también de servicios de naturaleza mixta, en tanto son esenciales y obligatorios para la generalidad, pero también "satisfacen necesidades individuales claramente delimitadas". De manera que la financiación de los mismos puede provenir no solo de la vía impositiva (tributos sin contraprestación), sino también de aquellos tributos retributivos como son las tasas, en tanto el beneficio que reportan es simultáneamente de carácter indivisible y divisible, dependiendo de las circunstancias concretas en las que se presta el servicio.

Es cierto que habría algo más que precisar, dado que, además de la clase de emergencia, puede ser impedimento determinante para exigir una tasa, las funciones concretas que pueden ejercer los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y resto de entes locales en el marco del servicio de protección civil.

Barcelona Llop[589] advierte que el reconocimiento legal del servicio municipal obligatorio de protección civil no se acompaña de la fijación de un contenido mínimo o indispensable de carácter prestacional o funcional y añade que *"en rigor, todo o casi todo lo que entra en el saco de la acción pública en materia de protección civil puede entrar en el saco de las competencias de los municipios que tienen la obligación de prestar este servicio"*[590]. Y ciertamente la LSNPC no distingue los cometidos de las EELL, sino que aglutina, para cualquier nivel administrativo, unas mínimas actividades generales (artículo 3).

Ahora bien, una idea sobre las labores que, en esta materia, ejercen los entes locales, sí que se ha dejado plasmada en las leyes autonómicas sectoriales que han venido a regular la protección civil y emergencias. De tal forma que en algu-

---

[588] RUIZ GARIJO (2002), pág. 66

[589] BARCELONA LLOP (2018), pág. 256.

[590] Este autor también explica que muchos municipios de escasa población también ostentan la misma competencia (reconocida como propia por la legislación básica) pero que, no siendo obligatoria, difícilmente podrán hacer realidad con las claras limitaciones logísticas y económicas que tienen y que afectan a su capacidad de actuación. Y, textualmente, expresa que los municipios de menos de 20.000 habitantes podrán: *"a lo sumo, realizar tareas informativas y de formación, por lo común con el apoyo de otras Administraciones Públicas, organizar simulacros, fomentar la existencia de una agrupación municipal de voluntarios y, llegado el caso, socorrer en la medida de lo posible a las víctimas del siniestro; pero da la impresión de que poco más, con independencia de que sus alcaldes, como todos, puedan adoptar las medidas que fueren necesarias en caso de emergencia"*.

nos casos como en Cataluña, Andalucía, Galicia, Valencia, Aragón y Baleares[591] se regulan las funciones municipales y supramunicipales en el ámbito de la protección civil, incluyendo generalmente, junto con una cláusula abierta que puede ser completada en cualquier momento por el legislador, una relación de funciones concretas que cabe resumir en las siguientes: la creación de una estructura municipal de protección civil, la elaboración de la planificación correspondiente, la preparación de un catálogo de riesgos o de otros datos para su transmisión a otras instancias administrativas y las labores de formación, concienciación, prevención e instrucción de voluntariado.

En otros territorios como Cantabria se les asignan también funciones inspectoras y sancionadoras en el ámbito de la protección civil [artículo 38.1 g) Ley 3/2019]. Pues bien, es evidente que las EELL, en el marco de las competencias sobre protección civil señaladas expresamente por las normas autonómicas, van a realizar unas labores difícilmente individualizables en sujetos concretos (planificación, recopilación de datos, entre otras), pero también van a llevar a cabo otras que sí que pueden redundar en un beneficio particular y, por lo tanto, propiciar la exigencia de una tasa pese a retribuir una función referida a la protección civil, como son todas las acciones de formación o entrenamiento.

De hecho, hay casos en los que se permite la imposición de una tasa por actuaciones que expresamente remiten al ámbito de la protección civil (así en la Ordenanza Fiscal nº 16 de Zaragoza[592], se dice en el artículo 2.2., que está sujeta a la tasa, la prestación de servicios de formación y entrenamiento por parte de la Escuela de Bomberos y Protección Civil). En otros supuestos, se va más allá, y hasta la misma Ordenanza fiscal configura la tasa bajo la prestación de servicios a cargo del Cuerpos de Bomberos y Protección Civil[593], como sucede en Bilbao.

Así las cosas, la realidad demuestra que en la práctica se llevan a cabo una profusión de labores, sobre todo por el servicio de incendios y salvamento, que no se desligan del marco de la protección civil. Y, además, se observa a nivel municipal, que también muchas de las salidas y asistencias que llevan a cabo estos equipos especializados por los que se devengan el tributo suponen atenciones de urgencias ordinarias, afectantes a determinados sujetos.

---

[591] En otras como en Canarias se omite toda previsión al respecto, y en Castilla-León se utiliza una remisión fútil a las leyes básicas de régimen local estatal y autonómico, que poco pueden aportar sobre el contenido funcional de la protección civil a nivel local.

[592] Ordenanza Fiscal nº 16 reguladora de la tasa por prestación de servicios de extinción de incendios, salvamentos y asistencias técnicas. Aprobada definitivamente en Pleno de 22 diciembre 2018 (BO Provincia de Zaragoza nº 296, de 28 diciembre).

[593] Son dos muestras de normativas locales en las que se vislumbra no siempre en este entorno existe un respeto absoluto y riguroso a la prohibición legal de sujetar la protección civil a una tasa.

c. Tasas locales por los servicios de incendios. (ii) La extensión del planteamiento ofrecido respecto de la tasa autonómica: solo es factible el tributo ante determinadas emergencias

Ciertamente se constata lo mismo que se decía anteriormente respecto de las tasas autonómicas, y es que el tipo de emergencia que provoca la prestación del servicio, puede servir para determinar cuándo se presta el mismo en beneficio de la colectividad (impidiendo exigir una tasa) y cuando implica un beneficio imputable de modo particular a alguien y, por ende, susceptible de tributación por esta vía. Esta distinción con fundamento en la clase de emergencia vendría a aportar mayor clarificación, que la negación absoluta de la protección civil como hecho imponible de la tasa local, cuando, además, no se corresponde totalmente con el desarrollo que han llevado a cabo las Ordenanzas fiscales.

Es por ello que parece criterio apropiado para delimitar los supuestos de sujeción a una tasa utilizar la clase de emergencia (extraordinaria u ordinaria) que es atendida por el servicio público, eso sí previa fijación legal de cómo se definen y diferencian ambas, que bien puede tomar como base la distinción ofrecida por la regulación legislativa estatal (artículo 2 LSNPC).

Podría pensarse que la dicotomía basada en el carácter general o particular del beneficio o interés que subyace en el tipo de emergencia atendida está resuelta ya en la ley hacentística, con la regulación legal que distingue entre protección civil (supuesto de no sujeción del artículo 21.1 d TRLRHL) y protección a las personas y bienes (posible hecho imponible a tenor del artículo 20.4 k TRLRHL). Pero es obvio que tan abstractas y generales previsiones no son suficientes para confirmar el marco legal dentro del que es factible establecer una tasa local en esta materia. Y ello por cuanto se estará de acuerdo en que prestar el servicio de protección civil supone proteger a las personas y los bienes.

Por lo tanto, no existe un discernimiento legal claro entre estos supuestos, pese a que tienen evidentes consecuencias antagónicas en cuanto al establecimiento del tributo. Lo que lleva a concluir que, *de lege ferenda*, el supuesto de no sujeción de protección civil debería sustituirse o completarse con la prohibición de cobrar tributos si la prestación del servicio es consecuencia de emergencia extraordinaria o, si se prefiere, a causa de calamidad pública, catástrofe, riesgo colectivo o situación análoga. Y, por lo mismo, es necesario aclarar el supuesto legal de protección a personas y bienes como posible hecho imponible de la tasa, ciñendo la configuración legal a una protección de personas y bienes ante una emergencia ordinaria que afecta o beneficia a determinados sujetos.

Y es que desde el momento en el que la emergencia es susceptible de afectar a toda o una parte mayoritaria de la población se convierte en extraordinaria (sea cual sea su causa) y la prestación de cualquier asistencia pública en estas condiciones cumple un fin de interés general, que impide la exigencia de una tasa, aunque hubiese un solo afectado.

d. Tasas locales por los servicios de incendios (iv): El reflejo de la protección civil como supuesto de no sujeción en las ordenanzas locales y la forma de configurar el hecho imponible

La gran mayoría de las ordenanzas locales han venido a poner cierto orden en la cuestión, detallando los supuestos concretos de no sujeción, más allá de la mera mención a la protección civil. Así, se recoge como supuestos de no sujeción los servicios que se presten en beneficio de la generalidad, o de una parte considerable de la población[594], y en particular en casos de calamidad y catástrofe pública (Bilbao[595], Huesca[596], Salamanca[597]), también los fenómenos meteorológicos extremos (Barcelona[598]) o las graves inclemencias climáticas (Oviedo[599]). Pese a lo cual, no suplen la necesidad de depurar la regulación básica de la Ley de Haciendas Locales, para que fije con rigor los criterios mínimos y uniformes que deben cumplir todas las normativas locales en materia fiscal. Y, en definitiva, evitar que, cualquier confusión, polémica y consiguiente litigiosidad pueda servir para obstruir una vía de generar ingresos económicos en el ámbito local, que tanta falta hace para poder cumplir con la imperativa estabilidad presupuestaria.

Dicho lo anterior, cabe avanzar refiriendo que la tasa por la prestación del servicio de extinción de incendios y salvamento ha sido implementada prácticamente en todos los municipios españoles que tienen establecido este servicio, también por la mayoría de Diputaciones Provinciales que prestan el servicio a los municipios de menos de 20.000 habitantes o por otras entidades supramunicipales (como ocurre en La Coruña[600]).

Generalmente el hecho imponible del tributo se configura en torno a la prestación de los siguientes servicios: a) la extinción de incendio (en varias Ordenanzas fiscales como la de Zaragoza incluye la alarma por incendio; en otras, sin embargo,

---

[594] Sin embargo, en la Ordenanza Fiscal nº 4 de la Diputación Provincial de Zaragoza (aprobada en acuerdo plenario de 22 de marzo de 1996 -BOP Zaragoza 25 abril 1996), que regula la tasa por prestación del servicio provincial de extinción de incendios y salvamento, sin rigor jurídico, la existencia de un beneficio general en la prestación del servicio se contempla como un supuesto de reducción de la tarifa tributaria que puede aminorarse hasta en un porcentaje del 100 por ciento.

[595] Artículo 4.1 de la Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por los servicios prestados por el Cuerpo Municipal de Bomberos, cuyo texto actual fue aprobado por el Ayuntamiento de Bilbao en Pleno de 26 de septiembre de 2002 (la última modificación consta publicada en BO territorio histórico de Bizkaia de 30 de noviembre 2008).

[596] OF nº 11, aprobada definitivamente en Pleno de 19 octubre de 2016 (art. 2.3).

[597] OF nº 12 reguladora de la tasa por prestación del servicio contra incendios y salvamento, aprobada definitivamente en el Pleno del Ayuntamiento de Salamanca de 22 diciembre de 2017 (BO Provincia Salamanca nº 247, 28 diciembre).

[598] Ordenanza Fiscal nº 3.2 del Ayuntamiento de Barcelona. Aprobada definitivamente el 29 de diciembre de 2015.

[599] OF nº 105 del Ayuntamiento de Oviedo, reguladora de la tasa por mantenimiento y prestación de los servicios municipales de derribos, salvamento, prevención, extinción de incendios y ejecución de resoluciones municipales (aprobada definitivamente en Pleno de 13 diciembre de 1989).

[600] OF nº 1 aprobada en sesión plenaria del Consorcio Provincial contra Incendios y Salvamento de La Coruña de fecha 1 de octubre de 2009 (publicado en el BOP La Coruña nº 228, de 23 octubre).

como la de Albacete[601], excluye como hecho imponible la falsa alarma de siniestro); b) la prevención de ruinas de construcciones, derribos, hundimientos[602]; c) la asistencia en inundaciones por causa menor (en algunos casos, se exige intencionalidad o negligencia en este supuesto como ocurre en las Ordenanzas fiscales de Barcelona y Palma de Mallorca[603]); d) la atención en accidentes de tráfico; y e) asistencias de entidad menor como apertura de puertas, limpieza en las calzadas, intervención por averías, desconexión de alarmas, abastecimiento de cisternas, préstamo de ropa y equipos, utilización de las instalaciones de bomberos etc.

En algunos casos, se recoge como hecho imponible el salvamento en general (ocurre en las Ordenanzas fiscales de Vigo[604], también de Jaén[605] y Sevilla[606], en esta última incluye el socorro, que parece referir a una situación de mayor riesgo). También, existen ejemplos en los que se incluye la prestación de servicios de formación y entrenamiento por parte del Cuerpo de Bomberos (es el caso de Huesca, Salamanca, Zaragoza o en Albacete, que introducen tarifas por diferentes tipos de cursos o prácticas)[607].

Para terminar con esta muestra de los tipos de hechos imponibles (sin que ello suponga agotar las posibilidades existentes en la práctica), cabe mencionar las labores de inspección por técnicos de protección civil o bomberos (como en Bilbao).

Es cierto que existen otros hechos imponibles de estas tasas que merecen una atención especial, como aquellos que tienen como objeto el mantenimiento del servicio (como en Madrid[608] o en Oviedo)[609]. Cabe admitir que se trata de un caso

---

[601] OF del Ayuntamiento de Albacete, reguladora de la tasa por la prestación del servicio de extinción de incendios. Aprobada definitivamente el 25 septiembre 2008 (BO Provincia de Albacete de 8 octubre 2008, núm. 117).

[602] En el caso de San Sebastián los servicios de incendios y de prevención de ruinas se acogen bajo la denominación de servicios de prevención y protección a las personas y bienes (OF reguladora de las tasas por la prestación de servicios y la realización de actividades municipales aprobada definitivamente en el Pleno de 31 de octubre de 2006 -BO Guipuzkoa nº 246, de 26 diciembre).

[603] OF reguladora de la tasa por prestación de servicios y realización de actividades del servicio contra incendios y salvamento (aprobada definitivamente modificación en el Pleno de 22 de diciembre de 2011 (BO Islas Baleares de 27 diciembre 2012, núm. 194)].

[604] OF nº 13 del Concello de Vigo reguladora de las tasas por la prestación de servicios de prevención y extinción de incendios, prevención de ruinas de construcciones, salvamentos y otros análogos.

[605] OF del Ayuntamiento de Jaén reguladora de la tasa por la prestación de servicios de extinción de incendios, de prevención de ruinas, de construcciones, derribos, salvamentos y análogos (BOP Jaén nº 241, de 19 diciembre 2013).

[606] OF del Ayuntamiento de Sevilla reguladora de la tasa por la prestación de servicios de extinción de incendios, de prevención de ruinas, de construcciones, derribos, salvamentos y análogos (aprobada definitivamente en Pleno de fecha 28 de diciembre de 2012).

[607] Sin embargo, en otros supuestos como Huesca, establece que no se cumple el hecho imponible en la organización de campañas de prevención del Cuerpo de Bomberos, o cuando llevan a cabo tareas de divulgación en centros educativos (guarderías, colegios, institutos, centros de mayores) o en instituciones sin ánimo de lucro.

[608] OF reguladora de la tasa por mantenimiento de los servicios de emergencia que presta el Cuerpo de Bomberos del Ayuntamiento de Madrid (aprobada definitivamente en Pleno de fecha 22 de diciembre de 2011 -BO Comunidad de Madrid nº 6580, de 27 diciembre).

[609] En otras ordenanzas fiscales, sin embargo, se excluye expresamente como supuesto de no sujeción tributaria, la prevención de los incendios, tal ocurre en Huesca o Murcia (esta última, se corresponde con la OF reguladora de la tasa por servicio de extinción de incendios y salvamento, aprobada definitivamente por el Ayuntamiento de Murcia en el Pleno de 16 diciembre de 1989 -BOP Murcia nº 286, de 15 diciembre).

citado expresamente dentro de los supuestos básicos de hecho imponible de la tasa, incluidos en la propia Ley de Haciendas Locales (art. 20.4 k). Pese a ello, la doctrina se muestra disconforme con el particular (ya se ha expresado anteriormente), en base a la consideración de que no concurre una imprescindible prestación efectiva del servicio. Lo que también han mantenido, en no pocos casos, los tribunales[610].

El tema ya ha sido objeto de tratamiento anteriormente, no obstante, cabe insistir en que ha cundido entre la doctrina otro reparo sobre este tipo de tasas apelando al interés general que subyace en la mera existencia del servicio de incendios. Lo que ha llevado a los autores, como Ruiz Garijo[611], a abogar por la exclusión del mantenimiento del servicio, en tanto redunda en beneficio de la colectividad.

Aunque habría otro sector doctrinal que trata de encontrar alguna justificación legal a la tasa por mantenimiento del servicio público de ámbito local. En efecto, Mas Ortiz[612] hace una exégesis de la norma legal (partiendo del tenor literal del artículo 20.4 k, que utiliza el término "comprendiéndose") y defiende que el supuesto de mantenimiento del servicio sería accesorio o complementario de la prestación del servicio, considerando que solo cabría la repercusión al beneficiado o interesado cada vez que se presta el servicio en beneficio del sujeto pasivo. O lo que es lo mismo, que solo unido a la prestación material del servicio público, tiene visos de legalidad el cobro de una tasa por el mantenimiento del mismo (como si se adicionase simultáneamente a la tasa una parte proporcional correspondiente al coste de mantenimiento).

Lo que ocurre es que esta interpretación no se extrae tan nítidamente de la Ley de Haciendas Locales, que permite también entender que pueden ser hechos imponibles independientes de la tasa local, el mantenimiento del servicio o la cesión en el uso de maquinaria y equipo [art. 20.4 k) TRLRHL] Y, en cualquier caso, este último planteamiento doctrinal no es el que se infiere de las ordenanzas municipales vigentes que regulan las tasas por el mantenimiento del servicio de incendios, como ocurre en Madrid y Oviedo.

Y es que en estas normas locales queda evidenciado que el cobro del tributo no guarda relación alguna con una intervención del cuerpo municipal en una

---

[610] Baste citar lo sostenido en la Sentencia del TSJ de Cataluña de 26 de noviembre de 2002 (JT 2003/1193), negando la legalidad de una tasa que recae sobre quienes tienen la mera condición de propietarios de una edificación sujeta al Impuesto de Bienes Inmuebles, pero sin ir precedida de la prestación efectiva del servicio de incendios. Añade esta resolución judicial que no se corrige la vulneración legal *"ni siquiera, aunque en estos casos estuvieran exentos de pago* (esos propietarios) *para cuando requiriesen el servicio, pues esa estructura recaudadora respondería más a un modelo de cobertura aseguradora para la contingencia futura e incierta, que a un concepto tributario"*.

[611] RUIZ GARIJO (2002), pág. 97.

[612] MAS ORTIZ (2004), pág. 70.

asistencia concreta[613]. Al margen de ello, considero que sería un contrasentido, o una duplicidad encubierta de hechos imponibles, si se distinguen (a la vez que se incluye en el mismo hecho imponible) las tarifas por prestación del servicio y por mantenimiento del mismo, cuando precisamente la tasa que se cobra por cada actuación material del servicio de incendios a favor de un sujeto pasivo tiene, en términos generales, como fin contribuir a mantener o sostener el propio servicio[614].

e. Tasas locales por los servicios de incendios (v): El caso de la tasa local por el mantenimiento del servicio de incendios que presta otra Administración

Existen ejemplos de normativas municipales que establecen tasas por el mantenimiento del servicio de incendios, sin que ni siquiera el Consistorio tenga posibilidad de prestar el servicio. Se trata de lo acontecido en el Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid con la aprobación de la Ordenanza Fiscal nº 30, reguladora de la tasa por el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos[615], sin tener establecido en el municipio este servicio de incendios y, por lo tanto, sin haber asumido la competencia propia, que le era obligatoria por su número de habitantes.

De tal forma que es la Comunidad Autónoma de Madrid[616] quien lo presta a cambio del pago de la aportación económica municipal, cuyo coste estaría siendo repercutido, a su vez, por el Ayuntamiento a sus convecinos mediante la referida tasa municipal. Pues bien, existen pronunciamientos judiciales que declaran la legalidad de este tributo municipal, tales como la Sentencia del TSJ de Madrid de fecha 11 de noviembre de 2015[617]. Es cierto que esta resolución apoya su fallo en la posibilidad de delimitar unos sujetos pasivos concretos que se benefician especialmente del mantenimiento del servicio, como pueden ser propietarios y aseguradoras, sin entrar en mayores consideraciones[618].

---

[613] Efectivamente, en la Ordenanza fiscal de Madrid se delimita el hecho imponible en el mantenimiento del servicio de emergencias *"con independencia de que se solicite o no una prestación directa y específica del servicio, surgiendo la obligación de contribuir como consecuencia de la existencia de tales servicios y de la disponibilidad permanente de los medios materiales y personales adscritos a los mismos para actuar ante situaciones de riesgo. Se entiende por servicios de emergencia, a estos efectos, los de prevención y extinción de incendios, de prevención de ruinas, construcciones y derribos, salvamentos y, en general, los servicios de protección de personas y bienes dependientes del Cuerpo de Bomberos del Ayuntamiento de Madrid".*

[614] Así, el propio artículo 24.2 TRLRHL, cuando marca las pautas para fijar la cuantía de la tasa, ya advierte que para la determinación de su importe se tendrán en cuenta los costes directos e indirectos *"necesarios para garantizar el mantenimiento y desarrollo razonable del servicio o actividad, por cuya prestación o realización se exige la tasa."*

[615] Aprobada su revisión actual en Pleno de 22 de diciembre de 2017 (BO Comunidad de Madrid nº 306, de 26 diciembre)

[616] Antes ya se ha tratado abiertamente esta tasa por la cobertura del servicio de prevención y extinción de incendios establecida por la Comunidad Autónoma de Madrid.

[617] JT 2016/449

[618] A tal fin, refiere la Sentencia que *"no puede ponerse en duda que el mantenimiento del servicio de extinción de incendios beneficia, en mayor o menor medida, a todos los ciudadanos y afecta a todos los bienes susceptibles de sufrir daños por el fuego. Sin embargo, las personas propietarias de edificaciones son las que resultan afectadas o beneficiadas de un modo particular por los servicios de prevención y extinción de incendios, dado el superior valor del patrimonio inmobiliario, y estos beneficios son compartidos por las aseguradoras en cuanto obtienen del servicio una reducción de la siniestralidad y de los daños en los bienes asegurados".*

También cabe admitir que estos argumentos se reprodujeron en una Sentencia posterior del mismo Tribunal, la Sentencia de 21 de julio de 2017[619] que, sin embargo, está recurrida actualmente en casación, cuya admisión se produjo en virtud del Auto del TS de 30 de mayo de 2018[620], fijando como cuestión principal a resolver, la siguiente: "*Indagar si, en virtud del artículo 20 TRLHL, el Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid puede exigir una tasa por el mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos, particularmente cuando dicho servicio público es prestado de forma efectiva por la Comunidad Autónoma, en virtud de un convenio de colaboración administrativa, cuyo hecho imponible se entiende producido con independencia de que se solicite o no una prestación directa y específica del servicio*"[621].

Hay que reconocer que la tasa local normalmente es una contraprestación que se retribuye al Ayuntamiento por recibir un servicio o una actividad administrativa, y es que los entes locales ostentan la potestad de establecer estos tributos por cualquier supuesto de prestación de servicios o de realización de actividades administrativas que sean de su competencia [art. 20.4 TRLRHL]. De ahí que la doctrina y la jurisprudencia defiendan que debe existir una prestación efectiva del servicio que se traduzca en una actuación concreta e individualizable a favor del sujeto pasivo, para seguidamente negar la legalidad de una tasa establecida por la mera existencia del servicio. Mas Ortíz ha sostenido, incluso, que la mera disponibilidad del servicio, con carácter general y permanente, por los ciudadanos contraviene la exigencia legal de efectiva prestación del servicio para su retribución mediante tasa[622].

Visto el estado de la cuestión, la conformidad a derecho de este tipo de tasa por el mantenimiento del servicio pasa inevitablemente por resolver dos cuestiones claves: qué debemos entender por "prestación de un servicio público" como hecho imponible general de la tasa y si este tributo puede cobrarse por una Administración que no está ejecutando la prestación del servicio público.

En cuanto a la primera de las cuestiones, habría que discernir si la prestación (efectiva) del servicio debe identificarse siempre con actuaciones materiales concretas que la Administración lleve a cabo a favor del sujeto pasivo (por ejemplo, la labor de extinguir un incendio), como expresa principalmente la doctrina, o si puede entenderse que se cumple con la puesta en marcha y conservación del servicio en condiciones óptimas que permita en cualquier momento actuar ante un incendio o ante una situación que requiera de salvamento.

---

[619] JUR 2017/297277.

[620] JUR 2018/164170.

[621] El referido Auto también señala otras cuestiones secundarias, cuya resolución quedará condicionada a la respuesta afirmativa del Tribunal respecto de la cuestión principal. Dichas cuestiones se refieren a si la figura del sujeto pasivo está suficientemente delimitada y, por otro lado, a si se han respetado los principios tributarios, al identificar el coste del servicio con el importe que el Ayuntamiento satisface a la Comunidad de Madrid o cuando la cuota tributaria se cuantifica en base al valor catastral inmobiliario.

[622] En idéntico sentido, D´OCÓN ESPEJO aduce que la mera existencia del servicio por ser competencia asumida por el ente local no basta, por sí sola, para legitimar el devengo de la tasa. [D´OCÓN ESPEJO (2011), pág. 933].

Pues bien, entiendo que ambas situaciones serían susceptibles de englobarse dentro del concepto general de prestación de servicios como hecho imponible de la tasa, de tal forma que la concurrencia real de cualquiera de ellas debería significar que se está prestando el servicio, dotando de plena legalidad al supuesto expresado en el artículo 20.4 k del TRLRHL, también respecto al mantenimiento del servicio. A tal fin, la clave será constatar la forma en la que se ha configurado el hecho imponible de la tasa local. Es decir, si el hecho imponible se refiere a la prevención y extinción de incendios y salvamento, parece lógico que el cobro de la tasa exija inevitablemente que se lleve a cabo, o bien una actuación concreta de carácter preventivo, o bien la sofocación de un incendio o el auxilio concreto a determinadas personas.

Ahora bien, si el hecho imponible viene referido única y exclusivamente al mantenimiento del servicio de incendios y salvamento no parece que resulte conculcada su legalidad si se entiende que la "prestación (efectiva) del servicio" se cumple desde el momento en el que se materializa la competencia asumida por el ente local, poniendo en marcha el servicio y estando en disposición de realizar cuantas asistencias sean requeridas por la ciudadanía. Por lo tanto, si esto sucede, se considera cumplido parcialmente el elemento material que puede hacer viable una tasa.

El resto de presupuestos irían encaminados a delimitar si esa puesta en marcha del servicio, garantizando la disponibilidad del mismo en cualquier momento, es susceptible de generar, junto con un beneficio a la colectividad, afecciones o beneficios perfectamente singularizados para poder exigir una tasa.

Y, con esto último, nos adentraríamos en otra cuestión, haciendo referencia a las opiniones doctrinales que justifican la existencia de la tasa bajo el cumplimiento de dos principios determinados. Para Simón Acosta[623] es esencial la presencia del principio de provocación de costes. Para Ruiz Garijo el verdadero fundamento de la tasa es el principio de beneficio especial. Bien es cierto que esta última autora ha terminado reconociendo la complementariedad de ambos principios[624]. Planteamiento este último con el cual cabe mostrar conformidad absoluta. Y ello porque se considera que la propia norma legal integraría ambos principios al delimitar el concepto de tasa. Así, la ley exige que la prestación del servicio o la realización de la actividad administrativa se refiera o afecte al sujeto pasivo, explicando el artículo 20.2 TRLRHL que se entiende que esto ocurre "*cuando haya sido motivado directa o indirectamente por este en razón de que sus actuaciones u omisiones obliguen a las entidades locales a realizar de oficio actividades o a prestar servicios..*" (y aquí debemos situar la justificación del principio de provocación de costes).

De manera que la prestación del servicio puede estar motivada directamente (si ha mediado expresa petición del usuario) o indirectamente por el sujeto pasivo

---

[623] SIMÓN ACOSTA (1999), pág. 30.

[624] RUIZ GARIJO (2011), pág. 102.

y provocar una actuación concreta de la Administración que genera unos costes que deben ser retribuidos (principio de provocación de costes) o que puede reportar unas consecuencias favorables para el contribuyente (principio de beneficio). En efecto, también puede suceder que la prestación del servicio genere un resultado especialmente provechoso para determinadas personas o entidades, sin que concurra una provocación directa o indirecta del sujeto pasivo y, por ende, sin necesidad de que se produzca una acción concreta de la Administración destinada al sujeto pasivo (con la presencia única del principio de beneficio).

En este último supuesto, se encontrarían un prototipo de sujetos pasivos de este tipo de tasas, como son las aseguradoras que comercializan contratos de seguro en el ramo de incendios, en tanto le supone un beneficio especial para su negocio la existencia del servicio de prevención y extinción de incendios, y no solo cada vez que el cuerpo de bomberos pueda intervenir en las propiedades que ya tenga aseguradas, sino por el mero hecho de que las administraciones ejercen labores públicas de prevención y de protección permanente ante el riesgo de incendios.

El otro aspecto al que se hacía mención anteriormente, tratando de arrojar luz sobre la legalidad de la tasa existente en la localidad madrileña sobre el mantenimiento del servicio de incendios, se refiere a si la condición de sujeto activo de la tasa únicamente puede ostentarse por quien preste efectivamente el servicio.

Simón Acosta señala que, para que los entes locales puedan exigir tasas, es necesario que la actividad o el servicio sea de su competencia y se ejecute por la propia Administración acreedora[625]. Otros autores, como Pagès i Galtés[626] determinan que el sujeto activo de la tasa será el acreedor de la obligación tributaria que genera su aplicación, en el caso de las tasas locales coincide con el ente local que legalmente las establezca y, por ende, que reúna la triple condición de "sujeto activo creador" como titular del poder tributario, "sujeto activo gestor" como titular de la gestión tributaria y "sujeto activo acreedor" como titular del crédito tributario.

Bien es cierto que, en cuanto a este tercer requisito, no aclara el autor si el acreedor, que tiene derecho a hacer suyo el tributo, adquiere esta condición por ser el prestador del servicio.

Zornoza y Ortíz[627] extraen una consecuencia de la regulación del artículo 20.1 TRLRHL, entendiendo que no solo es preciso que los servicios públicos sean de competencia local, sino que estos servicios *"se ejecuten, se entiende, por la propia Administración acreedora"*. Para Menéndez Moreno, existe una naturaleza sinalagmática en la tasa que explica tanto el origen, como la funcionalidad y cuantía en el pago de este tributo, bajo una cierta relación de reciprocidad entre una actuación

---

[625] SIMÓN ACOSTA (1999), pág. 46.

[626] PAGÈS i GALTÈS (2015).

[627] ZORNOZA PÉREZ y ORTIZ CALLE (2010).

administrativa y la obligación de pago del deudor[628] (pero siempre teniendo en cuenta que al ámbito jurídico tributario no es extrapolable la concepción de reciprocidad contractual del derecho privado). Por su parte, Serrano Antón[629] habla de obligación conmutativa (intercambio) que subyace en la tasa y que origina una relación de reciprocidad entre el ente local y los beneficiarios de un servicio público.

Pues bien, volviendo al caso de Rivas Vaciamadrid antes expresado, respecto a su tasa por el mantenimiento del servicio de incendios, hay que reconocer que, desde el punto de vista del sujeto pasivo, este estaría haciendo frente a una contraprestación por un servicio dispensado en su localidad (sea quien sea la Administración última que lo presta).

Por lo que, desde la perspectiva del deudor tributario no estaría rota la bilateralidad que debe concurrir entre la prestación de un servicio por la Administración y el pago de una contraprestación por quien pueda estar beneficiándose especialmente del mismo.

Por otro lado, si se pone el punto de mira en el Ayuntamiento de dicha localidad, es claro que no es esta entidad local quien presta directamente el servicio[630], pero no deja de suponerle un coste económico que tiene que afrontar con su presupuesto municipal, para cumplir con la aportación exigida por la Comunidad de Madrid al sustituirle en la prestación del servicio que obtienen los ciudadanos.

Por lo tanto, se trata de que sea el beneficiario último de la prestación del servicio quien contribuya al sostén del mismo mediante la tasa[631]. Así, no parece contrario a la legalidad que el Consistorio pueda repercutir el coste que le supone un servicio público, que realmente se presta en su municipio, en aquellos vecinos especialmente beneficiados por el mismo.

Tras lo cual, surgirán otras interrogantes, por resolver, respecto a si existen dichos beneficiarios especiales (que deben quedar perfectamente delimitados en

---

[628] MENÉNEZ MORENO (2016), pág.17.

[629] SERRANO ANTÓN (2010), pág. 275.

[630] Ejemplos en la práctica existen, que constatan que no siempre es la Administración competente quien presta o gestiona directamente un servicio público obligatorio, sino que lo hace bajo personificación privada o por entidad privada concesionaria.

[631] Hay que tener en cuenta que la Comunidad Autónoma de Madrid no puede exigir directamente la tasa a aquellos habitantes del municipio especialmente beneficiados por el servicio por cuanto no se trata de una competencia propia (ni siquiera transferida por la Corporación Local en los términos referidos en el artículo 7.2 de la LOFCA), sino simplemente de asumir la ejecución de una competencia local en forma de encomienda de gestión regulada en el artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE núm. 236, de 2 octubre).

la norma local[632]) y a cómo se procede a la cuantificación de esta tasa, que no puede rebasar el coste del servicio. Y, en este caso, el coste de referencia de la tasa por el Ayuntamiento, no prestador del servicio, tendrá que tener correspondencia con la aportación económica que el Consistorio esté haciendo a la Comunidad Autónoma, pero con el límite del costo que supone el propio servicio prestado por esta última (para evitar que se desnaturalice el principio de equivalencia de la tasa), no pudiendo utilizarse parámetros diferentes que no guarden relación con estos límites[633].

f. Tasas locales por los servicios de incendios (vi): La exigencia de la tasa local por prestar el servicio de prevención de incendios

Es común en este tipo de tasas incluir entre sus hechos imponibles, la prevención de incendios (tal es el caso de Bilbao o Vigo).

En estos casos, Simón Acosta defiende la posibilidad de exigir el tributo por la prevención, aunque precisando que será necesaria la realización de una "actividad concreta dirigida a evitar un daño específico"[634]. Lo cual resulta coherente, dado que precisamente el cumplimiento del hecho imponible, exige que se lleve a cabo realmente una actuación preventiva por la Administración (siempre a favor o en referencia a unos sujetos determinados)[635].

Sin embargo, ya se ha explicado, que en algunas normas fiscales de carácter local se hace primar el interés colectivo que ostenta el servicio de prevención general de incendios, contemplándolo expresamente como un caso de no sujeción a la tasa (como sucede en Salamanca o Jaén).

Otra cuestión relevante sobre las tasas locales relativas al servicio de incendios tiene relación con el principio de territorialidad. El artículo 6 del TRLRHL recoge, entre los principios de tributación local, la prohibición de someter a gravamen bienes, actividades, rendimientos y gastos que existan o se produzcan fuera del

---

[632] Dejando al margen cuestiones sobre si es adecuada la delimitación normativa que se hace del sujeto pasivo, que entendemos que será una cuestión mucho más problemática, dado que refiere como contribuyentes a las personas físicas y jurídicas y entidades del artículo 35 LGT, pero únicamente añadiendo "que resulten beneficiadas y afectadas por el mantenimiento de los servicios de emergencia a los que se refiere" (artículo 3 de la OF nº 30 del Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid).

[633] Y es que la norma fiscal municipal establece que el cálculo de la cuota tributaria se realizará no solo en función del coste del mantenimiento del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos, sino también en razón al valor catastral de la construcción que conste en el recibo del Impuesto de Bienes Inmuebles del obligado tributario en el ejercicio inmediato anterior al que se refiere el devengo de la tasa. Este último criterio no parece muy acorde con los parámetros que justifican legalmente la cuantía de la tasa de conformidad al artículo 24 TRLRHL. Curiosamente no es un caso aislado, y esta fórmula es utilizada por otras Ordenanzas fiscales como la referida del Ayuntamiento de Madrid reguladora de la tasa por el mantenimiento de los servicios de emergencia que presta el Cuerpo de bomberos, o la del municipio de Oviedo.

[634] SIMÓN ACOSTA (1999), págs. 47 y 48.

[635] Así, se contempla en las ordenanzas fiscales municipales como actividades preventivas, la presencia de retenes de prevención en concentraciones humanas, o de inspección de control de las medidas de seguridad en espectáculos, eventos festivos o similares (Bilbao).

territorio de la respectiva entidad, así como actos y hechos celebrados o realizados en otros lugares distintos de dicho territorio.

Pese a ello, la gran mayoría de las Ordenanzas fiscales municipales contemplan la imposición de esta tasa cuando se presta el servicio fuera del término municipal (Bilbao, Huesca, Córdoba[636], Albacete, Huelva[637], entre otros)[638]. Y con ello, fija como contribuyentes de la misma a las personas físicas o jurídicas que resulten beneficiadas por el servicio (Jaén), sin perjuicio de incluir en alguna ocasión como responsable solidario a la entidad local del lugar (Bilbao o Sevilla).

En parecidos términos, la Ordenanza fiscal de Valencia recoge esta previsión, siempre que exista un requerimiento previo del Ayuntamiento interesado, quedando solo el ente local obligado al pago de la tasa, como ocurre en Huesca[639]. Incluso, en Oviedo, la regla general es el cobro de la tasa por las intervenciones de incendios y el salvamento a personas, realizados fuera del término municipal, estando no sujetas al pago las que se produzcan en el municipio, salvo que sea por requerimiento de la autoridad o del Juzgado competente al concurrir intencionalidad o condena.

La regulación es diferente en Santiago de Compostela[640], donde la prestación del servicio fuera del término municipal, objeto de la tasa, se contempla como un supuesto excepcional y ocasional, tras la ponderación de las circunstancias y siempre que no se suplan responsabilidades ni competencias de otras administraciones. En Zaragoza se hace supeditar la prestación fuera del territorio municipal de la autorización del Concejal Delegado de Bomberos o la solicitud del Centro de Coordinación de Emergencias del 112, así como a la disponibilidad de medios (similar a lo regulado en Albacete).

---

[636] OF nº 103 reguladora de la tasa por el servicio de extinción de incendios, prevención de ruinas, salvamento y análogos, aprobada definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento de Córdoba con fecha de 23 de diciembre de 2011.

[637] OF del Ayuntamiento de Huelva reguladora de la tasa por la prestación de servicios de extinción de incendios, de prevención de ruinas, de construcciones, derribos, salvamentos y análogos (BOP Huelva nº 226, de 23 noviembre 2012)

[638] En Vigo, incluso se establece que los servicios prestados dentro del término municipal serán gratuitos, excepto que las intervenciones de bomberos se deban a substancias tóxicas, inflamables o explosivas en cantidades o condiciones no permitidas por las disposiciones aplicables.

[639] Hay autores, como Lago Montero y Guervós Maíllo, que, con buen criterio, califican de nulidad de pleno derecho dichas previsiones normativas, (en las que un Ayuntamiento establece como sujeto pasivo de una de sus tasas a otro Ayuntamiento), dado que ello supone contravenir claramente las prescripciones legales que marcan quien puede ser sujeto pasivo de la tasa (artículo 23 TRLRHL). Con ello, se advierte que los entes locales no tienen capacidad normativa para crear *extra legem* nuevos sujetos pasivos. LAGO MONTERO y GUERVÓS MAÍLLO (2004), pág. 28.

En este sentido, también se pronuncian los Tribunales (Sentencia del TSJ de Castilla León, sede Valladolid, de 29 de diciembre de 2000 -JT 2001, 371-) dejando claro que la condición de sujeto pasivo solo puede ser fijada por ley y que la norma reglamentaria (ordenanza fiscal) puede perfilar dentro de los límites legales, pero no alterar los mismos.

[640] OF nº 3.11 aprobada definitivamente en Pleno de 10 diciembre 2008 (BOP La Coruña 16 diciembre 2008).

La doctrina[641], siguiendo los argumentos vertidos por los Tribunales[642], no ha cuestionado estos supuestos de exacción extraterritorial. Así, ha admitido que la regla general de territorialidad que rige el ejercicio de las competencias locales y, por ende, la prestación de los servicios municipales, debe ceder, aplicándose en consonancia, con los principios generales de buena actuación de la Administración como la colaboración, coordinación y cooperación (actualmente en el artículo 3.1 k de la Ley del Régimen Jurídico del Sector Público), justificando, con ello, la posibilidad de prestar los servicios fuera del término municipal.

Y, por lo que respecta propiamente al servicio de extinción de incendios, invocan las leyes sectoriales como la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado[643] o la Ley del Sistema Nacional de Protección civil para defender la obligación de prestar el servicio fuera del ámbito municipal por razones de emergencia y peligro grave para las personas.

Ciertamente, la labor que ejerce la Administración (y, sobre todo, el sector público implicado en las emergencias y protección civil) no puede abstraerse de su verdadera finalidad que es servir a los intereses de la ciudadanía. Y, por lo tanto, no podrá nunca negarse la asistencia donde se requiera su intervención, obviando límites territoriales, competenciales, o de índole similar, que lógicamente quedan relegados por la necesidad de atender una urgencia[644]. Junto a ello, es cierto que la legislación básica por la que se rige la Administración local, menciona las relaciones recíprocas que deben existir entre las administraciones para dar cumplimiento a los deberes de colaboración y coordinación (art. 10 LRBRL).

Ahora bien, una cosa es que tengan obligación de actuar los servicios públicos locales ante una urgencia o ante un requerimiento de colaboración fuera del término municipal y otra distinta es que tenga la potestad de cobrar una tasa por dicha situación. Este tributo solo podrá imponerse por el Ayuntamiento, en cuyo territorio se lleve a cabo la asistencia, sin perjuicio de que este ente local retribuya la colaboración al municipio que preste el servicio.

Y es que esta facultad de exacciones extraterritoriales no solo no está contemplada en la ley, sino que contraviene expresamente la norma legal que prohíbe la imposición de gravámenes por bienes, rendimientos, gastos, hechos o actos celebrados fuera del territorio local, sin ningún tipo de salvedad ni resquicio para la excepción. Hay que tener presente que los entes locales solo pueden establecer tributos de acuerdo a la Constitución y a las leyes (artículo 133.2 CE), de tal forma que su competencia tributaria se ve constreñida obligatoriamente por lo dispuesto en la ley básica estatal fruto de la potestad originaria que corresponde al Estado.

---

[641] SIMÓN ACOSTA (1999), págs. 46 y 47. RUIZ GARIJO (2002), pág. 60, D´OCON ESPEJO (2011), pág. 940

[642] Sobre todo, en la Sentencia dictada por el TSJ de Galicia con fecha de 28 de febrero de 1997 (JT 1997/97)

[643] L.O. 2/1986, de 13 de marzo (BOE núm. 63, de 14).

[644] Dice el artículo 51.3 de la citada L.O. 2/1986 que: "d*ichos cuerpos sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes".*

Por lo tanto, si la Ley de Haciendas Locales impide la tributación local fuera de los principios establecidos en el artículo 6 del TRLRHL (dice que se "respetarán, en todo caso"), los entes locales deben someterse a estas prescripciones legales si no quieren incurrir en una extralimitación de la misma. Y esta vulneración legal de carácter tributario no puede salvarse por motivos de carácter funcional.

Es decir, el establecimiento de una tasa al margen de los principios tributarios no puede encontrar amparo en una interpretación legal que solo permite avalar la prestación extraterritorial de servicios públicos en aras de la colaboración y coordinación entre administraciones.

Por lo que, en todo caso, la compensación económica por los gastos que genere esta prestación extraterritorial debería contemplarse en el marco de dicha cooperación administrativa (ya fuera a través de convenios o de instrumentos jurídicos similares) pero no utilizarse la imposición unilateral de tasas, a los sujetos beneficiados, por una Administración local que no tiene competencia fiscal en el lugar de actuación, ni puede crear tributos al margen de las previsiones de la ley hacentística. A salvo, claro está, que se modifique esta legislación, incluyendo alguna excepción que permita dotar de legalidad a dichos tributos que, por otro lado, abundan sorprendentemente en casi todos los municipios de nuestro país.

g. Tasas locales por los servicios de incendios (vii): Aspectos jurídicos en torno a la configuración de las tasas locales por la prestación del servicio de incendios

Todas las Ordenanzas fiscales relativas a la tasa por la prestación del servicio de incendios y salvamento contemplan supuestos de no sujeción, a veces refiriéndose a los mismos como exenciones sin seguir un rigor jurídico. En los casos en los que no se menciona la protección civil (pese a ser el supuesto expreso previsto en la ley), se excluye, como antes hemos expresado, a aquellos siniestros que afecten a la generalidad o una mayoría de la población, a las calamidades públicas, catástrofes, fenómenos meteorológicos extraordinarios.

Así, en Córdoba se dejan al margen las actuaciones provocadas por necesidad de socorro humanitario[645]. También, hallamos otros casos, como en Barcelona y Palma de Mallorca, donde el servicio de incendios no devenga ninguna tasa, salvo que fueran provocados por intencionalidad o grave negligencia del sujeto pasivo o terceras personas. Unido a ello, no se sujetan las prestaciones que sean consecuencia de colaboración con los Cuerpos y órganos de todas las administraciones públicas, siempre que sean debidos a falta de medios del solicitante.

Cabe mencionar que hay disparidad de criterio en cuanto a los refuerzos de prevención en actos públicos culturales o deportivos autorizados, que son supuestos de no sujeción en la Ordenanza fiscal de Palma de Mallorca. Y, sin embargo, en

[645] En Murcia, se hace referencia a los salvamentos o asistencias a personas en situación de peligro de muerte como supuestos de no sujeción. Frente a Huelva que recoge como casos exentos a quienes se encuentren en situación de riesgo, salvo que tuviese cobertura aseguradora.

Huelva[646] o en La Coruña (cuyo servicio se presta por el Consorcio Provincial contra Incendios y Salvamento), los retenes preventivos en concentraciones humanas (ferias, conciertos..) son hechos que siempre devengan la tasa.

A estas alturas, parece claro que los sujetos pasivos de la tasa por el servicio de incendios son definidos en casi la totalidad de las normas municipales, como las personas físicas o jurídicas, así como las entidades sin personalidad del artículo 35.4 LGT, que resulten beneficiadas por el servicio o que su prestación les afecte especialmente, en los términos previstos en el artículo 20.2 TRLRHL, tanto si se ha solicitado expresamente por el mismo o se trata de una intervención de oficio por razones de seguridad[647]. Esto último, es coherente con el carácter coactivo que se predica de la tasa, a pesar de que es objeto de precisión expresa en muchas de las Ordenanzas fiscales (Gijón[648], Córdoba, Zaragoza, etc.)[649].

En algunos casos, se perfila con más detalle la figura del sujeto pasivo, aludiendo a quienes soliciten el servicio, a quienes hayan causado el siniestro, a los propietarios de los bienes afectados, salvo que sea por causa o descuido del usuario (Vigo). En otros casos, se fija como sujeto pasivo al arrendatario y, subsidiariamente, al propietario de los bienes muebles o inmuebles (como en la Ordenanza fiscal de la Diputación Provincial de Zaragoza). Del mismo modo, es unánime la inclusión en las normas locales de las figuras de los sustitutos que recaen en las compañías de seguros que tengan concertadas pólizas en el ramo de incendios.

Además, en las normas reguladoras de estas tasas también aparecen previsiones específicas que tratan de cumplir con el principio de capacidad económica. Cierto que, en este tipo de tributos retributivos, este principio no tiene una presencia nítida, desde el momento en el que su pago es consecuencia de la prestación de un servicio público, con independencia de la posición económica del sujeto pasivo. Dicho lo cual, un sistema tributario justo, exige incorporar, cuando menos, excepciones o salvedades, (bajo la forma de exención o bonificación), que ajusten la obligación de pago de la tasa a las posibilidades reales económicas de quienes

---

[646] También, en Huelva, sin acatar un rigor jurídico, es sorprendente como califica de exención subjetiva, la prestación del servicio ante actos vandálicos contra vehículos, contenedores u otros bienes muebles, salvo que se realice fuera del término municipal.

[647] En algunos casos como en Cantabria se ha considerado adecuado la exigencia de la tasa al beneficiado o especialmente afectado por la prestación del servicio de extinción de incendios, pese a que el requerimiento de intervención en el siniestro procedía de la Guardia Civil [Sentencia del TSJ de Cantabria de fecha 27 de mayo de 1997 (JT 1997, 777)] siguiendo lo dispuesto en el artículo 4 de la Ordenanza Fiscal de Laredo aprobada por el Pleno de la Corporación el 29 de septiembre de 1989 (B.O. Cantabria de 30 diciembre 1989). Cabe apuntar que, en Murcia, está prevista la no sujeción de las prestaciones de servicios realizados a instancia de jueces, fuerzas de seguridad, servicios de protección civil y autoridades, aunque dichos requerimientos deben responder a razones de orden o seguridad general.

[648] OF nº 3.05, aprobada definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento de Gijón el 14 de diciembre de 2016 (BO Asturias 22 diciembre 2016)

[649] En la OF de Salamanca se menciona como sujetos pasivos aquellos en cuyo interés redunde la prestación del servicio, aunque en algunos apartados de dicha norma acota la condición de sujeto pasivo a la obtención de un beneficio (artículo 2.1).

deben sufragar la misma. Esto es precisamente lo que establece el apartado 4 del artículo 24 del TRLRHL, cuando permite que criterios genéricos de capacidad económica de los sujetos obligados se utilicen para la determinación de la cuantía de la tasa[650]. Ahora bien, hay una parte importante de normas fiscales municipales sobre este servicio público en las que no existen ni exenciones ni bonificaciones (como en los municipios de Zaragoza o Palma de Mallorca).

En cuanto a la cuantificación de esta tasa por prestación de estos servicios, es indudable que la cuantía tributaria se ve constreñida por lo dispuesto en el artículo 24 TRLRHL, de forma que no puede exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o en su caso del valor de la prestación. A este respecto, la primera dificultad surge en relación a las partidas concretas que deben incluirse dentro de la noción de coste de servicio (según el apartado 2 del mentado precepto, se debe tener en cuenta los costes directos e indirectos), como límite de la cuantía tributaria global, cuyo cumplimiento se controla a través de las justificaciones ofrecidas en la preceptiva memoria o informe económico-financiero.

En cualquier caso, las ordenanzas fiscales reguladoras de las tasas de prevención y extinción de incendios se han decantado por calcular el importe individualizado para cada servicio, mediante tarifas fijas aplicadas a varias partidas de gasto.

En algunos supuestos los importes se calculan mediante la suma de cuotas fijas aplicadas a tres magnitudes: a) el tipo y la cantidad de efectivos personales que intervengan en la prestación del servicio, b) los medios materiales utilizados en la intervención y c) el tiempo invertido en la misma (este es el caso de Barce-

---

[650] Y así, en algunas Ordenanzas fiscales, como en Murcia, se establece una cuota cero para aquellos contribuyentes que obtengan ingresos anuales inferiores al salario mínimo interprofesional, siempre que hayan sufrido un quebranto económico con ocasión del siniestro y previa aprobación del Director de la Agencia Municipal Tributaria, tras un informe emitido de los Servicios Sociales. En Barcelona, se establece un supuesto de no sujeción respecto de los servicios prestados a discapacitados y familias con ingresos inferiores al salario mínimo interprofesional, además de fijar una bonificación o coeficiente reductor del 0,5 por ciento de las cuotas por las intervenciones en siniestros urgentes que afecten a locales destinados a actividades socioculturales sin ánimo de lucro. También en la tasa aprobada por la Diputación Provincial de Zaragoza se recoge la previsión de una reducción de hasta el 100 por ciento, si concurre un beneficio social en la prestación del servicio. Incluso, se añade, otra reducción de entre el 20 y el 50 por ciento, si el servicio se presta por primera vez, y no existe negligencia, imprevisión ni mala fe. Lo curioso es que se dice, sin mucho sentido, que esta última reducción puede aplicarse teniendo en cuenta las posibilidades económicas del sujeto pasivo. En Valencia, no estarán obligados al pago de las tasas los jubilados, pensionistas, parados de larga duración y personas con ingresos que no superen el Salario Mínimo Interprofesional. En la tasa establecida por el Consorcio Provincial contra Incendios y Rescate de A Coruña, se recoge una exención subjetiva relativa a los beneficiarios de los Ingresos de Ingreso Social de Galicia y regímenes similares, así como a quienes pertenezcan a unidades familiares, cuyos ingresos sean inferiores al Indicador Público por Efectos Múltiples, salvo que exista un seguro privado con cobertura de incendios. En Salamanca, gozan de exención quienes se hallen en situación de exclusión social o precariedad económica, acreditada mediante un informe preceptivo de los Servicios Sociales. Similar a lo que sucede en Oviedo, donde está prevista una exención subjetiva para los contribuyentes que tengan reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita por haber acreditado insuficiencia de recursos para litigar. En Albacete, no están obligados al pago de la tasa los contribuyentes sin ningún tipo de recursos económicos. En Bilbao, se efectúa una reducción de la cuota tributaria, siempre que no exista sustituto del contribuyente, atendiendo al valor catastral de los inmuebles en los que se haya producido el siniestro (por ejemplo, para aquellos inmuebles que no superen 36.000 euros de valor catastral, está prevista una reducción de la cuota del 90 por ciento).

lona, Bilbao, Albacete). En otros casos, a los parámetros anteriores se le une otro criterio, el recorrido efectuado por los vehículos que actúen en la intervención (como sucede en Zaragoza o Jaén). También a los anteriores se añade la partida de incidentes especiales, cuando han mediado sustancias peligrosas, como ocurre en la tasa por la prestación de servicios de incendios y salvamento por el Consorcio de A Coruña. Y, en algunos de ellos, se fijan criterios o tarifas diferentes (más elevadas) cuando el servicio se lleva a cabo fuera del término municipal (Oviedo).

Sin embargo, cuando el hecho imponible de la tasa se ciñe únicamente, o de una forma diferenciada, al mantenimiento del servicio (como en Madrid o en Oviedo), el cálculo de la cuantía se efectúa a través de una fórmula en la que se tiene en cuenta dos variables, que son el coste de mantenimiento del servicio y el valor catastral que conste en el último recibo del Impuesto de Bienes Inmuebles del obligado tributario en el ejercicio inmediatamente anterior al que se refiere la tasa[651].

Por último, una mera alusión a que el devengo del tributo se sitúa, en términos generales, en el momento en el que la dotación del cuerpo de bomberos sale de las instalaciones para llevar a cabo la asistencia del servicio, incluso en los casos en los que no existe urgencia y se solicita por el interesado, como ocurre en Palma de Mallorca[652].

h. Las contribuciones especiales por establecimiento, ampliación o mejora de los servicios locales de incendios

Además de tasas, en el ámbito local encontramos otros tributos para financiar o bien la implantación o bien la mejora del servicio de incendios y salvamentos, de tal forma que tanto a nivel municipal o provincial, o de otra índole supramunicipal (Consorcios) se establecen contribuciones especiales que tiene como hecho imponible el beneficio que reporta estas actuaciones públicas.

A tal fin, encontramos ejemplos en los que se dicta una ordenanza fiscal que lleva por único contenido la contribución especial por estos servicios públicos, como sucede en la norma dictada por la Diputación Provincial de León[653]. Aunque

---

[651] Ciertamente, no parece acorde con las previsiones reflejadas en el artículo 24 de la Ley de Haciendas Locales utilizar el valor catastral del inmueble del obligado tributario como criterio de cuantificación de la tasa, ni siquiera como medida de reparto del coste global entre los sujetos pasivos, por no mantener relación alguna precisamente con el coste real del servicio de incendios. No obstante, conviene recordar que el TS tiene la oportunidad de pronunciarse sobre la legalidad de utilizar este parámetro, no en vano ha admitido a tramitación el recurso de casación sobre la Ordenanza fiscal del municipio de Rivas Vaciamadrid, incluyendo dicha cuestión, aun con carácter secundario.

[652] Algunas Ordenanzas fiscales como la de Albacete, refieren que no se produce el hecho imponible si al llegar al lugar del siniestro no hay intervención, bien por estar correctamente resuelto por los interesados, a juicio del Jefe de la dotación interviniente, o bien por falsa alarma del siniestro.

[653] OF de la Contribución Especial por la Implantación del Servicio Provincial de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento. Aprobada definitivamente el 30 abril de 2015 (BO Provincia de León nº 93, de 19 de mayo).

lo común es que una sola ordenanza fiscal[654] recoja todos los supuestos de contribuciones especiales, que pueden adoptarse por el Pleno Municipal, en las que estaría incluida la atinente al servicio público al hacemos referencia.

El contenido de estas normas reglamentarias difiere poco de las normativas autonómicas sobre este mismo tributo. Así las cosas, en las ordenanzas fiscales, (o en los posteriores acuerdos plenarios que puedan dictarse para imponer provisionalmente las correspondientes contribuciones especiales), se fija como sujetos pasivos, en tanto beneficiarios del servicio de extinción de incendios, a las compañías de seguros con cobertura del riesgo de incendio en el territorio de la entidad local (es el caso de las Diputaciones Provinciales de Zaragoza[655]), aunque en otros casos, también se considera como tales a los propietarios de bienes inmuebles afectados (Diputación Provincial de Palencia[656]).

Por lo demás, estas normativas suelen incluir una previsión somera de los costes o gastos que va suponer la actuación pública (caso de la Diputación Provincial de León), cuyo porcentaje del 90 % es el que se repercute a los obligados tributarios. Y se fija un límite máximo de recaudación de la cuota tributaria que suele ser del 5% de las primas de seguro de incendios que obtuviere en cada ejercicio la aseguradora obligada. Aunque, en algunos casos este porcentaje del 5% de las primas del aseguramiento del ramo de incendios determina la propia cuota, a la que también se añade, en algún caso, hasta el 50% de las primas de seguro multirriesgo[657].

También, hay supuestos que recogen la posibilidad de pagos anticipados a la implantación o funcionamiento de la mejora o ampliación del servicio.

Y para finalizar, cabe reseñar que se han observado Ordenanzas fiscales que recogen previsiones obvias, referidas al carácter finalista del importe recaudado, confirmando que se destinarán a sufragar los gastos públicos generados por el establecimiento o la mejora de este servicio. Tampoco es extraño encontrar la advertencia de que este tributo se fundamenta en la mera existencia del servicio, (explicando que es una organización permanente de alerta ante los siniestros), para añadir que su exigibilidad será independiente de la utilización por el sujeto pasivo del servicio (es el caso de la Ordenanza de la Diputación Provincial de Palencia).

---

[654] OF nº 26 del Ayuntamiento de Zaragoza relativa a las contribuciones especiales (2014-2019). Aprobación definitiva el 26 de diciembre (BO Provincia de Zaragoza nº 295, de 26 diciembre).

[655] OF nº 8: Contribuciones especiales por ampliación y mejora del Servicio Provincial de Extinción de Incendios. Aprobada en el Pleno de (BO Provincia de Zaragoza nº 299, de 30 diciembre).

[656] OF reguladora de la contribución especial por el establecimiento y la mejora del Servicio Provincial de Extinción de Incendios (aprobada en Pleno de la Diputación Provincial de Palencia de fecha 21 de junio de 2000 -BOP Palencia 30 agosto 2000-).

[657] Acuerdo de imposición y ordenación de contribuciones especiales por ampliación y mejora del servicio de extinción de incendios, ejercicio 2016 del Ayuntamiento de Zaragoza (aprobado en el Pleno de 21 de marzo de 2016) –BO Provincia de Zaragoza de 11 de junio de 2016).

2. INGRESOS PÚBLICOS ESPECÍFICOS PARA FINANCIAR SISTEMAS DE DETECCIÓN Y ALERTA TEMPRANA DE LOS RIESGOS NATURALES

A escala internacional es común la implantación de iniciativas o programas de financiación específica para el establecimiento y mejora de los sistemas de detección y alerta de riesgos naturales de distinta consideración, sobre todo en el marco de acciones que buscan impulsar la resiliencia y la adaptación al cambio climático en aquellos países con menos recursos[658].

En nuestra órbita estatal también son constantes las partidas presupuestarias reservadas al gasto en inversión sobre sistemas de alerta temprana de riesgos naturales, esencialmente para predecir fenómenos de carácter meteorológico[659]. Y, sin perjuicio del carácter prioritario de la esta financiación, no pueden desconocerse otras alternativas asentadas en instrumentos tributarios y financieros específicos (tasas, tarifas o precios públicos) destinados a sostener económicamente a quienes realizan funciones relativas a la detección precoz del riesgo natural. Pues bien, tomando como referencia determinadas actividades públicas relevantes en este campo (como son las relativas a la información meteorológica y a la gestión sísmica y volcánica) se va a examinar la existencia de ingresos específicos que contribuyen (o pueden contribuir) al sostén económico de las mismas. De tal modo, que quedará relegado para el capítulo dedicado al riesgo de inundaciones el estudio de posibles fuentes de financiación del SAIH mediante instrumentos financieros, por estar dirigido concretamente a los fines de prevención de avenidas.

---

[658] Es el caso de la llamada "iniciativa CREWS" (Iniciativa de Sistemas de Alerta Temprana de Riesgo Climático) establecida en el año 2015 en coalición por cinco países (Australia Francia, Alemania, Luxemburgo y Países Bajos) para fortalecer los sistemas de alerta temprana y la resiliencia climática en los países más vulnerables. Hasta diciembre de 2019 se habían invertido 42 millones de dólares en proyectos en países menos desarrollados y en pequeños Estados insulares en desarrollo y ha movilizado hasta 130 millones de dólares adicionales en fondos públicos de otros socios para el desarrollo. (Noticia de prensa publicada por la Organización Mundial de Meteorología el día 13 de diciembre de 2019).

[659] En los Presupuestos Generales aprobados por el año 202, se recoge el programa de gasto 490A destinado a la mejora de la red de vigilancia meteorológica de AEMET.

Con algo más de detalle en los documentos precedentes, esto es, los Presupuestos Generales correspondientes al ejercicio 2018, prorrogados para 2019 y 2020, y por lo que respecta al gasto del Ministerio de Transición Ecológica se recogen entre las actividades concretas a desarrollar por la Agencia Estatal de Meteorología con cargo al Programa 495B*: "• Afianzar la reestructuración organizativa del Sistema Nacional de Predicción para aprovechar de la manera más eficiente posible los desarrollos científicos y técnicos disponibles y proporcionar un mejor servicio acorde con los nuevos requerimientos de los usuarios. La nueva organización combinará de una manera más eficiente centros operativos especializados según sectores de usuarios (aeronáutica, marítima, avisos) junto con centros especializados geográficamente para usuarios de carácter regional. • La modernización de las herramientas y técnicas en las que se basa el Sistema Nacional de Predicción. • La mejora y optimización de las actividades de vigilancia y predicción de fenómenos meteorológicos adversos y el reforzamiento del Plan Nacional de Meteorología Adversa "Meteoalerta", para dar la necesaria respuesta a las necesidades y requerimientos de las autoridades de Protección Civil y ciudadanía en general. • La mejora de los modelos operativos de predicción numérica del tiempo a corto y muy corto plazo con aumento en la resolución espacial y asimilación de un número 482 creciente de datos de observación. Mejora, asimismo, de los modelos numéricos de aplicaciones: modelos de oleaje y de dispersión de contaminantes (soporte a emergencias nucleares, bacteriológicas y químicas)".*

A. Instrumentos financieros específicos asociados al servicio meteorológico

El artículo 35 del Real Decreto 186/2008, por el que se aprueba Estatuto de la Agencia Estatal de Meteorología, recoge las fuentes de financiación de este organismo público[660], siendo su principal sostén económico las transferencias corrientes o de capital de las distintas administraciones y entidades públicas, nacionales o internaciones, sobre todo las que proceden de la Administración General del Estado[661], pero también los ingresos propios que obtiene como contraprestación por las actividades o prestación de servicios que lleva a cabo por mandato legal o en virtud de contratos, convenios u otros instrumentos con entidades, públicas y privadas, pero también con personas físicas.

Hay información facilitada por el servicio público meteorológico relativa a fenómenos extremos cuando la finalidad es garantizar la seguridad a la población, que se suministra de forma gratuita y sin restricciones[662]. Ahora bien, cuando la información es de otra índole o se presta a determinados destinatarios es posible imponer una contraprestación económica articulada en forma de tasa, tarifa o precio público.

Así, la DA quincuagésima tercera de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008[663] estableció la afectación al Presupuesto de AEMET de dos ingresos específicos, consistentes en la tasa por la prestación de servicios y realización de actividades en materia de meteorología, así como la tarifa por el uso de la red de ayudas a la navegación aérea en lo concerniente a los servicios meteorológicos en ruta. Junto a este último, también en el ámbito aeronáutico, AEMET percibe tarifas por los llamados servicios meteorológicos de aproximación.

Y, por último, AEMET exige precios públicos por la prestación de servicios de valor añadido y actividades de consultoría meteorológica y climática que demanden entidades públicas o privadas, empresas y particulares para satisfacer sus necesidades específicas, así como actividades de formación.

---

[660] BOE núm. 39, de 14 febrero 2008.

[661] Las transferencias procedentes del Ministerio al que está adscrito supusieron en 2018 un total de 59.234.790,30 € (correspondientes a 24.776.130,30 € a transferencias corrientes y 34.458.660 € a transferencias de capital), que supusieron el 63 % del total de derechos reconocidos netos, teniendo en cuenta que su presupuesto de AEMET en el ejercicio ascendió a 128.957,86 €. [Véase las cuentas anuales del ejercicio 2018, últimas aprobadas en la fecha en la que se redactan estas líneas y publicadas junto con el informe de auditoría por Resolución de 30 de julio de 2019, de la Agencia Estatal de Meteorología (BOE núm. 198, de 19 agosto)].

[662] Estos productos que presta AEMET de forma gratuita se recogen taxativamente en el Anexo II de la Resolución de 30 de diciembre de 2015, de la Agencia Estatal de Meteorología, por la que se establecen los precios públicos que han de regir la prestación de servicios meteorológicos y climatológicos (BOE núm. 4, de 5 enero 2016).

[663] BOE núm. 310, de 27 diciembre 2007.

De estos ingresos propios de AEMET, la mayor cantidad procede de las tarifas que cobra en el sector de la aeronáutica[664], por lo que cabe detenerse mínimamente en las mismas, sin olvidar la tasa por la prestación de servicio y realización de actividades de carácter meteorológico y el precio público por el acceso a la información meteorológica.

a. Ingresos por la prestación de servicios de apoyo a la navegación área y a la gestión aeroportuaria

De conformidad al artículo 7 de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea[665], el servicio meteorológico tiene encomendada la observación, vigilancia y predicción necesarios para contribuir a la seguridad, regularidad y eficiencia del tránsito aéreo, así como la provisión a los usuarios aeronáuticos de la información meteorológica necesaria para el desempeño de sus funciones[666]. Estas competencias se ejercen por AEMET como autoridad meteorológica aeronáutica (artículo 3.3 de su Estatuto) y se desarrollan en el marco regulador armonizado del cielo único europeo, cuya extensa normativa dota de uniformidad a medidas, criterios y requisitos (incluido un sistema tarifario común) en el seno comunitario para la prestación de los distintos servicios de gestión del tránsito aéreo y de navegación área, entre ellos, los referidos al proveedor del servicio de meteorología.

En este contexto, hay que situar las contraprestaciones que percibe AEMET por los servicios que presta en este sector, provenientes de tres cauces diferentes dependiendo del entorno en el que se haya llevado a cabo el cometido, ya sean

---

[664] En concreto, los tres ingresos propios alcanzaron la suma de 31.232.371,42 € en el ejercicio 2018, es decir, el 32,78% del total de ingresos presupuestarios de AEMET, de los cuales el 80% proceden de las cantidades percibidas por los servicios prestados en apoyo de la navegación aérea.

[665] BOE núm. 162, de 8 julio 2003.

[666] A tal fin, la prestación de estos servicios se concreta con más detalle en los siguientes: a) un servicio de observación de aeródromo para realizar mediciones de diferentes parámetros meteorológicos (velocidad y dirección del viento, visibilidad, alcance visual en pista, nubosidad, fenómenos meteorológicos y presión atmosférica),; b) un servicio de predicción y vigilancia del tiempo (a través de información gráfica y alfanumérica: imágenes de satélite, de radar, de descargas eléctricas atmosféricas, salidas de modelos numéricos, datos de observación aeronáuticas, sinópticas y sondeos verticales, etc.) tanto en aeródromo con pronósticos de las condiciones meteorológicas en un período de validez de nueve horas (destinado fundamentalmente a las operaciones de aterrizaje y despegue), como en operaciones de vuelo mediante la preparación y difusión de avisos sobre la presencia real o prevista de fenómenos meteorológicos que puedan afectar a todos los niveles de vuelo, con la elaboración de pronósticos y mapas de significativos para vuelos de baja altura, entre otros. Como también realiza climatologías aeronáuticas (documento técnico en el que se detallan las condiciones medias de las variables meteorológicas) en base a datos históricos de al menos cinco años, extraídos de los informes ordinarios de observación en los aeródromos y ofrece el Autoservicio Meteorológico Aeronáutico, a través del cual el usuario aeronáutico puede acceder a informes y pronósticos actualizados, tanto de área como de aeródromos, que le informarán del tiempo existente y previsto para su vuelo [Guía MET, de Información Meteorológica Aeronáutica (2019)].

abonados por la entidad pública empresarial ENAIRE[667] o la por la sociedad mercantil estatal AENA[668] o por aeropuertos privados.

Respecto de los dos primeros supuestos, la provisión de los servicios meteorológicos aeronáuticos se contempla como uno de los costes de la gestión de la navegación área o de los aeropuertos, que se tiene que remunerar por los usuarios del espacio aéreo o del aeropuerto[669], a través de diferentes instrumentos financieros gestionados por entes públicos con competencias en este ámbito, es decir, por ENAIRE, si se prestan dentro de la gestión del tráfico aéreo (como un servicio de navegación aérea en sentido estricto) o por AENA cuando la información meteorológica sirve a la gestión aeroportuaria (denominado servicio de terminal[670]). Y son estas entidades públicas quienes retribuyen, a su vez, a AEMET.

---

[667] La entidad pública empresarial ENAIRE fue creada por el artículo 82 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990 (BOE núm. 156, de 30) con la denominación "Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea", pasó a tener la actual mención después de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Esta entidad se halla adscrita al Ministerio de Fomento, teniendo como principal función la planificación, dirección, coordinación, explotación, conservación y administración del tráfico aéreo, de los servicios de telecomunicaciones e información aeronáutica, así como las infraestructuras, instalaciones y redes de comunicación del sistema de navegación área. A tal fin presta entre otros, el servicio de información aeronáutica, por el que se pone a disposición de los usuarios del espacio aéreo toda la información relevante de una forma adecuada, actualizada y de calidad, para que puedan planificar y desarrollar sus operaciones de forma segura y eficiente.

[668] La sociedad mercantil estatal "Aena Aeropuertos, S.A." fue creada como una de las medidas liberalizadoras para la modernización del sistema aeroportuario contemplada en los artículos 7 y siguientes del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo (BOE). Esta norma venía a mejorar el modelo existente, segregando las funciones de gestión aeroportuaria y las de navegación aérea, que hasta ahora habían sido ejercidas en conjunto por la entidad pública empresarial también denominada Aena. Pues bien, a partir de este momento, se crea la Sociedad Anónima Aena Aeropuertos y se le asigna la explotación de todos los aeropuertos y helipuertos integrados en la red atribuida a su gestión, sin perjuicio de que pueda servirse de sociedades filiales o pueda conferir servicios aeroportuarios en régimen de concesión. Por su parte, Enaire pasó a ejercer las competencias estatales en materia estricta de navegación aérea en los términos que se establecían en la Ley 9/2010, de 14 de abril, por la que se regula la prestación de servicios de tránsito aéreo, se establecen las obligaciones de los proveedores civiles de dichos servicios y se fijan determinadas condiciones laborales para los controladores de tránsito aéreo (BOE núm. 91, de 15 abril).. Es decir, que asumió fundamentalmente los servicios de tránsito aéreo, de control de área y control de aproximación, así como los de información de vuelo, de alerta y de asesoramiento asociados a los volúmenes de espacio aéreo en los que se prestan tales servicios. Hay que referir igualmente que desde principios de 2015, AENA, S.A., dio entrada a capital privado en su estructura, si bien el 51 % del capital sigue siendo público a través de la entidad ENAIRE.

[669] Desde el punto de vista comunitario se entiende que el usuario del espacio aéreo es el operador de la aeronave en el momento en que se efectúa el vuelo o, si la identidad del operador se desconoce, el propietario de la aeronave, salvo que pueda demostrarse que el operador en ese momento era otra persona (artículo 2, punto 5) del Reglamento de Ejecución (UE) 2019/317 de la Comisión, de 11 de febrero de 2019, por la que se establece un sistema de evaluación del rendimiento y de tarificación en el cielo único europeo y se derogan los Reglamentos de Ejecución (UE) nº 390/2013 y (UE) nº 391/2013 (DOUE L 56/1, de 25 febrero 2019).

[670] Se utiliza en este estudio el término "servicios de terminal" y no "servicios de aproximación", para marcar una diferencia clara con las tasas que se perciben por los servicios necesarios para las operaciones de vuelo dentro del espacio aéreo (lo que sería navegación aérea en puridad), distinguiéndolos de los servicios requeridos en las terminales del aeropuerto. Aunque hay que admitir que, en muchos de los documentos oficiales de AEMET, incluso de carácter normativo, se emplea de forma indistinta dentro del servicio en el ámbito aeroportuario los términos servicios de aproximación o servicios de terminal.

En este ámbito, ENAIRE percibe dos ingresos, la tasa de ruta que retribuye los servicios que sirven a la navegación área de ruta[671]; y la tasa de aproximación, respecto de los servicios prestados en apoyo de la navegación área de aproximación[672]. La tarificación de estos instrumentos responde a un sistema común diseñado por la Unión Europea y basado en la recuperación de los costes en los que hayan incurrido los proveedores de los servicios aéreos, entre ellos, el servicio meteorológico. De tal forma que la base de la tarifa se calcula sobre la contabilización de la totalidad de los costes estimados en los que incurran los proveedores de los servicios de navegación área en la prestación de los mismos, incluidos los importes de los intereses de la inversión de capital y la depreciación de los activos, así como los costes de mantenimiento, funcionamiento, gestión y administración. Y estos costes se repartirán entre los usuarios del espacio aéreo [artículo 15 del Reglamento (CE) 550/2004[673]].

Lo que ocurre es que AEMET, pese a ser proveedor oficial de uno de los servicios de navegación aérea, sin embargo, no ha venido percibiendo una retribución que le permita recobrar los costes en los que incurre. Las condiciones económicas de la contraprestación que percibe actualmente de la entidad ENAIRE venían rigiéndose por un Acuerdo en materia económica, firmado el 27 de diciembre de 1995 entre el Ministerio de Economía y Hacienda, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y Medio Ambiente y el ente público encargado de la navegación aérea en ese momento, AENA. A su vez constan firmados sucesivos protocolos anuales de pagos entre ENAIRE y AEMET, cobrando esta última una cifra fija anual, que desde 2014 ascendía a dieciocho millones de euros. Sin embargo, tras un informe desfavorable de la Abogacía del Estado de fecha 7 de febrero de 2018, respecto al contenido de estos protocolos anuales[674], a partir de ese ejercicio se decidió prescindir de los mismos y aplicar directamente los pactos del Acuerdo interministerial referido (pese a estar pendiente de cancelación por recomenda-

---

[671] Aunque parezca obvio, cabe reseñar que los servicios de navegación de ruta son los que se prestan durante las operaciones desarrolladas en el espacio aéreo. A este respecto la norma reglamentaria delimita el ámbito de aplicación de las tasas de ruta, aludiendo al término "zona de tarificación de ruta" que define como "el volumen de espacio aéreo que se extiende desde el suelo hasta el espacio aéreo superior inclusive, en que se prestan servicios de navegación en ruta y para el que se establecen una base de costes y una tarifa unitaria únicas" (artículo 2.9 del Reglamento de Ejecución (UE) 2019/317).

[672] La norma reglamentaria define "zona de tarificación de aproximación" como "un aeropuerto o un grupo de aeropuertos situados dentro de los territorios de un Estado miembro en que se prestan servicios de navegación área de aproximación y para los que se han establecido una base de costes y una tarifa unitaria únicas" (artículo 2.21 del Reglamento de Ejecución (UE) 2019/317). Reglamento de Ejecución (UE) 2019/317.

[673] Reglamento (CE) nº 550/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, relativo a la prestación de servicios de navegación aérea en el cielo único europeo (Reglamento de prestación de servicios) (DOUE L 096, de 31 diciembre 2004).

[674] Según se advierte expresamente en el Informe de Auditoría correspondiente a las Cuentas Anuales del ejercicio 2018 "*consultada la abogacía del estado acerca de la legalidad de firmar para el ejercicio 2018 el protocolo con ENAIRE, la Abogacía informó en mejor derecho, remitiéndose al anterior informe del Servicio Jurídico del año 2010 y a los demás documentos que se mencionan en la consulta, que lo pertinente sería suscribir un nuevo acuerdo que recoja los postulados y posibilite a AEMET a recaudar el importe íntegro de los costes de los servicios de apoyo a la navegación aérea*", según se explica textualmente en el punto 3.2 del Informe de Auditoría de las Cuentas Anuales de Aemet del ejercicio 2018, que se puede consultar en su página web www.aemet.es.

ción de la Resolución del Tribunal de Cuentas de 10 de octubre de 2017[675]), lo que le ha supuesto ingresar en dicho ejercicio la suma de los costes del servicio con determinados descuentos[676].

Por su parte, la actual entidad gestora de aeropuertos, AENA, percibe los ingresos específicos por los servicios aeroportuarios básicos (entre ellos, los de carácter meteorológico), que se encuentran regulados en el Título VI de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea y por las modificaciones legislativas introducidas por la Ley 18/2014, de 15 de octubre[677]. Estas tarifas aeroportuarias tienen naturaleza jurídica de PPCPNT[678], en virtud de lo dispuesto en el artículo 68.2 de la citada Ley 21/2003, cuyo apartado c) se refiere a los servicios de meteorología.

El cálculo de la tarifa por el servicio meteorológico se basa en criterios objetivos, aplicando una cuantía unitaria por el peso máximo autorizado en el despegue de la aeronave, expresado en toneladas (artículo 90.2 de la mentada legislación). Su recaudación sirve a AENA para hacer frente a la retribución convenida con AEMET que consiste en una cantidad anual prefijada, que es fruto, primero de un convenio específico de colaboración entre AENA y AEMET para la prestación de servicios meteorológicos que tuvo una vigencia del 29 de diciembre de 2014 hasta el 29 de diciembre de 2016. Y, posteriormente, deriva de un "contrato de servicios meteorológicos para navegación aérea en los aeropuertos AENA" suscrito entre AEMET (adjudicatario) y AENA, S.A. (adjudicador) con un precio de diez millones de euros anuales, impuestos excluidos, y con un plazo de ejecución de un año desde el 30 de diciembre de 2016. Los mismos términos se concertaron para años sucesivos.

Pues bien, hay que poner de manifiesto que existe una descoordinación entre los principios básicos que sustentan el sistema legal de tarificación por servicios aeronáuticos básicos como el meteorológico (referido tanto a las tasas de ayuda a la navegación aérea, como a las tarifas aeroportuarias) y el régimen retributivo

---

[675] El Tribunal de Cuentas aprobó, a través de su Comisión Mixta, una Resolución de fecha 10 de octubre de 2017 (BOE núm. 4, de 4 enero) en la consideró que el Acuerdo de 27 de diciembre de 1995 era incompatible con la normativa europea, e instaba a todos los departamentos a cancelar el mismo. Dicha Resolución se dictó con motivo de un Informe de fiscalización en la gestión de los ingresos de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (organismo encargado de la supervisión e inspección de la seguridad del transporte aéreo) correspondiente al ejercicio 2015, en el que se consideró contrario a la norma europea, los descuentos que ENAIRE realizada en los pagos, entre otros a AEMET, de la parte proporcional de vuelos exonerados de las tasas de ruta y de los déficits económicos que supone mantener las escuelas de vuelo de Servicios y Estudios para la Navegación Aérea y la Seguridad Aeronáutica (SENASA). Ello, no obstante, y en tanto se realizan las gestiones para cancelar el Acuerdo, se sigue aplicando el mismo, aunque obviando la firma de protocolos anuales.

[676] El importe estimado total para 2018 se cifra en 18,9 millones, según Informe de Auditoría correspondiente al ejercicio 2018.

[677] Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (BOE núm. 252, de 17 octubre).

[678] Cabe reseñar que Falcón y Tella vino a sostener en su momento que a pesar de la denominación como prestaciones patrimoniales públicas, consideraba que se trata de verdaderas tarifas o precios privados, considerando que deberían llamarse por su nombre, estableciendo sistemas de gestión y recaudación, y vías de recurso acordes a esta naturaleza jurídica [FALCÓN Y TELLA, R. (2012), pág.].

que se ha acordado entre las perceptoras de estos conceptos (ENAIRE y AENA) y los proveedores finales de los servicios básicos, como es el caso de AEMET. Efectivamente, la fijación de estas tarifas se sustenta en el recobro de los costes que suponen los servicios básicos, sobre todo en el caso de las tasas de ruta y aproximación.

Pero también, respecto de las tarifas aeroportuarias; no en vano el propio instrumento regulador que sirve de marco de referencia, DORA[679], actualmente vigente en el período 2017 a 2021, sitúa entre los principios legales, el establecimiento de mecanismos por los que "los costes de los servicios sujetos a prestaciones patrimoniales públicas se cubrirán exclusivamente con los ingresos que dichos servicios generen". Ahora bien, revisando los datos económicos de la entidad AEMET[680], se constata que en ningún caso los ingresos que percibe, procedentes de las tasas y tarifas correspondientes, cubren los costes que le supone la prestación de los servicios meteorológicos en ruta y en terminal. Y es que se mantiene un déficit permanente que se solventa con el resto de los ingresos recibidos, fundamentalmente de las transferencias presupuestarias del Estado, sin que resulten relevantes los ingresos que AEMET recibe del cobro de precios a los aeropuertos privados (en virtud de la Resolución 1121/2014, de 21 de noviembre, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Meteorología, por la que se aprueban las tarifas por los servicios meteorológicos de aproximación de los aeropuertos con tráfico no superior a 500.000 pasajeros/año y no gestionados por AENA[681]).

Así las cosas, se ofrece una comparativa esquemática de costes e ingresos, aun teniendo en cuenta que ni se incluyen los gastos en inversiones ni los ingresos provenientes de los aeropuertos privados (que no tienen una incidencia económica reseñable):

---

[679] El Documento de Regulación Aérea (denominado con las siglas DORA) es el instrumento básico para determinar en un período de cinco años las principales directrices de los aeropuertos españoles o las condiciones mínimas que garanticen la accesibilidad, suficiencia e idoneidad de las infraestructuras aeroportuarias y la adecuada prestación de los servicios aeroportuarios básicos de la red de aeropuertos de Aena (artículo 23 de la Ley 18/2014). A tal fin, fija el marco regulador sobre los estándares mínimos de calidad, capacidad y condiciones en la prestación de los servicios, así como las inversiones necesarias para dicha prestación, unido a las condiciones requeridas para la recuperación de los costes derivados de la provisión de servicios aeroportuarios (Preámbulo, apartado IV de la Ley 18/2014). Su elaboración se inicia con una propuesta por parte AENA que somete al procedimiento de consultas con las asociaciones representativas de usuarios, siendo posteriormente elaborado el Documento por la Dirección General de Aviación, que lo eleva al Ministerio de Fomento para su aprobación en Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (artículos 24 y 25 de la Ley 18/2014).

[680] Datos que se derivan de las Cuentas Anuales e Informes de Auditoría publicados correspondientes a los ejercicios del 2015 a 2018, así como del Plan Empresarial 2017-2021 sobre los Servicios Meteorológicos de Apoyo a la Navegación Aérea, de AEMET y de los Planes Anuales, como el correspondiente al ejercicio 2019.

[681] Según datos publicados en el Plan Empresarial de AEMET relativo a los servicios meteorológicos de apoyo a la navegación aérea (2017-2021), AEMET percibió en el ejercicio 2015 la suma de 366.695 euros, procedentes de pagos de precios por el aeropuerto de Lérida con el que tiene suscrito un convenio específico y con los de Castellón y la Seu d´Urgell tras la firma de contrato.

Costes e ingresos aeronáuticos de AEMET	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019
Costes en ruta	33.256	32.142	33.019	33.647	34.440
Costes de Terminal	13.459	13.087	13.283	13.536	13.847
Ingresos ruta	18.000	18.000	18.000	18.000	18.900
Ingresos terminal	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000

Tabla de confección propia a partir de los datos publicados por AEMET en el Plan Empresarial 2017-2021 y Plan Anual 2019.

No se puede entrar a contrastar la certeza de una recuperación real de los costes globales, relacionados con la prestación de los servicios básicos, mediante las tarifas establecidas al efecto, que abonan los usuarios[682]. Ahondar en un mayor detalle sobre la cuestión extendería sobremanera esta investigación. Sin embargo, en cuanto a la tarifa aeroportuaria por el servicio meteorológico, sí que resulta reseñable la absoluta desconexión que existe entre los elementos de cuantificación de su prestación patrimonial pública y los costes objeto de recuperación, teniendo en cuenta que la tarifa se calcula en función del peso de la aeronave (que para el año 2020 es de 0,171978 euros por tonelada[683]). Se advierte un contrasentido legal, apelar a la recuperación de costes a través de las tarifas, pero obviar toda base de cálculo de las mismas a través de criterios de costos, como en las tasas de ruta y aproximación, como si se pretendiera sobreentender unos ingresos esperados por encima de los costes que sirven como límite máximo de la recaudación.

Por otro lado, el somero análisis de costes e ingresos de AEMET, aun en su simplicidad, basta para advertir disfunciones con consecuencias claras desde el punto vista legal. En el caso, de las tasas de ruta y aproximación es evidente que no se está cumpliendo con la legalidad, cuando el proveedor no está recuperando a través de estos ingresos los costes por los servicios prestados de carácter meteorológico, como exigen expresamente las normas reglamentarias [artículo 20 del Reglamento de Ejecución (UE) 2019/317)].

Pero es que incluso vendría a contravenir la legislación nacional, si nos atenemos a la DA quincuagésima tercera de la Ley 51/2007, de 27 de diciembre, citada anteriormente, cuando dispone que la tasa de ruta (esto es, la tarifa por el uso de la red de ayudas a la navegación aérea referida en el artículo 3 de la Ley 25/1998, de 13 de julio) en la parte concerniente a los servicios meteorológicos, debería formar parte íntegramente del presupuesto de ingresos de AEMET, y no de otras entidades públicas.

---

[682] Es más, la recuperación de costes totales por los servicios básicos se mide con carácter quinquenal. En este sentido, el Anexo VIII de la Ley 18/2014, en su apartado 3 in fine, indica que el requisito de recuperación de costes se aplica al conjunto del quinquenio, de manera que los ingresos derivados de las prestaciones públicas patrimoniales del conjunto del quinquenio permitan recuperar los ingresos regulados requeridos del conjunto del quinquenio, convenientemente reconocidos por el regulador.

[683] Véase Guía de Tarifas de AENA para 2020, que se puede consultar en su página oficial.

Lo mismo cabría defender respecto de las prestaciones patrimoniales públicas aeroportuarias. Aunque en la metodología para fijar estas tarifas (recogida en el artículo 32 y Anexo VIII de la Ley 18/2014), no haya ninguna mención propia a los costos asumidos por los proveedores de los servicios básicos, en realidad, se engloban dentro de la referencia legal a los costes del operador (AENA), como base de cálculo del IMAP. Pues bien, si se examinan los datos recogidos en el DORA 2017-2021, se constata que, entre los costes esperados de cada servicio aeroportuario básico, los correspondientes al servicio meteorológico se cifran en 14.1 millones de euros en 2017, 14 millones de euros en 2018, 13,9 millones de euros en 2019, 13,9 millones de euros en 2020 y 13,9 millones de euros en 2021 (pág. 53 del DORA 2017-2021). Y estas cifras se situarían, cuando menos, en la órbita de las señaladas por AEMET en su Plan Empresarial, a las que antes se hacía referencia.

Pese a ello, hay un argumento fácil en el intento de desvirtuar la postura. Si se parte únicamente de las cuentas financieras de las entidades gestoras, es obvio que los costes que asumen ENAIRE y AENA por el servicio meteorológico no alcanzan más allá de los importes fijos que se han señalado como ingresos de ruta y terminal abonados a AEMET[684]. Y, ciertamente, los ingresos esperados de tarifas y prestaciones patrimoniales públicas para las entidades gestoras dotarían de cobertura el gasto que realmente están asumiendo[685]. Se podrían entender cumplidos los propósitos desde la perspectiva de las gestoras.

Pero esta visión no es la que se colige de los parámetros legales impuestos por Europa. Los instrumentos financieros existentes deben servir para recuperar los costes que supone, a la postre, prestar el servicio meteorológico. Y estos costes deben medirse desde la ejecución llevada a cabo por el proveedor, pero también deben retornar en forma de ingresos al mismo a través del régimen tarifario. Lo contrario distorsiona los principios comunitarios, impide el recobro efectivo del gasto y promueve una financiación bajo un sistema parejo a un enriquecimiento injusto.

A modo de corolario, se reitera que no existe recuperación de costes de prestación del servicio básico de meteorología por parte del proveedor asignado, como tampoco existe garantía de que los ingresos que proporcionan las tasas y prestaciones patrimoniales públicas cobradas por las entidades gestoras de la red de navegación aérea y de la red de aeropuertos (a cambio de este servicio básico) se apliquen íntegramente a sostener el coste que genera su prestación.

---

[684] Según lo expresado en el Informe de Gestión Consolidado de AENA correspondiente al ejercicio 2018, en el epígrafe correspondiente a aprovisionamiento se incluyen los gastos derivados del convenio firmado con AEMET para la prestación de servicios meteorológicos a la red de aeropuertos gestionados por AENA por importe de diez millones de euros (pág. 140). A este respecto se puede consultar las Cuentas Anuales Consolidadas y el Informe de Gestión Consolidado del ejercicio 2018 en la página web www.aena.es.

[685] Aunque si se fijan en los datos publicados por AENA, no se ofrece la cantidad exacta de ingresos percibidos como contraprestación por los servicios meteorológicos, dado que se refunden en una sola cifra junto con las tarifas por aterrizajes y por servicio de tránsito aéreo. A este respecto, por los tres conceptos en el ejercicio 2018 se obtuvo el importe de 730.810 euros, un poco menos, 697.342 en 2017. (Memoria económica del ejercicio 2018 de la entidad AENA).

b. Tasas por prestación de servicios y realización de actividades administrativas en materia de meteorología

Conforme al Real Decreto 186/2008, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de AEMET, a esta se le atribuye dentro de las políticas públicas de meteorología y climatología, la realización de servicios de valor añadido y actividades de consultoría meteorológica y climatológica que demanden entidades públicas o privadas, empresas y particulares (artículo 1.4 del Real Decreto 186/2008). En virtud de esta atribución legal, la Agencia facilita unos servicios y actividades administrativas tasadas legalmente, por las que va a exigir una contraprestación pecuniaria en forma de tasa.

De tal forma que en virtud de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social[686] se crea la tasa por la prestación de servicios meteorológicos, cuyos elementos constitutivos se regulan en su artículo 36. Así, el hecho imponible se cumple cuando AEMET (en tanto ostenta la condición de autoridad meteorológica del Estado como exige el precepto) lleva a cabo tres concretas actuaciones. Por un lado, como consecuencia de actividades de carácter administrativo referidas a la expedición de certificados sobre datos meteorológicos que consten en su archivo histórico. Y, por otro lado, por la prestación de servicios que se concretan en la emisión de informes oficiales sobre situaciones de carácter meteorológico acaecidas en el pasado y en servicios periciales de carácter meteorológico.

El sujeto pasivo de la tasa se determina siguiendo propiamente la definición general de esta figura tributaria, y se hace recaer en quien se vea afectado o beneficiado, no solo personalmente sino también respecto de sus bienes, por los servicios o actividades que constituyen el hecho imponible. La amplitud del tenor literal podría pensar en interpretaciones extensivas, pero parece difícil obligar a sujetos diferentes de los promotores o destinatarios de la actuación administrativa (por cursar la solicitud o la recepción de la documentación o del servicio).

Respecto, a su cuantificación, la tasa se fija aplicando una tarifa por el tiempo trabajado por su personal, incluyendo dietas y locomoción si hay que hacer desplazamiento. El devengo tributario coincide con el inicio de la actuación pública, sin descartar la posibilidad de exigir depósito previo. Y la gestión tributaria corresponde a la propia Agencia, como consta expresamente en el artículo 3.2 del Real Decreto 186/2008, por el que se aprobó su Estatuto y se deduce de la Ley 13/1996, cuando atribuye el cometido gestor a los organismos adscritos Ministerio de Medio Ambiente, competentes para la prestación de su servicio o la realización de la actividad.

---

[686] BOE núm. 315, de 31 diciembre 1996.

c. Precios públicos por la prestación de otros servicios meteorológicos y climatológicos

Es evidente que dentro del marco competencial que introduce el mentado precepto 1.4 del Estatuto de AEMET, no solo existen los tres supuestos de prestación de servicios y realización de actividades por los que se devenga la tasa descrita con anterioridad, sino que se ofertan otro tipo de servicios de valor añadido o actividades de consultoría, junto con tareas de formación, documentación y comunicación o cualquier otra que requieran las necesidades y exigencias nacionales e internaciones [(artículo 8 m) del Estatuto)]. Pues bien, por estos otros servicios o actividades se puede exigir por AEMET el pago de precios públicos, cuyo establecimiento viene marcado por lo dispuesto en la vigente Resolución de 30 de diciembre de 2015 de AEMET [en línea con lo dispuesto en el artículo 26.1 b) de la Ley de Tasas y Precios Públicos].

De tal modo que, a través de esta Resolución van a quedar delimitadas las prestaciones de los servicios meteorológicos y climatológicos sometidas al régimen de precios públicos, así como se dejan señaladas las condiciones para su aplicación (incluidos los impresos oficiales de solicitud). Pero también van a resultar acotadas las prestaciones que denomina como "productos de libre uso", caracterizadas por su carácter gratuito (sin perjuicio de que se pueda exigir el coste que implica su gestión) y donde aparece la mención genérica a avisos por fenómenos meteorológicos adversos (Anexo II).

Las actuaciones sometidas a precios públicos se dividen en bloques dependiendo del contenido concreto del servicio, ya se trate de una mera observación (que puede entrañar un mensaje de observación, o la observación de datos de radiación, contaminación, detección de rayos..), ya fuere información de satélite (incluidas las observaciones fenológicas a través de este sistema), se trate de tareas de predicción (que puede englobar servicios adaptados a peticiones, siempre que combinen alguna de las propuestas tasadas) o de gastos de documentación (todo lo relacionado con artículos, publicaciones, préstamos de biblioteca u otros).

A cada uno de los casos se les asocia una tarifa fija conforme se deja constancia en el Anexo IA. Por lo que el precio público exigido será el resultado de estas tarifas, más el coste de gestión acorde al tiempo de dedicación y el coste por el suministro de los medios establecidos. Y se deja al margen de esta tarificación las actividades de formación, cuya valoración dependerá del número de alumnos y horas dispensadas.

Hay previsiones expresas de descuento para grandes volúmenes de suministro en función del número de unidades anuales, sin perjuicio del cobro íntegro de los costes de gestión.

Y, bajo el título de exclusiones al pago de precios públicos, recoge una serie de supuestos de exención en aras del interés general y del fomento de determinados valores. De tal forma que no se cobra precio público por cualquier tipo de apoyo meteorológico que requiera las fuerzas armadas, la defensa nacional y las fuerzas y

cuerpos de seguridad estatales, autonómicos y locales en el ejercicio de sus cometidos, ni por los servicios de ayuda a la navegación aérea sometidos a su propio régimen económico; ni por peticiones de información cursadas por las administraciones públicas en el ejercicio de su función pública y sin fines lucrativos; ni tampoco por aquellos avisos y predicciones meteorológicas dirigidos a las autoridades de protección civil en los diferentes ámbitos nacional, autonómico y local, así como a salvamento marítimo, incluida la que requiera la planificación y prevención de los fenómenos meteorológicos peligrosos y respuesta ante situaciones de emergencia, acorde con lo que ya figura en la lista general de productos gratuitos[687].

En otros supuestos la exoneración en el cobro del precio público es meramente parcial. Esto sucede cuando se utiliza la información meteorológica en determinados fines: en proyectos de investigación sin ánimo de lucro (en cuyo caso hasta el límite de 6.000 € está excluido el pago y a partir de esa cantidad, se deberá abonar el 50% de las tarifas), en actividades docentes por universidades y centros de formación (el límite de exclusión se sitúa únicamente en 100 €, a partir del cual, deberán sufragar el 50%) o en las funciones ejercidas por entidades privadas sin ánimo de lucro, incluidas organizaciones no gubernamentales, dedicadas al medio ambiente, en cuyo caso disfrutan de una bonificación del 50% de la tarifa.

B. Las contraprestaciones por los servicios de información sísmica y volcánica

En el capítulo I se hizo mención a la información geográfica que produce y conserva el Instituto Geográfico Nacional, entre los que se encuentran los datos temáticos fundamentales que incluyen aspectos relevantes en la prevención de riesgos naturales, según se recoge en los apartados 12 a 16 del Anexo II de la Ley 14/2010, de 5 de julio.

Esta información geográfica se pone a disposición pública a través del Geoportal de la infraestructura, que es constituido y mantenido por la Dirección General del Instituto (en su condición de Secretaría Técnica del Consejo Superior Geográfico según el artículo 5 de la citada norma legal). A tal fin, reconoce el artículo 13 de esta ley el acceso público a los servicios de información geográfica, siempre que se garantice la salvaguarda de intereses prioritarios y, por supuesto, el cumplimiento de las normas generales de acceso a la información pública, aunque con alguna excepción legal.

---

[687] Obviamente las actuaciones del servicio meteorológico que entrañan una obligación de anticipar y alertar con carácter general a la población frente a los riesgos naturales de esta naturaleza, no llevan aparejadas una retribución específica (precio público) en aras del interés general y de la seguridad nacional, que impide señalar *a priori* a unos concretos beneficiados por el servicio (diferente a lo que sucede en torno a las prestaciones referidas a fenómenos adversos en apoyo de un sector perfectamente identificado como puede ser el aeronáutico) . Ahora bien, que no se devenguen precios públicos u otro tipo de ingresos específicos con respecto a las prestaciones que redundan en la protección ciudadana cereal, no significa que no deba dejarse constancia de los mismos en tanto ingresos propios de AEMET que también contribuyen a su sostén económico para hacer realidad todas las funciones que tiene atribuidas *ex lege*.

Pues bien, aunque el acceso público a los servicios de localización deba ser gratuitos por disposición legal (artículo 14.2 de la citada legislación estatal), hay otros servicios similares, como los servicios de visualización a los que se refiere el apartado 3 de este último precepto[688], que sí pueden ser objeto de contraprestación mediante el establecimiento de tasas o precios para garantizar el mantenimiento de los datos y los servicios de información geográfica. Unido a ello, los servicios de descarga o de transformación u otros usos de los datos, se pueden articular previa concesión de licencia administrativa (artículo 14.1).

Así, cabe remarcar que los productos de información geográfica que produce el Instituto Geográfico Nacional y que son distribuidos por el Centro Nacional de Información Geográfica[689] se pueden consultar vía internet, en principio, de una forma libre y gratuita, siempre que se mencione el origen y propiedad de los datos con el alcance y forma que autorice la licencia de uso correspondiente, conforme ha quedado establecido en el artículo 5 de la Orden ministerial FOM/2807/2015, de 18 de diciembre, por la que se aprueba la política de difusión pública de la información geográfica generada por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional[690].

Ahora bien, también añade el precepto que, en el caso de peticiones de datos o productos cuando requieran un tratamiento o una preparación que genere costes de soporte o distribución o similar, podrán dar lugar al cobro de contraprestaciones pecuniarias con el carácter de precio público que serán establecidos a tenor de lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.

A tal fin, el Centro Nacional de Información Geográfica, previa autorización el Ministerio de Fomento, dictó la Resolución de 3 de octubre de 2017, por la que se fijan esos precios públicos que han de regir en la distribución de servicios de carácter geográfico[691], no sin antes realizar en su artículo 3 una distinción clara entre el acceso y conexión a los servicios web que son gratuitos (como lo es también el acceso y descarga de ficheros de productos digitales a través del centro de descargas), y aquellos otros que se soliciten fuera de estos cauces o se refieran a productos derivados, que se consideran como servicios específicos de datos, que son susceptibles de generar una contraprestación económica en concepto de costes

---

[688] Refiere el artículo 14.3 de la Ley 14/2010, de 5 de julio que: *"En los términos normativamente establecidos, una Administración u organismo del sector público, o las entidades que actúen en nombre de éstos, que suministre uno de los servicios mencionados en el artículo 11.1.b), podrá cobrar tasas o precios para garantizar el mantenimiento de los datos geográficos y los servicios de información geográfica correspondientes, en particular en los casos en que se trate de cantidades muy grandes de datos actualizados con frecuencia*".

[689] El Centro Nacional de Información Geográfica tiene la condición de organismo autónomo adscrito al Ministerio de Fomento, a través de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, que fue creado en virtud del artículo 122 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989 (BOE núm. 312, de 29) y cuya regulación descansa en su Estatuto aprobado por Real Decreto 663/2007, de 25 de mayo, recogiendo entre las funciones establecidas en el artículo 4 de su Estatuto la producción, desarrollo y distribución de los trabajos y publicaciones de carácter geográfico que demande la sociedad, incluyendo la comercialización de los datos que realiza el Instituto Geográfico Nacional.

[690] BOE núm. 309, 26 diciembre 2015.

[691] BOE núm. 289, de 28 noviembre 2017.

del servicio, puesta en soporte y distribución, cuyos importes concretos se recogen en los Anexos I y II de la citada Resolución.

En efecto, en el Anexo I se recogen los precios relativos a los distintos modelos de cartografía, que tendrán una bonificación del 25% si son solicitados por centros de investigación públicos o privados, así como instituciones públicas y privadas con competencias en la educación reglada oficial; así como por cualquier organismo y centro oficial dependiente de las administraciones públicas.

En este último caso, el descuento se incrementará al 100% si el uso está encaminado a funciones de gestión de emergencia y seguridad, haciendo extensivo el beneficio cuando se trata de instituciones humanitarias de carácter voluntario y de interés público, que desarrollan su actividad bajo la protección del Estado, así como organizaciones no gubernamentales implantadas en todo el territorio nacional, que colaboren con las administraciones, y tengan funciones estatutarias de prevención y gestión en situaciones catastróficas o de emergencia sobrevenidas (DA Segunda de la mentada Resolución).

Más interés despierta el Anexo II, que delimita los precios aplicables, entre otros supuestos, a la prestación de servicios de certificación y servicios en el ámbito de las tecnologías de Observación del Territorio. A través de este último medio tecnológico se fraguan estudios relevantes en torno a los riesgos naturales que resultan esenciales en el ámbito de la prevención[692]. Así, los precios públicos por estos supuestos vienen establecidos conforme a unos criterios y cuantías fijas que dependen de los recursos utilizados, del tiempo de trabajo invertido por el personal especializado (por horas de servicio), así como de las dietas, desplazamientos, amortizaciones de equipos y de suministros fungibles. Todo ello, sin perjuicio de las facultades que contempla la norma administrativa, por la que el director de la referida Comisión se arroga la potestad de aplicar descuentos comerciales por uso y distribución de los datos por distribuidores, libreros y otros puntos de venta, o establecer bonificaciones adicionales por razones excepcionales.

3. LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL SEGURO DE RIESGOS EXTRAORDINARIOS, CON ESPECIAL ATENCIÓN AL RECARGO A FAVOR DEL CONSORCIO DE COMPENSACIÓN DE SEGUROS

En este apartado se van a tratar desde la perspectiva financiera una de las cuestiones claves en la gestión del riesgo natural como es el seguro que garantice

---

[692] El Instituto Nacional de Geografía implantó en 2004 un Plan Nacional de Observación del Territorio para conocer el mismo y su evolución en el tiempo, que engloba a su vez tres proyectos: a) el Plan de Ortofotografía Aérea (coordina la adquisición de imágenes aéreas y los modelos digitales del terreno), b) el Plan Nacional de Teledetección (a través del cual se adquieren y procesan imágenes de satélites comerciales u otros, para el estudio y seguimiento del clima, la sismología, vulcanología, ocupación del suelo, riesgos naturales, hidrología, etc. De tal manera que mediante técnicas de radar por satélite se motorizan las deformaciones del terreno, pero también estas imágenes satélites ayudan a monitorizar otros riesgos como incendios, sequías e inundaciones) y c) el Sistema de información sobre ocupación del suelo (mediante los datos que proporcionan los otros dos planes, se localizan y describen cada una de las zonas según el fin pretendido, también para prevenir el daño en zonas de riesgo natural).

la cobertura indemnizatoria frente al riesgo natural. En nuestro país se ha asentado un sistema público de aseguramiento frente al riesgo extraordinario, ejercicio por el CCS. Para el sostenimiento de la cobertura se ha ideado una suerte de ingreso de derecho público: el recargo asociado al seguro de riesgo extraordinario.

El análisis del principal ingreso percibido por el CCS para dispensar la garantía aseguradora, vendrá acompañado de un repaso por otros sistemas de aseguramiento en el ámbito internacional con las pinceladas oportunas de carácter financiero. Sin obviar la necesidad de tratar previamente los cauces por los que debe discurrir la tributación del seguro del riesgo natural, para favorecer la suscripción del llamado seguro de catástrofes.

A. El recargo como principal ingreso del CCS por la cobertura pública del seguro de riesgo extraordinario

El CCS como entidad empresarial de carácter público ostenta autonomía financiera, percibiendo y administrando sus propios recursos y su patrimonio[693], sin depender directamente del presupuesto ministerial, aun contando con un permanente respaldo económico del Estado para garantizar la sostenibilidad de este sistema público de aseguramiento.

Es en el artículo 23 del Estatuto Legal del Consorcio de Compensación de Seguros, donde se regulan los recursos económicos con los que cuenta esta entidad pública empresarial para dar cumplimiento a sus funciones legales. A tal fin, incluye a las primas y recargos sobre capitales asegurados o primas, que se perciben con la finalidad de garantizar la cobertura de los riesgos asumidos por la misma; las subvenciones estatales que nutren las provisiones técnicas o corrigen insuficiencias para cubrir responsabilidades indemnizatorias; los productos y rentas de su patrimonio; así como cantidades recibidas por el ejercicio del derecho de repetición o por operaciones financieras, de crédito o similares, sin perjuicio de cualquier otro recurso establecido legalmente[694].

---

[693] Establece el artículo 24 del Estatuto Legal del CCS: "El patrimonio del Consorcio está constituido por todos los bienes, derechos, obligaciones y participaciones accionarias que le atribuye este estatuto legal y las demás disposiciones que le son de aplicación, así como los que en lo sucesivo adquiera o le sean incorporados. Asimismo, integran su patrimonio las aportaciones que el Estado realice a efectos de mantener el adecuado equilibrio técnico-financiero por cada ramo de aseguramiento, así como el margen de solvencia exigido al Consorcio por el ordenamiento jurídico en materia de seguros".

[694] En consecuencia, la sostenibilidad económica del consorcio se asienta en la percepción de ingresos públicos específicos y en la previsión de otras fuentes de financiación como son las aportaciones del Estado y los créditos del Banco de España o la emisión de obligaciones. Pero también cobra especial relevancia los beneficios que le proporciona su inversión en un patrimonio inmobiliario propio y distinto del Estado, formado por inmuebles de calidad con buena ubicación, cuyas operaciones de venta y alquiler le permiten dotar de fondos a su presupuesto. Todo ello, sin olvidar el papel de garante de su solvencia que adopta, en última instancia, el Estado, quien podrá realizar las correspondientes aportaciones públicas siempre que sea preciso para mantener una situación financiera sólida y equilibrada que le permita al Consorcio llevar a cabo sus funciones

Pues bien, el coste financiero que conlleva el cumplimiento de la función legal de resarcimiento ante los riesgos extraordinarios, se sostiene a través de unos ingresos específicos consistentes en los recargos obligatorios a favor del Consorcio que acompañan a las primas de seguro ordinario.

a. El examen de la naturaleza jurídica y de las características esenciales del recargo asociado al seguro de riesgo extraordinario

Estos recargos están concebidos como ingresos de derecho público y, por ende, con las prerrogativas administrativas que ello implica, incluida su reclamación por vía administrativa de apremio (sirviendo de título ejecutivo una certificación de descubierto emitida por el Director General de Seguros y Fondos de Pensiones). Pero, además, tiene un marcado carácter de ingreso afectado, en tanto sirven de fuente de financiación al cometido legal referido, es decir, como contraprestación por la cobertura garantizada en este ámbito del riesgo extremo[695].

Junto a este recargo por el seguro de riesgos extraordinarios, el Consorcio percibe otro tipo de ingresos que le permiten hacer frente a las obligaciones aseguradoras asumidas en el seguro agrario combinado Así, obtiene sendos recursos, por un lado, procedentes de las primas que cobra como asegurador directo respecto del porcentaje de coaseguro en el que participa. Y, por otro lado, también se nutre de las primas fijadas normativamente para retribuir sus funciones de reaseguro[696].

Dicho lo cual, el artículo 18 del Estatuto Legal regula el recargo en el seguro de riesgos extraordinarios, así como otros dos recargos percibidos por el CSS por las funciones ejercidas en el ámbito del seguro obligatorio de responsabilidad en la circulación de vehículos a motor y de la liquidación de compañías aseguradoras. Sin embargo, la norma legal únicamente atribuye la naturaleza tributaria al recargo destinado a la financiación de la actividad liquidadora, en virtud de lo dispuesto en el artículo 23.4 del Estatuto Legal[697]. La carencia de previsión legal que confiera el carácter tributario a otros supuestos lleva a tildar al recargo del seguro de riesgo extraordinario únicamente como un ingreso de derecho público, abstraído de cualquier reserva legal, lo que permite que la aprobación periódica de sus tarifas pueda efectuarse a través de resolución administrativa (concretamente de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones), previa propuesta del Consorcio de Compensación de Seguros.

Lo que ocurre es que es difícil no entrever una semejanza o apariencia de cariz tributario en estos últimos ingresos que no dejan de ser detracciones públicas coactivas. En esta línea existen estudios doctrinales que reformulan su existencia

---

[695] En el caso de los riesgos extraordinarios, Nájera Ibáñez lo define como el precio de la cobertura, cuya tarifa solo se diferencia en razón al interés protegido en la póliza ordinaria y se aplica de forma obligatoria sobre el capital asegurado. NÁJERA IBÁÑEZ (2010), pág. 15.

[696] Estos importes se denominan "primas de reaseguro", aunque cabe precisar que se asemejan más a recargos en tanto porcentajes girados sobre las propias primas de riesgo por cada línea de seguro que se fijan periódicamente por orden ministerial.

[697] Dice el precepto que se trata de un tributo que grava el contrato de seguro.

bajo una categoría especial de tributos asistemáticos, como figuras que deambulan fuera de los cauces trazados por el sistema tributario ordinario. Estos planteamientos optan por contemplarlos bajo la perspectiva de las extintas (cuando menos formalmente) exacciones parafiscales, como explica Muñoz Villareal[698].

Es obvio que el recargo de seguro extraordinario es de imposición obligatoria y permite sufragar un gasto público, pero no deja de ser un ingreso recaudado por una entidad pública empresarial que nutre su presupuesto particular y que sirve para financiar específicamente una de sus actividades legales. Y es evidente que estas condiciones son propias de la denominada parafiscalidad, aunque fuera extraída del orden legal con la incursión sustitutiva de otra figura -cajón desastre- denominada PPCPNT. Precisamente, bajo el paraguas de lo dispuesto en la DA 43ª LCSP, cabría hacerles partícipes de esta naturaleza, concretando esa condición general que ostentan de ingreso de derecho público. Al margen de esta última consideración, lo que puede ser más discutible es que el recargo por la actividad de liquidación reciba un trato diferente en cuanto a su calificación *ex lege* de tributo[699]. Es evidente que reúne, en términos generales, las mismas características anteriormente referidas, que compartiría con el resto de recargos, salvo que la trascendencia de esta función consorcial denote un interés prevalente que deba garantizarse con el sometimiento al principio de reserva legal.

Anteriormente ya se ha hecho mención a las modalidades o ramos del seguro ordinario que incluyen la cobertura del riesgo extraordinario y, por ende, que incorporan automáticamente el recargo a favor del Consorcio en sus primas. De tal manera, que el importe de este recargo se adiciona al coste del seguro y, por ende, son las entidades aseguradoras privadas quienes van a repercutir al tomador del seguro el recargo en favor del CCS junto con la prima. El cálculo del recargo se efectúa aplicando al capital asegurado un porcentaje distinto según el tipo de seguro y el bien asegurado, cuya tarificación es periódicamente actualizada por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones[700].

---

[698] MUÑOZ VILLARREAL (2018), pág. 366.

[699] Ciertamente la Ley no explica ni da razón de los motivos por los que solo confiere expresamente la condición de tributo al recargo por financiar las actividades de liquidación de aseguradoras. Podría situarse la justificación en la relevancia de la función de garantía ejercida en estos casos, en la mayor extensión de contratos de seguro sometidos a este recargo o simplemente en la herencia adquirida de los recursos atribuidos a la extinta Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras. Lo que es evidente que todos los recargos comparten el carácter obligatorio de su imposición y cobro, así como condicionantes de fraccionamiento del ingreso y de sometimiento al procedimiento de vía de apremio.

[700] Actualmente, están vigentes las tarifas establecidas en la Resolución de 28 de marzo de 2018 de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (BOE núm. 92, de 16 abril). Al margen de supuestos especiales, se puede señalar las siguientes tarifas aprobadas. Por un lado, respecto a los daños materiales, el recargo se fija en función del bien asegurado: 1) en viviendas y comunidades de propietarios de vivienda se aplica 0,07 por mil; 2) en oficinas, el 0,12 por mil; 3) en comercios (incluidos centros comerciales), almacenes y resto de riesgos sencillos, el 0,18 por mil; 4) en automóviles se fija en razón al tipo de vehículo, por ejemplo en turismos: 2,10 euros; 5) en obras civiles, también se determina en razón a la tipología: desde 0,28 por mil en el caso de autopistas, carreteras, vías férreas o conducciones, a 1,63 para puertos deportivos. Por otro lado, en los casos de daño a personas (seguro vida y accidentes), la tarifa general es de 0,003 por mil, salvo casos especiales. Y, por último, respecto a pérdidas de beneficios, se aplica el siguiente porcentaje: a) en los casos de viviendas y comunidades, el porcentaje adicional es del 0,0035 por mil sobre el capital asegurado de daños materiales; b) en el resto de riesgos, del 0,18 por mil sobre el capital asegurado en pérdidas de beneficios.

b. Nuevas previsiones en torno al recargo para garantizar la sostenibilidad futura del sistema

La legislación ha señalado en algún momento que "la actividad aseguradora supone el intercambio de una prestación presente y cierta, la prima, por una prestación futura e incierta, la indemnización"[701], y con ello estaría poniendo los cimientos de la técnica aseguradora, en tanto el cálculo de la prima se realiza tras una previa determinación y cuantificación del eventual siniestro y de sus consecuencias, con la pretensión de que pueda colmar las previsiones indemnizatorias estimadas ante el mismo. Y estas consideraciones son trasladables al seguro consorcial, como se colige del artículo 13.2 del Reglamento de Seguros de Riesgos Extraordinarios, en orden a que una adecuada tarificación es aquella que cumple con los principios de equidad y suficiencia exigidos en la técnica aseguradora[702]. De tal forma que es preciso garantizar una solvencia y liquidez permanente, que se persigue también con la constitución de provisiones de fondos o reservas técnicas de estabilización, financiadas con los excedentes no aplicados a la siniestralidad, que no se ven sometidos a carga fiscal[703].

A este respecto, debe admitirse, a la vista de las estadísticas elaboradas por el CCS, que los recargos anuales percibidos por la entidad en el cumplimiento de sus funciones de cobertura del riesgo extraordinario han garantizado hasta el momento, salvo ejercicios puntuales, la suficiente solvencia para hacer frente a las responsabilidades indemnizatorias. Ello, se constata en la siguiente comparativa entre ambas variables, correspondiente a daños en bienes, por siniestros acaecidos entre 2010 y 2018.

Año	Recargos	Indemnizaciones
2010	646.804.177	747.263.139
2011	652.598.466	684.751.763
2012	645.700.122	280.989.522
2013	661.506.944	182.845.749
2014	680.239.642	169.241.192
2015	695.139.588	184.918.478
2016	689.989.348	188.107.249
2017	692.081.036	189.853.074
2018	682.014.224	241.472.255

Fuente: Consorcio de Compensación de Seguros.

---

[701] Preámbulo de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras (BOE núm. 168, de 15)

[702] Esta técnica aseguradora se basa en hipótesis actuariales razonables, centradas, entre otros datos, en las informaciones estadísticas (artículo 94.1 de la citada Ley 2/2015).

[703] Pues bien, el Consorcio además de las provisiones exigidas por la ley de ordenación de seguros privados, está obligado legalmente a mantener una provisión técnica de estabilidad para garantizar el resarcimiento indemnizatorio de riesgos extraordinarios, a pesar de la voluble siniestralidad, de tal forma que puedan compensarse el exceso de daños indemnizables que no puedan ser cubiertos con el montante anual de recargos. Este fondo es fiscalmente deducible y se nutre de los beneficios obtenidos por dicha entidad después de impuestos, sin que exista un límite de acumulación en el mismo. Lo mismo sucede en cuanto al seguro agrario combinado, dado que también cuenta con una provisión técnica de estabilización propia para este cometido, que se financia también a través de excedentes, aunque, en este caso, sí que existe un límite económico, equivalente a las primas devengadas en los últimos cinco años

Merece apuntar que, con ocasión de eventos extremos de gran magnitud e intensidad, sí que se ha producido un exceso de siniestralidad por encima de la recaudación de recargos devengados. Sucedió en los cinco mayores siniestros acaecidos en nuestro país: en las inundaciones que sufrió el País Vasco, Cantabria y Navarra en agosto de 1983, el montante de indemnizaciones supuso más de 574,40% respecto a la suma obtenida de recargos; en otra inundación de la Comunidad Valenciana del año 1982, con motivo de la rotura de la presa de Tous, la diferencia porcentual fue de 192,44%; en el año 1987 se produjeron nuevamente inundaciones en la zona valenciana y murciana, que ocasionaron resarcimientos superiores a 143,62% respecto a las cuotas de recargos; y con menor incidencia, los siniestros generalizados de 2009 por tempestad cíclica atípica o los daños sufridos en Lorca en el año 2011 por el terremoto, superaron el 17,63% o 4,93%, respectivamente, sobre el total de recargos[704].

Esta trayectoria histórica demuestra el buen funcionamiento financiero de la actividad consorcial. Sin embargo, no pueden obviarse los pronósticos que anuncian una progresiva intensificación y frecuencia de los siniestros con motivo del cambio climático, afectando sobremanera a los seguros con coberturas en estos riesgos. Lo deja claro la Comisión Europea en el "Libro Verde sobre el aseguramiento de catástrofes naturales y antrógenas"[705], cuando asevera que, "*en general, se prevé que la probabilidad de que se produzcan la mayor parte de los tipos de fenómenos meteorológicos extremos aumentará considerablemente. Al aumentar los riesgos, podría llegarse a una situación de indisponibilidad o inasequibilidad de los seguros en determinadas zonas*". Bajo esta perspectiva futura, el CCS no se ha mantenido inerte, sino que ha mostrado su preocupación por garantizar a largo plazo la sostenibilidad del seguro de riesgos extraordinarios y del seguro agrario combinado, considerando la necesidad de incidir en la reducción de la exposición y vulnerabilidad del riesgo[706].

Y es que la intervención del Consorcio en el campo de la prevención del riesgo no solo es necesaria para su propio funcionamiento y viabilidad futura[707], sino que está avalada legalmente dentro de sus funciones públicas. Así se colige del artículo 16 c) de su Estatuto legal, dado que el Consorcio debe elaborar planes y programas de prevención y reducción de siniestros, y debe desarrollarlos a través de campañas y medidas preventivas[708].

---

[704] CONSORCIO DE COMPENSACIÓN DE SEGUROS (2016), pág. 152.

[705] COM (2013) 213 final.

[706] Noticia publicada el día 23 de enero de 2020 por Francisco Espejo Gil (Responsable de Área, Consorcio de Compensación de Seguros) con el título "El aseguramiento de los riesgos catastróficos en España y el cambio climático", que puede consultarse en el enlace web: https://www.inese.es/el-aseguramiento-de-los-riesgos-catastroficos-en-espana-y-el-cambio-climatico/.

[707] En la línea con lo expresado por algún autor como Andersen, hay que reconocer que las medidas asentadas en la prevención y mitigación no solo van a permitir menguar el nivel de siniestralidad (esto es, de pérdidas esperadas que tengan que ser objeto de indemnización), sino que cada vez se van a presentar como factores esenciales para garantizar el desarrollo y la viabilidad futura del mercado de seguros local. [ANDERSEN (2002), pág. 20].

[708] En este sentido, desde instancias internacionales centradas en los grandes riesgos de nuestra era, IPCC reconoce que los mecanismos de tipo asegurador están vinculados a la reducción del riesgo de desastre y la adaptación al cambio climático, no solo porque permiten financiar la recuperación y la reconstrucción post-evento, sino porque también pueden ser determinantes para reducir la vulnerabilidad y proporcionar conocimientos e incentivos para disminuir el riesgo. IPCC (2012), pág. 9.

c. ¿El recargo correspondiente al seguro de riesgos extraordinarios puede servir como herramienta de gestión del riesgo natural?

Bajo la perspectiva de previsión y prevención del evento natural, cabe atisbar la utilidad del recargo como instrumento financiero en la gestión del riesgo extremo, al menos, en tres vertientes diferenciadas.

Por un lado, en la necesidad paulatina de incrementar estos ingresos públicos ante una posible frecuencia e intensidad de los eventos extraordinarios, que podría lograrse haciendo contribuir en mayor medida a quienes obtienen, o pueden obtener, un mayor beneficio de la cobertura del seguro de riesgo extraordinario, con el establecimiento de una tarifa en función de la exposición al riesgo (como puede ser la localización en zonas de alto riesgo, pero también puede introducirse otros factores determinantes en el daño como el tipo de construcción).

Por otro lado, cabe la introducción de ajustes o bonificaciones con un marcado acento preventivo, en la línea de la utilización del recargo para ejercer influencia en la sociedad, de tal manera que se module su carga económica dependiendo de las medidas de protección que existan o se adopten para reducir la exposición o mitigar los efectos perjudiciales ante un evento extremo.

Y, por último, no debe descartarse la posibilidad de imprimir al recargo una vocación finalista de carácter preventivo, incorporando a la norma legal que una parte de los excedentes anuales pudiese ser aplicada a medidas de este cariz, ya fuere para financiar inversiones como pueden ser construcciones de infraestructuras orientadas a la reducción del riesgo o en forma de ayudas adicionales a los afectados para una reconstrucción de los bienes asegurados introduciendo medidas específicas de reducción de riesgo.

Es común a la hora de señalar las debilidades de los distintos mecanismos de aseguramiento (también respecto de aquellos que cubren el riesgo catastrófico), hacer alusión al "riesgo moral". Es decir, aquel riesgo que Nájera Ibáñez identifica con "*la inclinación a la despreocupación que puede instalarse en los asegurados descuidando la protección de sus bienes por la seguridad de contar con una indemnización en caso de daños*"[709]. Y ciertamente este es uno de los inconvenientes que podría conllevar nuestro sistema aseguramiento público, por dos condiciones claras, por el automatismo con el que se extiende la cobertura del riesgo extraordinario con la mera suscripción de la póliza ordinaria; y, por otro lado, por la igualitaria tarificación del recargo, que solo se descompone en razón al tipo de bien o interés asegurado. De tal forma, que existe un sistema de tarifas de aplicación general, sin diferencias en todo el territorio nacional y para todo tipo de riesgos cubiertos. Esta forma de configurar el recargo tiene su explicación en el régimen compensatorio. Efectivamente, establece el artículo 13.2 del Reglamento del Seguro de Riesgos Extraordinarios que las tarifas de los recargos tienen que basarse en los

[709] NÁJERA IBÁÑEZ (2010), pág. 13.

"*principios de compensación entre tipos de bienes o de riesgos, zonas geográficas y grados de exposición*". Este esquema basado en la compensación, fruto del trato igualitario (también calificado de solidario) de sus tarifas, se ha presentado y defendido como imprescindible para dotar de viabilidad económica a nuestro sistema consorcial[710].

Sin embargo, proliferan estudios sobre la financiación de la gestión del desastre[711], bajo la consideración de que el riesgo moral en el seguro de catástrofes se puede contrarrestar ajustando las primas de acuerdo con las condiciones del riesgo y la adopción de acciones de mitigación. También la Comisión Europea en el Libro Verde sobre el aseguramiento de catástrofes naturales y antrógenas plantea una fijación de precios de los seguros como un incentivo basado en el mercado, para promover conciencias, prevención y atenuación del riesgo (punto 3.1).

Así, explicaba que los asegurados se verían alentados a adoptar medidas de mitigación del riesgo si la prima reflejase equitativamente el nivel de riesgo y llevase aparejados descuentos adecuados a las inversiones individuales de los asegurados para reducir las pérdidas esperadas.

La propuesta se volvió a poner de manifiesto en la Conferencia que la OCDE celebró en Paris, en mayo de 2016, sobre la gestión financiera del riesgo de inundación, donde también se planteó que "*la tarificación del seguro basada en el nivel de riesgo puede aportar una señal importante a las propiedades sobre su nivel de riesgo y proporciona incentivos para reducir ese nivel de riesgo y, así obtener reducciones en la prima*[712]".

Con el pensamiento puesto en el funcionamiento del mercado de seguros, hay autores como Gómez Santos que profundizan en este aspecto, cada vez más en valor en muchos sectores económicos, también en el asegurador, como es el uso masivo de datos (Big data) al servicio de prácticas comunes como es la discriminación de precios[713]. Esta autora remarca que el volumen de datos disponibles puede ser determinante para detectar comportamientos o circunstancias proclives a presentar mayor riesgo de siniestralidad, por lo tanto, este conocimiento puede servir de detonante para diseñar la estrategia aseguradora que mitigue el riesgo moral, introduciendo externalidades positivas que favorezcan actuaciones individuales en aras de la reducción del riesgo, con la consiguiente obtención de mejores ventajas económicas en el precio del seguro[714].

---

[710] El propio Consorcio mantiene que, si no rigiera el principio de compensación, *"sería insostenible la natural antis elección de estos riesgos. Exigir el recargo únicamente a los riesgos que voluntariamente optasen por estar cubiertos frente a los eventos extraordinarios haría inviable el sistema, pues sólo optarían por incorporarse al mismo quienes tuvieran mayor grado de exposición"*. CONSORCIO DE COMPENSACIÓN DE SEGUROS (2016), pág. 12.

[711] KEIPI y TYSON (2002), pág. 17.

[712] WOLFROM, L. (2016), pág. 6.

[713] Esta autora se refiere a la discriminación de precios, pensando en que *"la determinación técnica de la tarifa sea distinta con razón en la mayor información obtenida a través de Big data que revele un riesgo individual mayor o menor del establecido en las estadísticas tradicionales".* [GÓMEZ SANTOS (2019), pág. 15].

[714] GÓMEZ SANTOS (2019), página 8.

Al lado de los beneficios que se atisban en prácticas proclives al incentivo que supone condicionar el precio del seguro al nivel de riesgo, también se han puesto de manifiesto inconvenientes, incluso por las mismas instituciones que defienden sus bondades.

En efecto, figuran también reparos en el referido Libro Verde sobre el aseguramiento de catástrofes, aunque lo sean con un perfil subsanable: a) el incentivo puede resultar infructuoso, si el alto coste de la inversión, que debe realizar el asegurado para reducir el riesgo, resulta desproporcionado en razón al importe que se paga como precio del seguro; b) una prima que refleje riesgos reales, se puede convertir en inasequible y, además, propiciar que aquellos asegurados con alto riesgo queden fuera del aseguramiento; y c) la fijación de precios basada en el riesgo requiere de un proceso de suscripción más sofisticado, un alto grado de información y, por ende, implica mayores costos administrativos para las aseguradoras. Ante ello, plantean posibles soluciones en torno al contrato de seguro a largo plazo[715], no sin mencionar posibles fórmulas de cooperación entre el poder público y el sector privado, que sirvan de complemento para solventar los fallos del mercado asegurador, para terminar conminando a los Estados miembros a proponer incentivos que alienten a los ciudadanos a protegerse por sí mismos (corresponsabilidad).

Pues bien, también existe una opinión divergente que proviene de fuentes del Consorcio, que entienden que nuestro sistema no requiere de incentivos basados en una tarificación en razón al riesgo, cuando vienen observando una tendencia descendente en la cuantía indemnizatoria sufragada por siniestro, que se asocia a una inercia, en la disminución del nivel de riesgo, producida sin tener que promover medidas adicionales[716]. Y ciertamente en nuestro país, no solo no se ha modificado la forma de calcular las tarifas del recargo, que huyen de cualquier heterogeneidad más allá de su distinción en razón al bien asegurado, sino que los porcentajes o tasas de cada uno de estos bienes han menguado en los últimos años, debido a los excedentes obtenidos que han propiciado el crecimiento de la reserva de estabilización, lo que ha permitido un ajuste a la baja en la tarificación[717].

---

[715] Explica la Comisión Europea que: *"Un contrato de seguro a largo plazo al que se apliquen una tarificación transparente basada en el riesgo y descuentos en las primas por atenuación del riesgo podría reforzar los incentivos económicos, haciendo que la inversión en la atenuación del riesgo redunde en beneficio de ambas partes (asegurador y asegurado). Un contrato a largo plazo a un precio garantizado, o un precio sujeto a condiciones predefinidas en cuanto a las tarifas máximas o ajustes periódicos a la inflación, podría proporcionar seguridad financiera y contractual a los asegurados. Asimismo, podría rebajar los costes administrativos y de transacción para ambas partes, al no tener que renegociarse cada año el contrato".* (Punto 3.2 del Libro Verde sobre aseguramiento de catástrofes naturales y antrógenas)

[716] Fuentes del Consorcio han venido explicando que *"los datos del CCS permiten demostrar que, pese a la tendencia creciente de daños por causas hidrometeorológicas en España, fundamentalmente como consecuencia del aumento de la penetración del seguro y del valor de la exposición al riesgo, el coste por siniestro, eliminado el efecto de la inflación, se ha dividido por cuatro en los últimos 40 años, lo que evidencia una reducción significativa del riesgo y la eficacia de las medidas de alerta temprana, gestión de emergencias, concienciación de la sociedad, ordenación territorial y de las infraestructuras para la reducción de los daños. Igualmente, también demuestra que aunque en el caso español, las primas del seguro de riesgos extraordinarios no reflejen el nivel del riesgo expuesto particular, sino que se calculan globalmente, este hecho no es un impedimento para que se produzca una reducción tan significativa del riesgo".* [ESPEJO GIL (2017)].

[717] Véase Introducción a la citada Resolución de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, de fecha 28 de marzo de 2018.

d. El sistema digital de información de recargos, también al servicio de la gestión del riesgo y la siniestralidad

Sea como fuere, lo que está adquiriendo cada vez un mayor peso en nuestro sistema de aseguramiento es el uso masivo de información a la hora de gestionar el riesgo y la siniestralidad asociada al mismo, contribuyendo claramente a su eficiencia[718]. Así, parece confirmarlo el esfuerzo del Consorcio por mejorar la operatividad del servicio mediante la implantación del sistema digital de información de recargos[719].

A partir del 1 de enero de 2019 entraron en vigor modificaciones sustanciales que afectan tanto a la vía de transmisión de los datos informativos al Consorcio, como al contenido de esta información. En esta fecha se pone en funcionamiento el llamado Sistema de Información de Recargos (SIR)[720], que es un mecanismo digital a través del cual las entidades de seguros proceden a la remisión de los nuevos modelos de declaración e ingreso de los recargos, junto con un fichero de información complementaria, en el que dan cuenta de los elementos esenciales relativos a las pólizas suscritas con este recargo obligatorio, de los capitales asegurados y de la localización geográfica del riesgo asegurado.

Podría pensarse que esta nueva vía de comunicación electrónica no es sino un mero avance aplicado al deber de facilitar información ya regulado en el artículo 14 del RD 300/2004[721]. Pero no solo reviste esa cualidad. Esta novedad tecnológica va a suponer introducir una herramienta útil dentro de la gestión de los riesgos, que sirve para optimizar la cobertura dispensaba en cuanto al riesgo extraordinario. Efectivamente, el Plan Actuarial, que marca la estrategia del CCS en el período comprendido entre 2020 y 2022, anuncia como un objetivo o novedad destacable *"la explotación de la información, sobre capitales expuestos y riesgos, procedente del Sistema de Información de Recargos (SIR)"*. La explotación de estos datos (entre los cuales se encuentra la información sobre la localización geográfica de los bienes asegurados) significa ampliar el conocimiento sobre los riesgos asegurados y sobre la exposición de los capitales asegurados a los riesgos extraordinarios. Y la finalidad se explica en el propio Plan, en tanto va a permitir abordar acciones proactivas orientadas a la reducción de esta exposición al evento extremo y a contrarrestar los

---

[718] ALARCÓN FIDALGO (2018), págs. 63-89.

[719] Se reconoce expresamente en la Resolución del Presidente del Consorcio de Compensación de Seguros de fecha 27 de marzo de 2018 (Preámbulo).

[720] El Sistema de Información de Recargos se configura en virtud de dos Resoluciones dictadas por la Presidencia del Consorcio de Compensación de Seguros: Resolución de 27 de marzo de 2018 (BOE núm. 90, de 30 abril) y Resolución de 31 de octubre de 2018 (BOE núm. 292, de 4 diciembre)

[721] Refiere el artículo 14 del Real Decreto 300/2004, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Seguro de Riesgos Extraordinarios que "l*as entidades aseguradoras que operen en los ramos de seguro con recargo obligatorio a favor del Consorcio de Compensación de Seguros deberán facilitar a dicha entidad pública empresarial la información relativa a las pólizas, riesgos, garantías, coberturas, cláusulas y capitales que afecten a dichas operaciones en los modelos que al efecto apruebe la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones a propuesta del Consorcio de Compensación de Seguros".*

impactos del cambio climático sobre las coberturas del CCS en el seguro de riesgos extraordinarios y los seguros agrarios[722].

En el momento en el que se suscriben estas líneas, no se conoce en qué van a consistir y cómo se van a materializar esas "acciones proactivas" anunciadas en el Plan estratégico. Tal vez las pretensiones no se ciñan más allá de fomentar el estudio de la exposición al riesgo extraordinario y de la incidencia del cambio climático, porque así figura en la tabla de temas programados dentro del Eje de Responsabilidad Social Corporativa de dicho Plan. Sin embargo, el documento aclara expresamente un aspecto importante, y es que estos estudios deben estar orientados a la disminución de la exposición y la siniestralidad. Y, evidentemente, cabe entender que solo podrán adoptarse acciones eficaces, con un fin reductor del riesgo, si se corresponden o van acompañadas de medidas concretas que en la práctica redunden en la prevención o la mitigación de los posibles efectos adversos que pueda traer consigo el evento extraordinario.

En cualquier caso, hay que pensar que tener a disposición una información más detallada sobre la localización del riesgo, va a permitir al CCS perfeccionar sus estadísticas de exposición y de siniestralidad, para que el análisis conjunto de ambos resultados y su evolución, sirva de base en las modificaciones futuras de las tarifas[723].

Precisamente, esta información se atisba esencial para que perdure el modelo de aseguramiento del riesgo extremo, en línea con ideas básicas reiteradas por la Unión Europea: *"la ausencia general de datos y su ambigüedad, constituyen un obstáculo para el desarrollo de los seguros de catástrofes*[724]*"*.

Dicho lo cual, en España es evidente que la cobertura del riesgo extraordinario sigue sostenida principalmente por la garantía que se ofrece desde el sector público, con una limitada proliferación del seguro privado en este ámbito. Y evidentemente el sistema gestionado por el Consorcio ha dado muestras de eficacia y de una holgada solvencia. Sin embargo, no puede hacer caso omiso a los pronósticos que anuncian una mayor incidencia futura del evento extremo, que, lógicamente, incrementará la carga financiera.

Pero, además, hay otro aspecto importante que, pese a su obviedad, no puede pasarse por alto, y es que cualquier evento extremo origina importantes desembolsos económicos procedentes del conjunto de la Administración pública, sobre

---

[722] Plan de Actuación Trienal 2020-2022, pág. 4.

[723] En parecidos términos, se pronuncia el apartado Primero, punto 2, de la Resolución de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

[724] Los motivos de esta necesidad de información para la aceptación del seguro de catástrofes desde el punto de vista del asegurador, los deja claro la Comisión en el Libro Verde del aseguramiento de catástrofes naturales y antrógenas: "*La asimetría de información entre el asegurado y el asegurador determina el proceso de suscripción. Los aseguradores necesitan obtener información adecuada para definir correctamente los grupos de riesgo y evitar una selección adversa. Si se carece de información apropiada sobre el riesgo, será difícil calcular primas basadas en ese riesgo*" (Apartado 3.5).

todo en forma de ayudas y subvenciones públicas, créditos avalados, así como beneficios fiscales o bonificaciones de otras obligaciones de pago (cuotas de la seguridad social). Hay que admitir que no se han hallado estudios transparentes y completos que permitan un examen exhaustivo de cifras oficiales, pero la simple consulta de las normas sobre medidas urgentes, dictadas tras cualquier situación catastrófica, revela la enorme repercusión económica que supone un fenómeno extremo (inundación, sequía o terremoto) para los presupuestos públicos de todos los niveles territoriales, con la movilización de importantes cantidades del erario público y una consiguiente merma en la recaudación de muchos de los ingresos habituales.

Por lo tanto, subyace un interés general prevalente por la promoción incesante de todo tipo de medidas y políticas que avancen en la prevención del riesgo extremo, con todas las herramientas de carácter público que puedan resultar eficaces y con la colaboración permanente de toda la estructura que compone el sector público, evitando una visión del mismo, cual compartimentos cerrados, cada cual con su función exclusiva y excluyente.

No puede desconocerse que, más allá del índice de la siniestralidad cubierta por la entidad pública empresarial, ante un evento catastrófico hay un considerable impacto económico para las arcas públicas que debe también tenerse presente a la hora de pensar en propuestas de mejora. La eficiencia económica que está demostrando el Consorcio en este ramo no tiene que ser el único criterio para perpetuar un modelo de funcionamiento, si existe margen para introducir variaciones que contribuyan a la consecución del objetivo público de gestión del riesgo natural, sin poner en peligro la viabilidad del sistema. Así, el seguro de riesgo extraordinario se vislumbra como instrumento financiero útil para promover estas iniciativas, más allá de su finalidad puramente compensatoria del daño, máxime teniendo en cuenta los excedentes anuales que viene propiciando.

De tal forma que, además de un ajuste a la baja en las tarifas del recargo (aunque sea una exigencia legal), cabría estudiar un destino parcial del excedente en aras de la prevención o, cuando menos, la introducción paulatina de medidas incentivadoras, que bien podrían iniciarse con deducciones del recargo o de la prima ante circunstancias que constaten la adopción por los asegurados de acciones individuales que reduzcan la exposición al riesgo. Evidentemente, estas modificaciones van acompañadas del previo paso, y es dar la suficiente información al asegurado, primero, para que tome conciencia sobre el riesgo al que está expuesto, pero también para que conozca la tarifa aplicable en la cobertura del riesgo natural[725]. Con ello, no cabe rechazar *a priori* la configuración del precio del seguro (tanto del recargo a favor del Consorcio, pero también de la prima en otras pólizas) con

[725] Así se expresaba en el Informe encargado por la Comisión Europea a la consultora Ramboll y al Instituto de Estudios Medioambientales de la Universidad Libre de Ámsterdam, en agosto de 2017, bajo el título "Aseguramiento de riesgos de desastre de origen hidrometeorológico y climático: inventario y análisis de mecanismos para dar apoyo a la prevención de daños en la Unión Europea" (pág. 13).

unos criterios que permitan cuantificar o bonificar el nivel de riesgo. Y es que el futuro del seguro de catástrofes, aunque se sostenga sobre un sistema eminentemente público, no podrá desconocer lo que expresó la Resolución del Parlamento europeo, de 5 de febrero de 2014, sobre el aseguramiento de catástrofes naturales y antropogénicas, en orden a que *"la tarificación basada en el riesgo debe ser un elemento primordial en la disponibilidad de las coberturas de los seguros"*.

B. Una perspectiva tributaria proclive a una tendencia que se va imponiendo a favor del seguro de catástrofes

Es indiscutible el papel relevante del aseguramiento en el ámbito de la gestión financiera del riesgo por desastre natural, que se presenta como una alternativa ineludible para contener el impacto financiero que supone para el erario público afrontar las compensaciones y reparaciones por los daños que originan los fenómenos extremos, Desde diversas organizaciones e instituciones internacionales se lanzan continuos mensajes a los Estados para desarrollar una política de fomento del aseguramiento contra los riesgos. Desde la Unión Europea[726] se advierte de la necesidad de sensibilizar a la población con una labor de concienciación y divulgación de datos[727], del incentivo social que supone una tarificación asequible de los seguros privados y de la exigencia de dotar de viabilidad económica a la contratación que asegure una oferta adecuada. En consecuencia, aunando esfuerzo en estas tres direcciones, parece que se halla el camino para favorecer la contratación de seguros en el ramo que incluya la cobertura del riesgo natural.

En aras de incentivar la contratación del que se ha llamado "seguro de catástrofes"[728], sobre todo si es opcional, muchos países han apostado por el apoyo público, ya sea convirtiendo a la Administración en aseguradora o reaseguradora pública, ya incorporando algún subsidio o ayuda a la prima de seguro para hacerla más asequible (es el caso del seguro agrario combinado español). La OCDE, que ha analizado la gestión financiera del riesgo, fundamentalmente por lo que respecta a las inundaciones, ha venido a poner de manifiesto tres modelos existentes en orden al impulso público de la contratación del seguro: la suscripción obligato-

---

[726] Suyas son las consideraciones que aparecen en el Libro Verde, elaborado sobre el aseguramiento de catástrofes naturales y antropogénicas (COM/2013/0213), en orden a que el seguro desempeña una función específica: no impide la pérdida de vidas o activos, pero contribuye a reducir el impacto económico y facilita la recuperación tras una catástrofe.

[727] Como sostiene la OCDE "la aversión al riesgo genera demanda de cobertura".

[728] El "seguro de catástrofe" se incluye en todos los ramos del seguro, esto es, vida, salud, bienes, seguros agrarios, ramos de responsabilidad, pérdida de beneficios u otros. Y puede ser o bien un seguro de indemnización (en los que se reintegra por los daños sufridos), o bien puede estar basado en datos paramétricos o índices (en el que se abona una cantidad fija en función del tipo de evento acaecido y su magnitud). Este último tipo de aseguramiento basado en datos objetivos, tiene su ventaja en la falta de ambigüedad en cuanto al monto indemnizatorio, ahora bien, es exigible que el índice sea público, transparente y general. Y tiene un inconveniente relevante, y es que puede no cubrir las pérdidas económicas sufridas si no se diseña una correcta correlación entre el índice y el daño. Uno de los parámetros más utilizados es el nivel de precipitación.

ria del seguro por disposición legal (cómo sucede en Suiza), la extensión automática con la suscripción de determinadas pólizas voluntarias (es el caso español) o bien una oferta obligatoria del seguro de catástrofes por parte de las aseguradoras (en términos similares, aunque no idénticos, cabe mencionar el modelo de Reino Unido en la cobertura aseguradora de inundaciones)[729]. Unido a ello, han surgido iniciativas de modulación de la prima en función del nivel del riesgo al que se ve expuesto el asegurado o de la inversión que este realice para reducir el mismo, incluso orientando el pago indemnizatorio bajo estas condiciones. Sin embargo, siguen persistiendo ciertos problemas que ralentizan una mayor penetración social de la cultura del seguro en este ámbito, continúa existiendo una subestimación del riesgo por parte de la población, un desconocimiento de las coberturas del seguro e incluso de las expectativas indemnizatorias del mismo, así como un abuso de las ayudas públicas en caso de desastres naturales que crean la visión innecesaria del seguro privado[730].

En cualquier caso, es evidente que el seguro redistribuye y reduce el riesgo financiero asociado a los eventos adversos y esto es precisamente lo que le hace, a priori, adecuado a estos fines. Ahora bien, cierto es que aquello que pueda encarecer el coste de estos productos financieros puede ser un elemento disuasivo y un freno en la expansión de su contratación por la ciudadanía, salvo que la suscripción sea obligatoria. Y, en este sentido, la política fiscal resulta decisiva para servir de estímulo o cortapisa en su desarrollo, motivo por el cual, los expertos advierten de la necesidad de estudiar previamente las consecuencias (en la viabilidad del seguro) que puede entrañar una tributación que afecte al contrato de seguro, poniendo el acento en la necesidad de optar por incentivos fiscales[731]. Un planteamiento que podría mejorar la aceptación de estos seguros sería el establecimiento de tributos que graven su prima, pero imprimiéndoles un carácter finalista, de tal forma que sus ingresos se destinaran a la inversión en prevención o reducción del riesgo natural[732].

En nuestro país, sin embargo, la situación difiere bastante de este último planteamiento. Ya hemos visto, que el sistema diseñado se asienta en una asunción de

---

[729] En este caso la cobertura del riesgo de desastre de inundaciones por las aseguradoras británicas se compensa con un compromiso del gobierno en invertir en la reducción del riesgo.

[730] También merece ser meramente apuntado, que la penetración social del seguro exige de la presencia de diversos factores, algunos de ellos ya han sido apuntados en el texto, otros forman parte de la evaluación que efectúan las aseguradoras, que centran su atención en modelos de aseguramiento que se adapten a cada país, en seguros que puedan ser asumidos por un gran grupo de riesgo y en la necesidad de una previsión de cuantificación de la pérdida económica que tendrían que cubrir, pero teniendo en cuenta que tienen que ser riesgos aleatorios y no absolutamente predecibles. Aunque la motivación más relevante será que el coste de la prima (o los ingresos que recauden) sea suficiente para cubrir esas expectativas de pérdidas.

[731] OCDE (2016) pág. 90.

[732] En un sentido similar, se han hecho propuestas de aplicación de cargos adicionales a la prima de los seguros contratados por empresas energéticas en función de las emisiones de gases de efecto invernadero que realicen, con el fin precisamente de financiar los costes de adaptación al cambio climático e impulsar una economía "baja en carbono" [Webster y Clarke (2017)].

cobertura indemnizatoria a cargo del CCS. Ahora bien, ello ni excluye la existencia de pólizas de seguro privado cubriendo estas contingencias (precisamente el Consorcio opera de forma subsidiaria, en caso de inexistencia de cobertura privada), ni podemos obviar que es imprescindible para que el Consorcio despliegue su capacidad indemnizatoria que el damnificado tenga suscrito un seguro en los ramos previstos en la norma reglamentaria. Así las cosas, en España, el contrato de seguro está gravado por una figura impositiva indirecta denominada Impuesto sobre la Prima de Seguro (IPS)[733], que se estableció teniendo en cuenta que las operaciones de seguro y reaseguro eran objeto de exención en el IVA[734]. El tributo se exigió a partir del 1 de enero de 1997, en virtud de un precepto incluido en una Ley de acompañamiento a unos Presupuestos Generales, el artículo 12 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social[735], sin que, hasta el momento, haya sufrido ni excesivas modificaciones legales ni un desarrollo reglamentario. El apartado dos del citado artículo 12, establece que estará sujeta al impuesto la realización de las operaciones de seguro y capitalización basadas en la técnica actuarial, a las que se refiere la normativa legal sobre ordenación y supervisión de seguros privados[736]. Pues bien, es preciso aclarar cualquier atisbo de error que pudiera extraerse de su tenor literal, dado que no se grava la celebración del contrato, sino que el gravamen recae sobre el cobro periódico de la prima de seguro. Dicho lo cual, pasando a reflejar los elementos estructurales del impuesto, diremos que los sujetos pasivos son las entidades de seguro[737]. Aunque, existe una excepción de responsabilidad solidaria en el pago, de los empresarios o profesionales contratantes establecidos en España, cuando no se acredite la repercusión del impuesto en operaciones sujetas que se hayan suscrito con entidades aseguradoras situadas en otros Estados miembros, pero que operen en libre prestación de servicios en nuestro país. Si nos atenemos al hecho imponible de este impuesto[738], habremos de concluir, teniendo en cuenta las exenciones previstas en el apartado cinco del mentado artículo, que se trata de un impuesto que vendría a gravar especialmente los seguros de riesgo[739], por cuanto no es el ahorro el foco en el que tiene puestas las miras este gravamen. De

---

[733] Según se expresa en la Exposición de Motivos de la Ley 13/1996, el impuesto fue establecido por la necesidad de incrementar la recaudación para hacer frente a los ajustes deficitarios exigidos al Estado español por su entrada en la CEE.

[734] Artículo 20. Uno 16º de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre.

[735] BOE 31 diciembre 1996, núm. 135.

[736] La norma cita la ya derogada Ley 30/1995, de 8 noviembre, de ordenación y supervisión de seguros privados (BOE núm. 268, de 9 noviembre), que ya ha sido superada por dos sucesivas normas legales, el Real Decreto Legislativo 6/2004 de 29 de octubre (BOE núm. 267, de 5 noviembre) y actualmente por la vigente Ley 20/2015 de 14 de julio de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras (BOE núm. 168, de 15 julio).

[737] Es evidente que las aseguradoras repercuten su importe a los asegurados que, en definitiva, son quienes soportan la carga impositiva.

[738] A tenor del artículo 12. Dos la Ley 13/1996, no están sujetas al impuesto las operaciones derivadas de conciertos de las aseguradoras privadas con la Seguridad Social o entidades de derecho público.

[739] En palabras de Carbajo Vasco, el IPS pretende gravar "el producto asegurador genuino, es decir, el que cubre los riesgos, el seguro-prevención" [Carbajo Vasco (2009)].

tal forma que están exentas las operaciones de seguro de vida, seguros colectivos que instrumentan sistemas alternativos a los fondos y planes de pensiones, entre otros. Y con estos, merece destacar la exoneración prevista para los seguros agrarios combinados, creados con una evidente implicación de la Administración pública.

El ámbito espacial de aplicación del tributo determina que deba ser en territorio español donde se localice el riesgo y el compromiso en los términos previstos en la normativa sobre ordenación y supervisión de seguros privados, independientemente del lugar en el que se lleve a cabo el cobro material de las primas. Si bien, también se aplica el tributo cuando un empresario o profesional contrate el seguro en el ejercicio de sus actividades empresariales y profesionales; y se encuentre en España la sede de su actividad, o su establecimiento permanente o, incluso, su domicilio. La base imponible está constituida por el importe de la prima de seguro, descontando el recargo a favor del CCS y los demás tributos. Y, por último, el devengo impositivo se señala en el momento del cobro de las primas en base al criterio de caja. En cuanto a la incidencia económica de esta imposición tributaria en el coste del seguro, ciertamente no es reseñable, dado que su tipo impositivo está fijado en el porcentaje del 6% sobre la base imponible y, por lo tanto, inferior incluso al tipo de otros impuestos sobre el consumo.

Una ventaja fiscal que puede contribuir notablemente a la suscripción del contrato de seguro es la consideración del coste de la prima del seguro como gasto fiscalmente deducible para el cálculo de la base imponible de los impuestos de corte generalista.

En nuestra normativa, se contempla la deducción de la prima de seguro como gasto de la actividad empresarial o profesional de sociedades y otras entidades a fin de calcular la base imponible del Impuesto de Sociedades (IS), en tanto concurran unos requisitos precisos que suponen que no esté excluido de la deducción por la normativa fiscal -es decir, que tiene que ser un gasto correlacionado con la obtención de ingresos, debidamente contabilizado, que esté ya devengado y disponga de justificación adecuada-. También para el cálculo del rendimiento neto de actividades económicas en el IRPF se siguen las mismas pautas que en el Impuesto de Sociedades[740], con la salvedad de los rendimientos de actividades económicas en estimación objetiva donde el rendimiento se calcula multiplicando los importes fijados para cada actividad por los módulos, signos o índices determinados.

Y difícil es reseñar otros casos de desgravación del coste del seguro en el IRPF, salvo para fijar el rendimiento neto del capital inmobiliario, que contempla, como gasto susceptible de deducción, el importe de las primas de contratos de seguro de daños sobre los bienes y derechos productores del rendimiento.

---

[740] De conformidad al artículo 28 de la Ley 35/2006, el rendimiento neto de las actividades económicas se determinará según las normas del impuesto de sociedades salvo las especialidades previstas en los artículos 30 para la estimación directa y el artículo 31 para la estimación objetiva.

En consecuencia, a nadie escapa que este tipo de medidas fiscales resultan harto eficaces para encaminar determinadas conductas y fomentar políticas concretas que también pueden tener al seguro como objetivo principal. De hecho, buenos ejemplos existen en la norma española encaminados a impulsar un aseguramiento, diferente al que aquí interesa, con una finalidad eminentemente de ahorro.

Cabe señalar que, aunque no se advierten consecuencias económicas especialmente gravosas para el aseguramiento en este país, tampoco se aprecian incentivos fiscales orientados a su promoción[741]. Posiblemente pudiera ser fruto de la propia forma de aseguramiento del riesgo extraordinario en España, asentado en una cobertura de carácter público, de tal forma que precisamente contar con esta protección parece suficiente motivación para tener suscrita una póliza de seguro privado y, por otro lado, actividades más expuestas al riesgo natural como son las agrícolas tienen a su alcance un seguro normado y claramente subvencionado que suple la necesidad de incentivar su contratación mediante ventajas fiscales.

En consecuencia, el seguro de catástrofes y el resto de instrumentos del mercado de capital diseñados con este fin, son los "salvavidas" en los que se están apoyando todas las propuestas y estudios sobre la gestión financiera de los riesgos naturales para contrarrestar el impacto financiero en las economías de los países. El asentamiento del seguro en la sociedad va a requerir de la presencia de múltiples factores, también de la necesidad de una fiscalidad adecuada. Y en este sentido se hace preciso que tanto asegurados como aseguradoras tengan certeza sobre las exacciones fiscales que afectan a estos seguros, garantizando que toda carga fiscal no encarezca sobremanera la prima (convirtiendo el seguro en un producto inasequible) y procurando que sean viables medidas de incentivo fiscal que potencien la suscripción de pólizas. Y es que, como se ha dicho, no siempre el aseguramiento privado[742] quiere y puede hacer frente a estas coberturas y, por ello, termina entrando en escena el sector público, ya sea mediante sistemas mixtos de aseguramiento, ya sea mediante ayudas públicas en el coste de los seguros u otro tipo de iniciativas, que ciertamente le van a suponer un ahorro de costos en relación a las pérdidas que tendría que afrontar en caso de desastre natural. Pero también habrá de tenerse en cuenta que si son las Administraciones quienes cargan con el peso de estos aseguramientos, ello puede implicar un sobrecoste añadido si el precio de estos seguros no acarrea alguna carga económica adicional[743] y su financiación se apoya únicamente en el ingreso presupuestario[744].

---

[741] Los beneficios fiscales se implementan con posterioridad, cuando se suceden el desastre natural.

[742] La economía mundial se encamina en diseñar un modelo de mercado para pobres y los mercados de seguros no son ajenos a este afán de negocio por lo que, en connivencia con el sector público (*public-private partnershisp -ppp-*) se está fomentando los microseguros para países pobres, cuya rentabilidad exige necesariamente una amplísima subscripción de pólizas, más o menos, garantizada en países superpoblados, donde los gobiernos contribuyen con las correspondientes subvenciones a fin de lograr precisamente que las coberturas sean rentables para las aseguradoras, quienes a su vez se ven respaldadas en muchos casos por un mercado de transferencia internacional del riesgo mediante el reaseguramiento.

[743] OCDE (2016), pág. 93.

[744] Ya conocemos, que esta incidencia se ha solventado en países como España mediante la incorporación de un ingreso público o recargo en las primas de los seguros.

C. La financiación de la cobertura aseguradora del riesgo natural en el ámbito internacional

La implantación generalizada del aseguramiento frente al riesgo natural es uno de los objetivos que se ha ido extendiendo en todos los países, y no solo, del llamado "primer mundo". Se asienta la necesidad de tener garantizada la compensación económica por los daños que pueden generar unos fenómenos naturales, que son cabe vez más frecuentes por los efectos del cambio climático.

Sin embargo, el patrón español basado en la cobertura pública del seguro de riesgo extraordinario, aunque con un perfil subsidiario, no es la única fórmula existente. Y esto, obliga a detenerse mínimamente en los diversos modelos nacionales de aseguramiento frente al riesgo extremo de origen natural.

Así, en el panorama internacional se encuentran diversos sistemas de aseguramiento de los eventos naturales extremos, cuya heterogeneidad viene marcada tanto por el grado de intervención pública y/o privada en la prestación de la garantía, como por las normas que condicionan la suscripción del seguro, dado que puede ser de concertación obligatoria, puede producirse la cobertura automática tras la contratación de determinadas pólizas de seguro ordinaria y, en un porcentaje no desdeñable, pasan por una opción voluntaria dentro del mercado privado de seguros. Esta disparidad también se ve reflejada en la financiación de la cobertura pública frente al daño natural con instrumentos financieros que suelen aplicarse sobre las primas de aseguramiento. Para dar una visión certera de la cuestión, se opta por analizar, a grandes rasgos, los tres modelos en los que, principalmente, se pueden englobar los sistemas de seguro y compensación por riesgo extraordinario existentes en los Estados: sistemas de seguro de carácter puramente privado, sistemas de cobertura exclusivamente pública y sistemas mixtos que compaginan ambos tipos de aseguramiento, aunque difieran en el peso o importancia que tiene cada uno según el país en el que están implantados.

1) Sistemas de seguros basados en el mercado asegurador privado, en los que la cobertura de los riesgos catastróficos es de naturaleza optativa y asumida exclusivamente en condiciones de libre mercado por entidades privadas. En este bloque podríamos incluir países como Alemania, Austria, Canadá, Holanda o Australia. Ahora bien, la preeminencia del seguro privado ante el riesgo natural extremo, no va significar una ausencia absoluta del auxilio público, aunque su presencia sea dispar y en todo caso de carácter marcadamente subsidiario.

En efecto, esta presencia puede manifestarse desde un mero control público de la solvencia sobre las aseguradoras, como existe en Canadá con un organismo supervisor (OSFI-BSIF u Oficina del Superintendente de Instituciones Financieras) que es una agencia gubernamental federal independiente que regula y supervisa a las compañías de seguros, entre otras entidades financieras, para determinar si están en buenas condiciones financieras y cumplen con los requisitos exigidos, cuya financiación procede de las tarifas que cobra a estas entidades reguladas por el mismo; hasta el establecimiento de Fondos estatales específicos como ocurre en

Austria[745] con el Fondo de Catástrofes *(Katastrophenfonds*), creado en 1966 y gestionado por el gobierno federal, con funciones tanto preventivas como compensatorias de eventos no asegurados que alcancen determinada intensidad, y que se financia reteniendo un porcentaje de los ingresos recaudados por determinados impuestos sobre la renta (impuestos sobre los salarios, impuestos sobre las ganancias de capital, impuesto corporativo..).

Otro ejemplo sería Noruega[746], dado que a partir de 1980 es el mercado asegurador quien asume la cobertura del daño natural, aunque lo haga como una inclusión obligatoria en la póliza de incendios (este vínculo entre ambas coberturas, incendio y riesgo natural, es una práctica común en muchos países) y con la garantía de un "pool"[747] nacional (*Norks Naturskadepool*) al que pertenecen todas las aseguradoras que operan en Noruega en el ramo de incendios, por cuyo funcionamiento las aseguradoras cobran una sobreprima en forma de porcentaje en el capital asegurado de las pólizas. Y es que este dominio del mercado privado se complementa con la existencia de un Fondo nacional de asistencia de daños naturales (*Statens Naturskadefond*) para los riesgos no asegurables, financiado, en este caso, fundamentalmente por dotación presupuestaria.

También el sistema de aseguramiento del riesgo natural en Estados Unidos[748] se somete al mercado privado de seguros, aunque hayan proliferado algunas iniciativas públicas para cubrir los fallos detectados sobre escasa cobertura de algunos riesgos puntuales. En el caso de la inundación, existe un programa de ámbito federal (*National Flood Insurance Program*) que, aunque tiene como finalidad ofrecer cobertura sobre los daños que provoca este riesgo, nace con un afán evidente de promover el cumplimiento de las normas sobre ordenación territorial por parte de las instituciones públicas. En efecto, para que los seguros puedan ser suscritos por propietarios y arrendatarios de viviendas o comercios[749], previamente es preciso que las Comunidades (entendiendo que el término engloba Estados, áreas o demarcaciones administrativas con competencias sobre las llanuras de inundación) hayan adoptado las disposiciones oportunas para la gestión de las zonas inundables. En cualquier caso, siguen siendo las entidades privadas de seguro quienes ofrecen, suscriben y gestionan estas pólizas de seguro de inundaciones, así como cobran las primas subvencionadas por la Administración federal e incluso pagan las indemnizaciones con el volumen de estas primas recaudadas, eso sí entregando el sobrante al organismo federal correspondiente, previo descuento

---

[745] /www.bmf.gv.at/themen/budget/finanzbeziehungen-laender-gemeinden/katastrophenfonds.html.

[746] CCS (2008), pág. 157 y ss.

[747] En el ámbito asegurador el término pool viene referido a la agrupación de varias compañías se comprometen a asegurar o reasegurar riesgos de forma conjunta mediante una serie de reglas prefijadas que suelen determinar, entre otras cosas, qué porcentaje de riesgo asumiría cada uno si el siniestro llega a producirse.

[748] Información disponible en la web www.fema.gov/flood-insurance

[749] La suscripción del seguro sigue siendo opcional, con la salvedad de quienes soliciten un crédito hipotecario en zonas de riesgo especial de inundación, o quienes hayan sido anteriormente receptores de ayudas federales por daños como consecuencia de inundación.

de una comisión. Merece destacarse los incentivos del programa, que consisten en bonificaciones de las primas a los asegurados, si las comunidades en las que viven desarrollan medidas de reducción de riesgo más allá de los estándares mínimos impuestos o, en sentido contrario, penalizaciones con recargos o suspensión de cobertura, si la comunidad deja de cumplir estos mínimos exigidos. En el terremoto, se implantó en California un instrumento público (denominado California Earthquake Autority), por el que se ofrece pólizas de seguro de este riesgo para vivienda a un precio asequible por parte de las entidades aseguradoras participantes en el mismo. El mecanismo que es gestionado por dicho Estado y su financiación procede de varias fuentes, entre ellas, del cobro de una tasa sobre la prima que pagan los tomadores del seguro, así como de otros recursos, procedentes de aportaciones de aseguradoras privadas, rendimiento de inversiones, emisión de bonos y reaseguros, sin que sus ingresos estén sometidos a carga fiscal, teniendo destinado un porcentaje del 5% de estos ingresos a inversiones o programas de prevención o mitigación. En la cobertura de los huracanes, Florida estableció un programa de reaseguro (*Florida Hurricane Catastrophe Fund*[750]), en el que deben participar todas las aseguradoras de vivienda que operen en Florida. Las labores de dirección y coordinación de este programa se ejercen por un organismo público creado al efecto, que cobra de las aseguradoras las primas de reaseguro calculadas en función de la exposición al riesgo y del nivel de cobertura. En caso de insuficiencia del sistema, el Estado podría resarcir daños con la emisión de bonos financiados por una cuota de emergencia aplicada a todas las pólizas de ramos de daños, con alguna excepción, que es recaudada por las propias aseguradoras. En Hawai, existe un fondo estatal (*Hawai Hurricane Relief Fund*) que permanece inactivo a la espera de que pudiera surgir una situación de insuficiencia de la cobertura privada para hacer frente a las pérdidas por este evento natural. Se financia con tres principales ingresos: primas, cuotas sobre primas de los ramos de daños y diversos; así como una comisión sobre las hipotecas registradas.

En Rumanía, el seguro privado de vivienda por terremoto, inundación y deslizamiento de tierra es de suscripción obligatoria, bajo imposición de sanción por parte de los entes locales que intercambian información con las entidades aseguradoras. Y, aunque la cobertura del aseguramiento y de reaseguro se asume por el sector privado, la asequibilidad de las pólizas se logra gracias a las tarifas subvencionadas por el Gobierno, quien se erige como garante final en caso de insuficiencia de recursos para hacer frente a una gran catástrofe.

Por lo demás, simplemente aludir a que es tónica general que la participación pública se limite a un respaldo asistencial o de reconstrucción una vez acaecido el evento extraordinario. Ocurre en Holanda cuando la actuación estatal se ciñe principalmente a la habilitación de ayudas ad hoc. En Australia se han institucionalizado unos acuerdos de asistencia y recuperación para desastres naturales (*Natural*

[750] Su regulación se contiene en los Estatutos de Florida correspondientes al año 2021, Título XIV, Capítulo 215 dedicado "asuntos financieros: disposiciones generales".

Disaster Relief and Recovery Arrangements -NDRRA-)[751] como un mecanismo por el que el Gobierno Federal concede ayudas a los Estados o territorios que lo soliciten para socorrer, a su vez, a municipios, personas o empresas tras los daños catastróficos, aunque no es el único instrumento financiero de estas características que existen en este país para hacer frente a estos eventos naturales. Precisamente esta práctica ha frenado una expansión del seguro privado, que además se ve acentuada por las presiones de las entidades aseguradoras que se resisten a conferir cobertura en muchos casos debido a la baja contribución estatal en medidas de prevención, lo que está forzando a una mayor inversión pública en este ámbito.

2) Sistemas de cobertura aseguradora del riesgo natural sustentados por el sector público en exclusiva[752]. El caso paradigmático es Suiza, donde el aseguramiento en la mayoría de sus Cantones lo asumen mayormente entidades aseguradoras de carácter público que actúan en régimen de monopolio[753], de tal manera que emiten pólizas de seguro de incendios sobre bienes inmuebles situados en Suiza que incorporan la garantía sobre los daños por evento natural, salvo el terremoto. Las primas de este seguro son las mismas para la generalidad de riesgos y zonas, aunque tienen que ser suficientes para cubrir las pérdidas esperadas. En el caso del riesgo de terremoto, la cobertura se dispensa a través de un "pool" especial que no se financia a través de primas de los propietarios, sino de las aportaciones que realicen de las aseguradoras que sean miembros del mismo. Una entidad de carácter estatal asume el reaseguro tanto para el caso de incendios como de eventos naturales. Y cuentan con un mecanismo de garantía extra y complementaria (Comunidad Intercantonal de Riesgos de Elementos Naturales), previsto en caso de alcanzarse un nivel de pérdidas catastróficas elevadas, que se basa en los acuerdos adquiridos entre entidades aseguradoras y reaseguradora por las que, previo reparto del riesgo, realizan contribuciones proporcionales para financiar esta cobertura suplementaria, que solo en escasas ocasiones ha tenido que desplegar sus efectos.

En Islandia, la presencia pública en el ámbito asegurador del riesgo natural va acompañada de una obligatoriedad en la suscripción de un seguro específico frente a determinados peligros naturales catastróficos por viviendas y locales comerciales, cuyo sistema es gestionado por una empresa pública (*Iceland Catastrophe Insurance*) creada en 1975. Esta entidad percibe las correspondientes las primas por esta cobertura pública, aunque se recaudan por las aseguradoras privadas junto

---

[751] https://www.qra.qld.gov.au/funding-programs/natural-disaster-relief-and-recovery-arrangements-ndrra

[752] CCS (2008)

[753] En siete Cantones, Ginebra, Uri, Schwyz, Tesino, Appenzell, I.R. Valais y Obwald son compañías de seguros privadas quienes ofrecen cobertura del riesgo de incendios, cuyas pólizas incluyen también la cobertura de daños naturales. En cuanto a bienes muebles, en todo el territorio suizo, salvo escasas excepciones, deben ser también las pólizas de seguro privado quienes se hagan cargo de la cobertura en los mismos términos. Pues bien, frente a la garantía de riesgo de incendio que será asumida individualmente por cada aseguradora, la referida a eventos naturales se otorga mediante el Pool Suizo de Riesgos Naturales, cuya prima sigue siendo única para todos los territorios y todos los eventos [CCS (2008), pág. 191 y 194].

con las primas de las pólizas de incendio. Cuenta también con un fondo nacional para avalanchas y deslizamientos de carácter público[754], cuyos recursos proceden no solo de dotaciones presupuestarias sino también de unas tasas que se aplican sobre el valor de los bienes asegurados contra incendios y que también son objeto de recaudación junto a las primas anteriores.

3) El tercer sistema se caracteriza por una participación compartida en la cobertura del riesgo catastrófico entre el sector público y privado, con una disparidad del grado de intervención o de preeminencia de uno u otro ámbito. Sería el caso español, donde el peso de la cobertura recae fundamentalmente en el CCS.

Pero, también en otros países hay un fuerte componente público como es el caso de Nueva Zelanda. Se trata de un sistema de garantía estatal ilimitada, donde la cobertura del riesgo catastrófico afectante a los bienes residenciales queda cubierto de forma obligatoria y automática al suscribir la póliza de incendios con aseguradoras privadas que cobran un recargo junto a la prima para depositarlo en un Fondo de Desastres Naturales administrado por una entidad de titularidad pública (*Earthquake Commission*) que se encarga de afrontar las indemnizaciones, con el apoyo de un programa de reaseguro que opera también a nivel internacional. Sin perjuicio del apoyo ilimitado que debe prestar el Gobierno estatal con carácter subsidiario, a cambio del cual percibe una cantidad anual por parte de dicha Comisión pública.

En Francia, se estableció el sistema Cat Nat en el año 1982, en virtud del cual queda automáticamente garantizada la cobertura del riesgo natural con la suscripción de una póliza de seguros de daños sobre bienes situados en Francia, incluidos los vehículos a motor (artículo 1). De tal forma, que mediante este sistema de compensación se indemnizan los daños materiales, y la pérdida de beneficios si se ha concertado en la póliza ordinaria. Para lo cual, las entidades aseguradoras cobran una sobreprima fijada por el Estado, que es única e idéntica en todo el territorio nacional, imperando el principio de solidaridad nacional. Pero para desplegar sus efectos, es precio que el Gobierno haya decretado el estado de catástrofe natural mediante una norma interministerial. El sistema se complementa con la garantía ilimitada del Estado a través de la sociedad de reaseguro, de capital íntegramente público, Caisse Centrale de Reassurance (CCR). Unido a ello, esta compañía también gestiona el Fondo para la Prevención de Riesgos Naturales Mayores, conocido como "Fondo Bernier", que se financia mediante un gravamen establecido por la autoridad competente y que pagan las aseguradoras de pólizas de daños, que consiste en un porcentaje, que no puede superar el 4%, de la recaudación de las "sobreprimas" por la cobertura automática del riesgo natural. Sin perjuicio de que el Estado podrá anticipar recursos si es necesario. Este fondo tiene una

[754] Para hacer frente no solo a gastos de compensación de estos daños naturales, sino para sufragar medidas preventivas en el campo de la investigación, preparación de mapas de riesgo, construcción y mantenimiento de estructuras de defensa, e incluso la expropiación y reubicación de edificios en zonas de riesgo. [CONSORCIO DE COMPENSACIÓN DE SEGUROS (2008), pág. 131]

finalidad específica, que no es, de ninguna manera, compensar los daños tras una catástrofe natural, de lo que se encargan aseguradoras y reaseguradora. Bien al contrario, su fin es puramente preventivo, ciñéndose a indemnizar por la expropiación bienes inmuebles situados en zonas de riesgo grave[755], por corrimientos o hundimientos del terreno, a casa de cavidades subterráneas, avalanchas o crecidas torrenciales y siempre que el coste de indemnizar sea inferior al monto del gasto público que hubiere que desplegar para proteger a las poblaciones. Con el tiempo, el alcance de intervención se ha diversificado enormemente: adquisiciones amistosas de propiedades amenazadas y afectadas por desastres, evacuación y reubicación de personas expuestas, gastos relacionados con el desarrollo de Planes de Prevención de Riesgos Naturales, estudios y trabajo de prevención / protección realizado por las autoridades locales, información preventiva, financiamiento de programas de acción de prevención de inundaciones, etc.

En el caso de Japón, que se caracteriza por la cobertura de los riesgos mediante las cláusulas de extensión de garantía en las pólizas ordinarias, sin embargo, se prevé una regulación diferente en cuanto a la cobertura aseguradora del riesgo de terremoto. Efectivamente, la cobertura de este evento está condicionada a la suscripción previa de una póliza de seguro de incendio y cuenta con la garantía reaseguradora del Estado, por la que percibe las correspondientes primas de las compañías de seguro privadas, a quienes se les compensa por las pérdidas reaseguradas hasta un límite máximo que es fijado anualmente por el Gobierno. No obstante, es interesante destacar que también la Administración ejerce un poder de control sobre las primas del seguro de terremoto que cobran las aseguradoras y que calculan en función de dos factores (uno es la situación de los bienes asegurados y otro la estructura de la construcción), habiendo fijado cuatro tipos de descuentos sobre esta prima en base a la antigüedad del edificio (si está construido con posterioridad a junio de 1981), al nivel que tenga la construcción en una clasificación oficial sobre resistencia al terremoto, a la situación aislada de la edificación o al cumplimiento de las normas estándares de resistencia sísmica, (sin perjuicio de las deducciones fiscales de las que se benefician los asegurados, respecto de las primas de este seguro, en impuestos estatales y locales).

En la misma línea de suplir las deficiencias del mercado asegurador respecto de un determinado riesgo natural, se encuentra el caso de Dinamarca con la inundación. Se diseñó un plan estatal para cubrir indemnizaciones de los daños materiales que ocasionaban las inundaciones por elevación del nivel del mar, a consecuencia de ciclones o tormentas, así como las inundaciones en vías fluviales y lagos[756]. A este respecto, se despliega la cobertura pública como una extensión

---

[755] También se encarga de financiar otras medidas preventivas como la prohibición de acceso o demolición de las edificaciones en alto riesgo, para evitar la nueva ocupación. (artículo L561-3. I del Code de l´environnement - Ley nº 2002-276 de 27 de febrero de 2002 art. 159 VI Diario Oficial de 28 de febrero de 2002-)

[756] A lo que se añade una previsión de subsidios a propietarios de bosques privados que sufran daños por tormentas para la reforestación y limpieza de los mismos.

automática por la suscripción de una póliza de seguro de incendio (salvo en el caso de vehículos y embarcaciones). A tal fin, dicha cobertura se gestiona por un órgano público denominado Consejo de Tormenta y se financia a través de un impuesto de daños por tormentas danés que ingresan las compañías de seguro que operan en ese país, sean o no danesas. Y cuando se ha planteado un respaldo económico del Estado, se ha hecho hasta un límite máximo, pero con una peculiaridad, y es que cualquier aportación adicional que pudiera hacer Estado tenía que ser objeto de devolución, con los intereses correspondientes, y se hacía mediante un suplemento, predeterminado legalmente, que se añadía en determinadas pólizas de seguro después del siniestro catastrófico (un recargo *ex post)*[757].

En el Reino Unido, la inundación también ha sido el riesgo que ha requerido una mayor atención pública. Tras un esquema basado en acuerdos entre el Gobierno y la industria del seguro (que también se les calificado de "declaraciones de principios"), por la que ésta se comprometía a proporcionar garantía asequible a viviendas y pequeños comercios a cambio de que el Gobierno promoviera medidas de prevención (defensas estructurales, mapas de alcantarillado, planificación de usos), se instauró en el año 2016 un sistema de reaseguro, sin ánimo de lucro, denominado Flood Re, fruto de una iniciativa conjunta entre el Gobierno y el mercado asegurador y en el que pueden participar las compañías de seguro privadas que comercializan pólizas de vivienda. El objetivo sigue siendo proporcionar a los propietarios de viviendas situadas en zonas de alto riesgo[758] la disponibilidad de una póliza por inundación a un precio asequible. Para lo cual, las aseguradoras participantes transfieren una parte de este riesgo al sistema, que absorbe parte de las pérdidas esperadas, para poder ofertar un seguro a un menor coste del que le correspondería, atendiendo al elevado nivel de riesgo que se asegura. Este esquema se financia mediante un gravamen anual adicional que sufragan estas compañías adscritas, que operan en el ramo de seguro de hogar, y que sirve para recaudar un total de 180 millones de libras y, además, mediante un cargo fijo que se aplica a cada póliza. Ocurre que esta fórmula se diseñó con carácter temporal, y tiene previsto que su vigencia no se extienda más allá de 2039, con la mirada puesta en un mercado privado que pueda asumir por si solo este riesgo de inundación en los mismos términos de asequibilidad.

En cuanto al terremoto, cabe destacar dos sistemas estatales diferentes. Uno es el existente en Taiwan, en el que rige una obligación de dotar de cobertura incorporada a la póliza de incendios para vivienda, cuya garantía se ofrece mediante un régimen de coaseguro en el que participa también el Gobierno). El otro el que rige en Turquía, país en el que es obligatorio el seguro de terremoto en viviendas, cuya

---

[757] Ibidem, pág. 70

[758] Están excluidas del sistema *Flood Re* las viviendas construidas a partir del 1 de enero de 2009, manteniendo con ello un acuerdo previo ya existente entre el poder público y el mercado de seguros, para impedir que se utilice con el fin de seguir construyendo viviendas en zonas de alto riesgo. La información detallada se puede consultar en el sitio web https://www.floodre.co.uk/.

garantía es ofrecida por el sector privado, actuando en régimen de compensación a través del Pool de Seguros Obligatorio Turco, con la colaboración del Gobierno. De tal modo que la tarifa es aprobada por el poder público en función de tres factores: localización de la vivienda según las zonas de riesgo sísmico, tipo de construcción y superficie construida.

Al margen de los sistemas de aseguramiento del riesgo natural destinados a dar cobertura al ciudadano, que han sido descritos en los párrafos anteriores, cabe mencionar que también algunos Estados se han convertido directamente en asegurados, concertando la correspondiente garantía en el ámbito internacional, para asegurarse recursos suficientes con los cuales afrontar la asistencia social y reconstrucción de su país tras un fenómeno extremo, es el caso de los países caribeños que cuentan con un Sistema de Seguros de Catástrofes Natural para el Caribe, auspiciado por el Banco Mundial. En el caso de México, también ha proliferado las transferencias de riesgo en el mercado internacional de capitales, mediante la compra de bonos catástrofes[759], entre otros mecanismos financieros.

4. TRIBUTOS MENORES SUSCEPTIBLES DE SERVIR A LA FINANCIACIÓN DE ACCIONES PREVENTIVAS: CONTRIBUCIONES ESPECIALES ESTABLECIDAS EN LA LEY DE COSTAS

Las consecuencias que se anuncian que trae consigo el cambio climático van a afectar sobremanera a la zona costera, de ahí la dedicación que desde las autoridades públicas se ha prestado para tratar de adaptar nuestras costas a esa nueva realidad y mitigar los efectos perjudiciales. Buena prueba de ello, es la "Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española", aprobada por Resolución de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar con fecha de 24 de julio de 2017, en cumplimiento de la obligación establecida en la DA 8ª de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas[760]. Este documento menciona expresamente los factores climáticos que se ciernen sobre litoral costero, sometido al riesgo extremo de inundaciones, tormentas/temporales, viento, olas, subida extrema del nivel del mar u otros.

La línea estratégica trazada marca el camino de las medidas que pueden adaptarse[761], así como las vías de financiación disponibles. Evidentemente, la adopción

---

[759] Los bonos catástrofes (también conocidos como cat-bonds), pueden identificarse a grandes rasgos, como instrumentos emitidos por aseguradoras, también por algunos Estados, que pagarán un cupón a los inversores con la condición de que el fenómeno natural no se produzca antes de su vencimiento que suele ser corto, aunque también puede condicionarse a la magnitud del evento.

[760] BOE 30 mayo de 2013, núm. 129.

[761] La Estrategia promueve la priorización de medidas de adaptación basadas en soluciones naturales (infraestructuras verdes) o, en su defecto, soluciones que combinen infraestructuras verdes con otras para garantizar la reducción del riesgo o consecuencias, siempre y cuando sea posible.

de estas medidas supone un gasto importante para el erario público. Por lo que, junto a los capitales públicos, fondos europeos y demás instrumentos financieros similares, se diseñan fórmulas financieras basadas en inversiones de entidades privadas. Ninguna mención expresa a ingresos de carácter tributario, más allá de una medida de adaptación propuesta, de cariz institucional, relativa "incentivos financieros incluido impuestos y subvenciones" (pág. 84).

Sin embargo, no puede olvidarse que la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas[762] estableció en su artículo 87 bis un tributo estatal pensado concretamente para la ejecución de obras públicas de protección, defensa o mejora del demanio marítimo o de terrenos colindantes, que redunden en beneficio de determinados sujetos. Es cierto que este tributo ha sido configurado como contribución especial, y como tal, no es común su uso en el ámbito de la financiación estatal (más presente en el entorno local), dado que no suele proporcionar grandes ingresos públicos y, por ende, se aplica más para financiar obras menores, que no sean de gran envergadura.

Antes de examinar mínimamente este tributo, es importante aclarar algunos aspectos legales esenciales relativos al dominio público marítimo terrestre. Entre ellos, aquel que se apoya en los mayores temporales marítimos, o, mejor dicho, en sus efectos (las olas), como uno de los condicionantes que delimitan físicamente el litoral costero español.

El artículo 132.2 CE señala las partes que, en todo caso, conforman el dominio público marítimo terrestre: la zona marítimo terrestre, las playas, el mar territorial, los recursos naturales de la zona económica y de la plataforma continental. Pues bien, la zona marítimo terrestre y las playas vienen definidas en nuestro derecho interno en el artículo 3.1 de la Ley de Costas. En concreto, establece el precepto que la zona marítimo-terrestre es el espacio existente entre la línea de bajamar y la línea máxima que alcancen las olas en los mayores temporales conocidos, según los criterios técnicos establecidos reglamentariamente (también se refiere al límite máximo en razón a la línea de pleamar máxima o hasta donde sean sensibles las mareas, aguas arriba, en las desembocaduras de los ríos).

Se advierte la utilización de conceptos indeterminados en la delimitación costera, por lo que, tratando de resolver la cuestión, la ley hizo una remisión al Reglamento, que debía encargarse de precisar técnicamente esos criterios de magnitud del oleaje que sirven para fijar los límites del demanio público. Para ello, era necesaria una evaluación previa de los mayores temporales marítimos que se hubieran producido. Así, el artículo 4 a) del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas[763], se refiere a esos criterios técnicos, pero simplemente alude a su medición en función de las variaciones máxi-

[762] BOE 29 julio 1988, núm. 181.

[763] BOE 11 octubre 2014, núm. 247.

mas del nivel del mar por mareas y oleajes alcanzadas, al menos, en 5 ocasiones durante los 5 años previos (salvo excepciones por evidencias científicas), y según los registros de boyas, satélites, o datos oceanográficos o meteorológicos. Con estas previsiones legales, parece inevitable la evolución y revisión de un dominio sin una delimitación permanente en su contorno. En cualquier caso, es evidente que la omisión legal sobre cualquier definición de temporal marítimo[764] a efectos legales, se torna en secundaria frente al alcance del oleaje que cobra exclusiva relevancia.

Esta regulación legal denota un trasfondo eminentemente protector, con la identificación de la zona marítimo-terrestre como un territorio limítrofe o franja costera que es potencialmente inundable por la acción del mar. Evidentemente se descartan los embates del mar provocados por episodios extremos aislados (entre ellos, los de origen sísmico, como tsunamis[765]), pero no se ponen cortapisas a la intensidad de los temporales evaluados, que serán los mayores, pero también los más frecuentes.

Hay una excepción legal a los parámetros técnicos generales, muy criticada por la doctrina, que la tilda de singularidad arbitraria, por considerar que rebaja las restricciones de protección del dominio público en isla de Formentera. Efectivamente, la zona marítimo-terrestre de esta isla se acota conforme al flujo y reflujo de las mareas; y a las mayores olas en los temporales ordinarios, que son aquéllos que se repiten tres veces en un intervalo de cinco años (DA 6ª del RD 876/2014).

Menéndez Rexach también cuestionó que todos los criterios técnicos se basaran únicamente en datos estadísticos sobre la recurrencia de los fenómenos, olvidando los pronósticos científicos de subida generalizada del nivel del mar, considerando que debían tenerse en cuenta las previsiones futuras sobre los escenarios de cambio climático, aunque admitiese la dificultad jurídica de no ceñir el deslinde a referencias realmente comprobadas.

Pues bien, la obligada delimitación física del dominio público marítimo terrestre va a determinar una doble función administrativa, esto es, el deslinde y la fijación de zonas de protección o servidumbre. Ya se ha apuntado que el deslinde va a estar sometido a continuas revisiones, fruto de la dinámica natural del medio marino (artículo 13 bis Ley de Costas), pero ahora bajo la alerta permanente de la subida del nivel del mar, que trae consigo el cambio climático. A estos efectos, como un apéndice del deslinde, se ha incluido una habilitación legal para que la Administración del Estado pueda declarar determinados tramos costeros en situación de regresión grave e irreversible (artículo 13 ter de la Ley de Costas), lo que permitirá restringir las ocupaciones y adoptar actuaciones de protección, conser-

---

[764] En geografía se manejan algunas definiciones básicas de temporal marítimo, como "todo aquel episodio en el que el estado agitado del mar provocado por el soplo de vientos fuertes o moderados, acompañados o no de lluvia, se salda con daños en la franja litoral" [TROS DE ILARDUYA FERNÁNDEZ (2013)]

[765] Expresa el artículo 4 b) del Reglamento General de Costas que no se tendrán en cuenta las ondas de mayor periodo de origen sísmico o de resonancia cuya presentación no se produzca de forma secuencial.

vación y reparación, que pueden financiarse con las mencionadas contribuciones especiales, que se regulan en el artículo 87 bis de la citada norma legal. Esta vía de financiación fue una de las nuevas novedades incorporadas por la citada Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral.

Y es que uno de los problemas evidentes a los que se enfrentan las costas españolas es la erosión grave de playas y acantilados. Lo que acrecienta, sobremanera, la vulnerabilidad ante la acción del oleaje por los temporales y lleva asociado un riesgo potencial de inundación. La propia definición del artículo 3 c) en el RD 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de la inundación, relativa a las inundaciones de zonas de costeras, refiere como causas del anegamiento temporal y permanente del terreno, las mareas, el oleaje, resacas, y también los procesos de erosión de la línea de la costa.

Por lo tanto, cualquier tipo de actuación pública que pueda promoverse en aras de la protección del medio costero (piénsese, por ejemplo, en los trasvases de arenas, en la construcción de diques, escolleras, piezas prefabricadas o cualquier tipo de obra que resista los embates del mar), y siempre que existan unos beneficiados directos por las mismas (especialmente quienes ostenten derechos de ocupación sobre el demanio público, así como propietarios de fincas o establecimientos colindantes), podrá ser susceptible de ser sufragada, hasta el 50 por ciento del coste de la inversión, mediante contribuciones especiales.

La financiación de cada obra o actuación pública mediante estas contribuciones especiales deberá regularse por Real Decreto, a propuesta del Ministerio de Hacienda y del Ministerio competente en la materia (actualmente, es el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico). En esta norma reglamentaria se tiene que configurar la base imponible y la forma de reparto entre los beneficiados en base a criterios objetivos consecuentes con el tipo de obras y las circunstancias concurrentes, ya sea en función de la superficie de las concesiones o fincas colindante, o por el tiempo restante de extinción de concesiones o por cualquier otro parámetro de carácter casuístico. A fecha de la redacción de estas líneas, todavía no se conocen actuaciones acometidas por este nivel territorial que hayan sido financiadas por este cauce tributario.

CAPÍTULO IV:

CUESTIONES INSTRUMENTALES EN TORNO A LOS RIESGOS RELACIONADOS CON EL MEDIO HÍDRICO, COMO OBJETO CENTRAL DE LA INVESTIGACIÓN

En el capítulo precedente se han examinado los tributos relacionados específicamente con otros riesgos naturales diferentes a los que acontecen o despliegan sus efectos en el ámbito hidrológico y se ha procedido al análisis de otros aspectos genéricos y comunes a todos los riesgos como es el seguro. Ahora comienza el estudio de la parte central de la investigación relacionada con los riesgos vinculados al ámbito hídrico: sequías e inundaciones.

Pues bien, la gestión de los riesgos hidrológicos desde el punto de vista jurídico-financiero descansa principalmente en la aplicación del régimen económico-financiero del agua como herramienta al servicio de la prevención de los mismos.

Por lo tanto, se considera un paso previo ineludible, no solo justificar la utilidad del instrumento económico a estos efectos, sino también dar una visión genérica de las figuras existentes, principalmente de carácter tributario, en relación con el ciclo integral del agua. Bajo estas consideraciones, se desarrolla el presente capítulo, que no tendrá más misión que dar comprensión a los capítulos sucesivos, donde se delimitan las distintas alternativas de gestión pública, bajo el cariz de la rama jurídica que nos ocupa.

Se inicia el capítulo constatando la utilidad del instrumento económico para servir a los objetivos medioambientales, entre los que se deben incluir la protección frente a sequías e inundaciones, especialmente respecto del primero de los riesgos mencionados Posteriormente será el turno de los postulados trazados desde la Unión Europea que presentan las políticas de tarificación del agua como determinantes para condicionar la demanda de los usos de agua[766]. Es claro que el ahorro hídrico es un remedio inevitable si se quiere prevenir o paliar los daños de la escasez de agua que lleva consigo la sequía. Y el precio del agua se presenta como una potente herramienta para conseguir disminuir su consumo. Seguida-

[766] Expresa la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulada "Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea" de 18 de julio de 2007 que la gestión inadecuada de los recursos hídricos *"es a menudo el resultado de políticas ineficaces de tarificación del agua, que generalmente no reflejan el nivel de sensibilidad de los recursos hídricos a nivel local."*

mente se desgranará el régimen económico de los servicios relacionados con el agua, pero destacando cada una de las fases del ciclo hídrico (abastecimiento en alta, abastecimiento en baja y saneamiento y depuración), sin obviar la mención a otras figuras tributarias en materia de aguas.

1. EL INSTRUMENTO ECONÓMICO ES UNA VÍA DE PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO CUANDO CONTRIBUYE A PREVENIR LOS EFECTOS DE LA SEQUÍA

Desde una perspectiva jurídica, la sequía se identifica como un fenómeno de carácter hidrológico, derivado de unos valores extremos y anómalos de disminución pluviométrica, pero que supone mayormente un descenso de los caudales existentes. No podría ser de otra forma, dada la repercusión hídrica que significa su presencia, proyectada en el Derecho de aguas como incidencia que hay que contrarrestar para garantizar la protección de las aguas. Precisamente, el artículo 92 e) TRLA, recoge como un objetivo medioambiental de preservación del dominio público hidráulico la mitigación de los efectos de sequía (también de inundación).

Los problemas de disponibilidad del agua aparecen con frecuencia en áreas con poca lluvia, pero si además concurre una alta densidad de población, un riego intensivo o una actividad industrial relevante, la combinación está servida para sufrir los graves estragos de la falta de agua. Así, diremos que la escasez hídrica es la consecuencia natural de la sequía, pero también el excesivo consumo y la contaminación están detrás de las situaciones deficitarias[767]. Expresa la Comisión Europea que la escasez ocurre cuando los recursos son insuficientes para satisfacer las necesidades a largo plazo. Por lo tanto, el desequilibrio hídrico se produce cuando el nivel de demanda excede la capacidad de suministro del sistema natural.

El control público de la afección hídrica, en términos cuantitativos o cualitativos, descansa en el deber constitucional de proteger el medio ambiente y velar por el uso racional de los recursos naturales (artículo 45 CE). Y en este contexto de tutela pública ambiental se ha venido imponiendo una percepción del instrumento económico como vía para cumplir esos objetivos, sirviendo de incentivo para dirigir o modificar el comportamiento en un sentido favorable al medio ambiente[768].

---

[767] Actualmente la principal forma de evaluar la escasez de agua es mediante el Índice de Explotación del Agua (WEI) aplicado a diferentes escalas (nacional, demarcación hidrográfica..) El WEI es una fórmula básica que divide la demanda promedio de agua dulce por la cifra media de estos recursos de agua dulce a largo plazo. Con ello, se constataría hasta qué punto la demanda total de agua ejerce presión sobre el recurso hídrico en un territorio determinado, reflejando los territorios que tiene una alta demanda en comparación con sus recursos.

[768] Dice Peña Alonso que estos instrumentos son fórmulas de intervención pública con las que incidir en el precio y los sistemas de mercado para hacer compatibles los intereses económicos privados del contaminante con el interés público de protección ambiental [PEÑA ALONSO (2011), pág. 259].

El Derecho comunitario ha conferido a los instrumentos económicos un papel relevante en el cumplimiento de las políticas de carácter medioambiental[769]. Así, se refrenda en el Libro Verde sobre la utilización de instrumentos de mercado en la política de medio ambiente y otras políticas relacionadas"[770], en el que se insiste en la aplicación del principio "quien contamina paga"[771] como uno de los pilares de la protección ambiental, que "*implica internalizar los factores externos en los precios del mercado de tal modo que garanticen el reflejo de los costes reales de la producción o de los daños medioambientales y sanitarios causados"* (Principio 14*).* Apostando por la eficacia de la iniciativa, en tanto "*los instrumentos de mercado para el medio ambiente son uno de los modos más efectivos para alcanzar los objetivos medioambientales a un coste razonable"* (Principio 16).

También Naciones Unidas en el Programa para el Cambio Climático[772] recoge repetidamente que "*los instrumentos económicos son aquellos que proveen de incentivos al mercado e incentivos financieros a los usuarios de los recursos naturales y a contaminadores para que cambien su conducta"*. A través de los mismos, concluye que *"los recursos y las emisiones se vuelven más caros y por ello, los consumidores tienen incentivos monetarios más fuertes para reducir el uso de recursos naturales, ya sea a través de la conservación, sustitución de materiales o racionalización del consumo*[773]".

Es cierto que entre los instrumentos económicos se ha dado una proliferación masiva del tributo medioambiental. A criterio de Herrera Molina[774] solo es auténtico tributo ambiental si constituye un incentivo al cuidado del medio ambiente, convirtiéndose en un tributo de ordenación. También este autor hace mención de la doctrina alemana y, con ella, cita el concepto amplio de tributo ambiental de Messerschmidt, que engloba tanto la contraprestación por el disfrute del medio ambiente, como una medida que compense los gastos de protección ambiental, pasando por un incentivo jurídico con esta finalidad, o simplemente un mero recurso financiero afectado a fines de calado medioambiental.

Así, en torno al tributo medioambiental se ha ido forjando una profusa literatura doctrinal, cuyo reflejo excede por completo la finalidad de este trabajo. Baste citar algún apunte. Y así, Chico, Grau y Herrera[775] niegan que el matiz finalista o afectado de un tributo (cuya recaudación se destine a la protección ecológica)

---

[769] Dicen autores como Torregrosa, Sevilla y Moreno que en general se suele señalar la década de los setenta como el momento en el que se comenzó a tratar la economía de los recursos naturales o economía ambiental, pero advierten que ya a principios del siglo XX constan investigaciones económicas sobre la eficiencia, el agotamiento y el consumo óptimo de los recursos en relación con el crecimiento económico, citando a trabajos realizados por Gray en 1914 o Hotelling en 1931 [TORREGROSA, SEVILLA Y MORENO (2010), pág. 267].

[770] Resolución del Parlamento Europeo de 24 de abril de 2008, sobre el Libro Verde sobre la utilización de instrumentos de mercado en la política de medio ambiente y otras políticas relacionadas (DOCE C 259 E/ 87).

[771] Incluido dentro de las normas constitutivas, en concreto en el artículo 192.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DOUE 2016/C202/01).

[772] UNEP (2009).

[773] UNEP (2004).

[774] HERRERA MOLINA (2000), pág. 59

[775] CHICO, GRAU Y HERRERA (2003), pág. 26.

determine el carácter ambiental del mismo, considerando que este solo puede concurrir si la estructura tributaria sirve realmente a los fines de protección del medio ambiente como medida fiscal desincentivadora. También merece la pena resaltar otras disquisiciones doctrinales que desarrollan autores como La Scala[776], planteando tres notas características que deben concurrir en la tributación para tener la condición de ambiental, a saber: 1) su hecho imponible y/o su base imponible deben recaer sobre un elemento cuyo consumo o emisión sea responsable de un efecto contaminante; 2) debe existir una relación causal entre la realización del hecho imponible y el daño (actual o potencial) contra el medio ambiente; y 3) es preciso que sea un daño medioambiental soportable y reversible.

A estos efectos, se propone una distinción teórica entre los tributos ambientales de estímulo (aquellos que incentivan o desincentivan conductas para favorecer el medio ambiente), de los tributos ambientales puramente redistributivos (que asumen las externalidades negativas que provocan determinadas actividades, materializando el principio quien contamina paga). Aunque habrá que entender que en la práctica va a ser conveniente conjugar ambas modalidades en el mismo instrumento.

Pues bien, la Unión Europea ha sido abanderada en la promoción de la fiscalidad ambiental en su territorio, como se constata en la Comunicación de la Comisión de fecha 26 de marzo de 1997, sobre "Impuestos y Gravámenes en el Mercado Único" [777], donde se fomenta expresamente la utilización del instrumento fiscal por parte de los Estados miembros, para encauzar los comportamientos de consumidores y productores de conformidad a las exigencias ecológicas.

Así las cosas, cabe atribuir una finalidad medioambiental al régimen económico-financiero del agua, cuando es susceptible de ejercer influencia en la población para que lleven a cabo un uso más racional y eficiente.

De Vicente y Adame[778] refieren que, dentro de los tributos ambientales implementados en nuestro país, el grupo más relevante estaría conformado por aquellos que gravan el agua. Sin embargo, más que tributación ambiental en sentido estricto, lo que existe es una similitud y conexión con sus fines y características desde el momento en que los instrumentos económicos existentes en torno al agua (sean o no tributos) deben ser configurados de forma que contribuyan a preservar el recurso natural. Aunque deba apuntarse que, en materia de saneamiento, los gravámenes sobre el vertido podrían ser los que mejor incardinan con la concepción de la fiscalidad medioambiental[779].

---

[776] AGOSTINO ENNIO LA SCALA (2008), pág. 470.

[777] COM (97) 9 final.

[778] DE VICENTE y ADAME (2008), pág. 1.

[779] En el caso de las tarifas del suministro del agua, sigue primando el objetivo de retribuir un servicio obtenido por el usuario para dotar de sostenibilidad al mismo. Cuando se trata de figuras de naturaleza tributaria no predomina una finalidad extrafiscal propia de la tributación ambiental. Es decir, no tienen como principal desafío promover actitudes proclives a la protección del medio ambiente, porque sigue predominando su esencia contributiva, por mucho que se diseñe su estructura o se incluya en elementos configuradores determinados factores que coadyuven al fin medioambiental.

A estas alturas, nada nuevo se descubre cuando el precio del agua se ha presentado como uno de los instrumentos adecuados para la mejora de la eficiencia en la gestión hídrica. Visión esta tempranamente advertida por Embid Irujo, explicando que "*la política de precios debería tender a inducir al usuario al consumo racional, primando ahorros y medidas de autodepuración y castigando consumos desmedidos y excesivamente contaminantes. Ello, sin ninguna duda, incrementaría la disponibilidad del recurso y sería, por tanto, una excelente medida de política hidráulica*[780]". Pese a ello, no van a faltar las voces disonantes, que dudan de la efectividad del instrumento económico a estos fines, sobre todo, procedentes de la ciencia económica[781].

El componente ambiental que acompaña a la contraprestación por cualquiera de los servicios relacionados con el agua, está estrechamente relacionado con una percepción, no exenta de polémica, que considera el agua como bien económico o, lo que es lo mismo, un recurso natural que tiene un valor económico[782]. Esta idea ya rondaba en la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente, celebrada en Dublín los días 26 a 31 de enero de 1992, cuya Declaración de principios[783] ponía de manifiesto que el desconocimiento sobre la valoración económica del agua había propiciado el despilfarro y el deterioro medioambiental. Aunque como expresa Melgarejo Moreno esta inquietud internacional ya venía de lejos y se entreveía en la Carta de Agua de Estrasburgo en 1968, en la Declaración de Estocolmo de 1972 o en el Plan de Acción de Mar de la Plata en 1977[784].

Hace tiempo que otras instituciones como el Banco Mundial se posicionaron en torno a la necesidad de amoldar el precio del agua a su coste real. En el Informe sobre el Desarrollo Mundial del año 1992, denominado "Desarrollo y Medio Ambiente"[785], justificaba que "*el medio más eficaz de fomentar un uso eficiente del agua es elevar las tarifas y cobrarlas*".

La OCDE en sus numerosos Informes ha venido aludiendo a la tarificación del agua a los efectos de controlar la demanda de uso. Por todos, cabe citar el Informe "*Mejora de la gestión del agua. Experiencias recientes de la OCDE*" de 2003 en el que se

---

[780] Cómo también el autor destaca que los bajos precios incitan al usuario a un consumo contrario a los principios de austeridad y ahorro hídrico [EMBID IRUJO (1992), pág. 241 y 244].

[781] Garrido proclamaba el riesgo que suponía dejar en manos de los instrumentos económicos la ordenación de los usos y de las decisiones de los usuarios, considerando más adecuado y prudente la imposición de reglas contando con el apoyo de usuarios e interesados. [GARRIDO (2009), pág. 277].

[782] Lo cual difiere sobremanera de que se considere un bien comercial, precisamente se rechaza de pleno esta consideración tanto en la DMA (Considerando primero), como en nuestra propia Carta Magna (artículo 132).

[783] La Declaración de Dublín recogía el siguiente principio: *"Principio nº 4. El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico. En virtud de este principio, es esencial reconocer ante todo el derecho fundamental de todo ser humano a tener acceso al agua pura y al saneamiento a un precio asequible. La ignorancia, en el pasado, del valor económico del agua ha conducido al derroche y a la utilización de este recurso con efectos perjudiciales para el medio ambiente. La gestión del agua, en su condición de bien económico es un medio importante de conseguir un aprovechamiento eficaz y equitativo y de favorecer la conservación y protección de los recursos hídricos.*

[784] MELGAREJO MORENO y LÓPEZ ORTIZ (2016), pág. 1.

[785] BANCO MUNDIAL (1992), pág. 17.

presenta literalmente, como un elemento clave de la gestión efectiva del agua, la aplicación de "*tasas que reflejen los costes marginales reales del suministro de agua y que supongan un incentivo al uso eficiente*". Este es el planteamiento que terminó imponiéndose en el territorio de la Unión Europea, a partir de la DMA, apostando por un régimen económico-financiero del agua al servicio de los objetivos medioambientales[786].

Antes de la DMA se publicó un documento clarificador de la postura comunitaria, como es la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre "Política de tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos", en el que se explica con todo detalle esa voluntad por imponer una tarificación del agua al servicio del uso sostenible, que permitió entender muchos de los aspectos generales que después se plasmaron en la DMA.

Además, esta normativa se complementa con una retahíla de documentos comunitarios que le sucedieron en el tiempo, algunos de ellos a modo de control o seguimiento, insistiendo repetidamente en el mismo criterio proclive al uso del instrumento económico como moderador de la demanda de agua. Pese a su condición de *soft law*, sus perseverantes recomendaciones (unidas a la denuncia de incumplimientos) han logrado avances en los Estados miembros, aunque todavía quede recorrido en la aplicación efectiva de las obligaciones de calado económico que se derivan de la DMA.

Efectivamente, la Comisión recordó mediante la Comunicación de 22 de marzo de 2007[787] que debían "*establecer todos los instrumentos económicos exigidos en la Directiva (tarifación, recuperación de costes de los servicios relacionados con el agua, costes medioambientales, de los recursos, y principio quien contamina paga*", porque "*la plena aplicación de estos instrumentos económicos contribuirá a lograr una gestión del agua verdaderamente sostenible*". Escasos meses después, otra Comunicación de 18 de julio de 2007, titulada "Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea", delimitaba el camino a seguir con la implantación de "*unas tarifas de agua basadas en una evaluación económica coherente de los usos y el valor del agua, con incentivos adecuados para que se utilicen los recursos hídricos de manera eficiente*", introduciendo la premisa relativa a que *"el principio "el usuario paga" debe ser la norma, sin importar de donde salga el agua"*.

---

[786] Expresa el considerando 38 de la DMA: "*el uso de instrumentos económicos por los Estados miembros puede resultar adecuado en el marco de un programa de medidas. El principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes ambientales y los relativos a los servicios asociados a los daños o a los efectos adversos sobre el medio acuático, deben tenerse en cuenta, en particular, en virtud del principio de quien contamina paga. Con este fin, será necesario un análisis económico de los servicios del agua basado en previsiones a largo plazo de la oferta y la demanda de agua en la demarcación hidrográfica*".

[787] Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo de 22 de marzo de 2007, "Hacia una gestión sostenible del agua en la Unión Europea. Primera fase de aplicación de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE)" [COM (2007) 128 final].

Posteriormente, sería la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de Regiones referida al "Informe sobre la revisión de la política europea de lucha contra la escasez de agua y la sequía" de fecha 14 de noviembre de 2012[788], donde se ahonda en la cuestión, refiriendo que *"deben promoverse tarifas basadas en el consumo de agua; deben imponerse más tasas e impuestos a la extracción de agua para que los usuarios internalicen los costes ambientales y de recursos en las decisiones que tomen. Si los instrumentos económicos reflejan mejor el valor monetario del agua, ello constituirá un incentivo para que los proveedores de servicios realicen inversiones adicionales en el control de fugas, y eso contribuirá tanto a la recuperación completa de costes como a la sostenibilidad y eficiencia a largo plazo del servicio. Por último, la asignación de ingresos a medidas para combatir la escasez de agua y la sequía facilitará también el logro de los objetivos a ese respecto"*.

Y le siguen otras tantas Comunicaciones de la Comisión como la relativa a la Iniciativa Ciudadana Europea "El Derecho al agua y al saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial sino un bien público¡"[789], donde se insiste en el que el precio del agua, si refleja el verdadero coste del uso, fomentará la sostenibilidad hídrica. O la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 9 de marzo de 2015, titulada "La Directiva Marco del Agua y la Directiva sobre Inundaciones: medidas para lograr el buen estado de las aguas de la UE y para reducir los riesgos de inundación"[790], recomienda la utilización con sensatez de los instrumentos económicos y los incentivos, cuando *"la tarificación inadecuada sigue provocando graves daños ambientales y económicos, por ejemplo un uso ineficiente de unos recursos hídricos escasos o una contaminación que requiere costosos tratamientos"*.

Por último, será el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de fecha 26 de febrero de 2019 "sobre la aplicación de la Directiva marco sobre el agua (2000/60/CE) y la Directiva sobre inundaciones (2007/60/CE). Segundos planes hidrológicos de cuenca. Primeros planes de gestión del riesgo de inundación"[791], el que desvele un nivel de resultados no del todo satisfactorio, compeliendo a los Estados a avanzar en el cumplimiento de la regulación normativa para que la tarificación del agua coadyuve a los objetivos de la DMA (apartado 4.1).

Vistas las proclamas doctrinales e institucionales en orden a la funcionalidad del instrumento económico en el ámbito de la protección hídrica, la pregunta consiguiente parece más que evidente: cómo configurar el precio del agua para que realmente pueda servir a los fines pretendidos. Y el primer paso para ello, vendrá dado por la estrategia económica urdida en la propia Directiva Marco de Aguas.

---

[788] COM (2012) 672 final.

[789] COM (2014), 0177 final *.

[790] COM (2015) 120 final.

[791] COM (2019) 95 final.

2. LA DIRECTIVA MARCO DE AGUAS: INCORPORACIÓN DE PRINCIPIOS ECONÓMICOS EN EL TRATAMIENTO JURÍDICO DEL AGUA COMO BIEN AMBIENTAL

La DMA, que entró en vigor el 21 de diciembre del año 2000, ha tenido una influencia decisiva no solo en el desarrollo de la política ambiental hídrica, sino en el propio Derecho de aguas. El agua es un recurso natural y como tal, se da preeminencia a su condición de "bien ambiental"[792]. Esta concepción determinará una gestión hidrológica, cuyo objetivo prioritario es la salvaguarda del recurso, logrando el buen estado ecológico y químico de las aguas.

En la consecución de este fin principal, la DMA se presenta como el marco de acción para proteger la totalidad del dominio hidráulico (aguas superficiales continentales, de transición, costeras y subterráneas), sin distinguir ni origen ni titularidad de las mismas (artículo 1). Y en este marco común europeo se incluyen las herramientas idóneas que deben utilizar los Estados miembros para garantizar los resultados ambientales pretendidos, entre ellas, destacarán las que tienen relación con el régimen económico del agua.

También la Directiva marca metas específicas al albur de la protección ambiental de las aguas, como es la mitigación de los efectos de los riesgos naturales afectantes al agua: sequías e inundaciones (art. 1 DMA). Y serán también los principios y las medidas de carácter económico-financiero, impuestas en el texto comunitario, los que se conviertan en fieles servidores de la política hidrológica para paliar o evitar la escasez de agua.

Tan ambiciosos y loables retos de carácter ambiental, sin embargo, no han estado exentos de dificultades en su aplicación práctica. Y es que la naturaleza de la normativa elegida (norma de resultados) podría hacer pensar que su cometido se ceñía a la fijación de unos principios o pautas para lograr una armonización de los Estados en la consecución del fin pretendido (trazar una política del agua con tintes medioambientales)[793], pero enseguida se desveló la imposición de prescripciones obligatorias, cuya aplicación entrañaba una clara dificultad de comprensión. Y esto ha tenido su repercusión en el ámbito interno, con no pocos problemas para hacer efectivas muchas de sus previsiones, como son los conceptos y la metodología para caracterizar las masas de agua (Anexo V), pero también los análisis económicos que resultan imperativos (Anexo III) para aplicar medidas económicas en la gestión hídrica.

---

[792] Embid Irujo desarrolla la consideración de que el derecho de aguas del siglo XXI se caracteriza por su transformación ambiental [EMBID IRUJO (2011), págs. 3-11].

[793] La STJUE de 30 noviembre de 2006 (C-32/05) ya aclaró que el objetivo de la DMA no era la total armonización de los Derechos de Aguas internos, sino la fijación de un marco global de actuaciones que permitiera dispensar protección en el mundo hídrico.

FANLO LORAS[794], con la perspectiva de casi veinte años de vigencia legal, reconoce que la Directiva supone un hito indiscutible en la gestión hídrica, por ser original en abordar esta gestión desde la prioridad de la protección ambiental, por ser ambiciosa en cuanto a los amplios y exigentes objetivos ambientales y por ser aglutinadora en el tratamiento de todas las aguas, pero advierte un claro inconveniente presidido por la gran complejidad que ha supuesto su aplicación, tanto por los conceptos jurídicos indeterminados que encierra, como por la técnica jurídica que utiliza (con remisiones continúas entre disposiciones o con excepciones sucesivas que no resultan del todo comprensibles), incluso por los requerimientos obligatorios a los Estados para que faciliten periódicamente una información exhaustiva y minuciosa a engrosar en la ingente base de datos de la Comisión sobre la gestión hídrica de los Estados (WISE)[795].

A. Introducción General. Antecedentes de la política medioambiental europea en el ámbito hídrico. Alguna razón de ser de la Directiva Marco de Aguas

La protección y la mejora del medio ambiente se presenta como uno de los objetivos esenciales de la Unión Europea y, además, con un alcance en el propósito, de altas cotas de nivel, que garantice la calidad del mismo (art. 3.2 TUE y 191.2 TFUE). Este objetivo no solo se ha materializado en una política puramente medioambiental, sino que ha debido integrarse en cuantas acciones y políticas se han promovido desde la instancia comunitaria en ese afán de equilibrio que exige el desarrollo sostenible (art. 11 TFUE). No siempre fue así desde el inicio, quienes participaron en los comienzos constitutivos tenían una estrategia puramente económica y no tuvieron en cuenta las consideraciones medioambientales, pero la propia consecución de sus fines, el mercado único interior, los llevó a advertir enseguida que se producían incidencias, que había que resolver, relativas a la afección con el medio ambiente[796], dando lugar a la adopción de instrumentos de carácter programático y a diversas Directivas. Y con ello, sería la doctrina jurisprudencial quien auparía la necesidad de proteger el medio ambiente como finalidad comunitaria (Ss. TJCE de 7 de febrero de 1985, C-240/83, de 20 septiembre de 1988, C-302/86 y 2 de abril de 1998, C-213/96), para terminar, siendo objeto de incorporación expresa en el llamado derecho originario mediante el Acta Única Europea.

---

[794] FANLO LORAS (2019), pág. 10.

[795] Fanlo Loras termina admitiendo que *"la aplicación de la DMA ha generado un proceso de implantación multinivel de extraordinaria carga burocrática (complejos y dilatados procedimientos administrativos; guías orientativas; consultas públicas inacabables y sucesivas; informes de seguimientos y control constantes, desmesurados por no selectivos; bases de datos ingentes; estudios técnicos e investigaciones, etc.), en un bucle permanente (…). La dimensión de esta desmesura burocrática no parece justificada por la relativa parquedad de las mejoras alcanzadas, atribuibles a la propia DMA"*. [FANLO LORAS (2019), pág. 24].

[796] En el Tratado de Roma no existían disposiciones legales explícitas referidas a medidas comunitarias sobre el medio ambiente, de manera que las iniciativas se dictaban basándose en el precepto que garantizaba la libre circulación de bienes y servicios entre los Estados, aceptándose excepciones justificadas en causas ambientales (Tratado Constitutivo del Comunidad Económica Europea firmado el 25 de marzo de 1957, entró en vigor el 1 de enero de 1958, no fue publicado en el Diario Oficial).

Desde entonces, la política en el ámbito medioambiental[797] ha sido objeto de un profuso desarrollo europeo, cuyo marco hallamos actualmente en los artículos 191 y siguientes del TFUE. De esta forma, se fija en el primero de dichos preceptos los objetivos de esta política (entre ellos, habremos de mentar la utilización racional y prudente de los recursos naturales) y se señala en el artículo siguiente, 192, el procedimiento a seguir en la aprobación de acciones o medidas para su cumplimiento, que tendrán la condición de mínimos, en tanto que podrán ser superadas por los Estados miembros para alcanzar mayor protección (art. 193 TFUE).

Es evidente que, dentro de este objetivo común relativo a la salvaguarda del medio ambiente, hay que encuadrar la protección de uno de sus elementos como es el agua y precisamente el conjunto de medidas para combatir su deterioro, resulta ser de los sectores más antiguos afrontados desde la política comunitaria de medio ambiente[798]. La incorporación de la protección de la calidad de las aguas al acervo legislativo comunitario (antes incluso de que fuera recogida la protección ambiental en los Tratados constitutivos) se llevó a cabo bajo la pretensión de batallar contra la contaminación, creando un buen número de Directivas que se alienaban en dos bloques en razón a la óptica bajo la cual se desarrollase su contenido: o bien tenían como objeto el establecimiento de valores límite en la emisión de los vertidos[799] o bien la fijación de valores límite de sustancias contaminantes que debían hallarse en el medio receptor (en las aguas) dependiendo del uso[800]. Y la técnica legislativa utilizada era partiendo de unas Directivas principales (Directivas madre) iban naciendo otras que, de forma casuística, se centraban en actividades concretas (Directivas hijas)[801]. Se trataba de las que se han llamado Directivas de primera generación que no lograron los objetivos ambientales pretendidos. Las causas se sitúan, según Fanlo Loras[802], en la falta de incorporación de instrumentos obligatorios para cumplir los estándares de calidad, pero también se refiere al procedimiento utilizado ("enfoque paralelo"), que daba opción a los Estados miembros de controlar los vertidos o bien por fijar valores límites de contaminación o bien por aplicar objetivos de calidad ambiental.

Cierto es que, a esas Directivas, le sucedieron otras, que vendrían a engrosar la segunda generación[803], donde se plantea como medio de control de vertidos

---

[797] Es competencia compartida ex art. 4.2 TFUE.

[798] El primer Programa de Medio Ambiente (1973-1976) recoge la preocupación por proteger la calidad de las aguas (protección contra la contaminación de las aguas en la cuenca del río Rin).

[799] La Directiva más importante que marcaba los límites en la composición de los vertidos era la Directiva 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976 (DO L129, 18 de mayo de 1976).

[800] En este segundo supuesto, fueron varias las Directivas establecidas respecto de la calidad de las aguas, ya fuera para consumo humano (Directiva 98/83, de 3 de noviembre) o para aguas de baño (Directiva 76/168, de 8 de diciembre).

[801] Todas las Directivas que fueron aprobándose en este contexto tuvieron su transposición al derecho interno.

[802] FANLO LORAS (2019), pág. 5.

[803] Se incluyen en ellas, la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas (DOCE L 135, de 30 mayo 1991), la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (DOCE L 375, de 31 diciembre 1991) y la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DOCE L 257, de 10 octubre 1996).

la fijación de valores límites de emisión de conformidad a las mejores técnicas disponibles mediante el enfoque combinado, aquel que, como expresa el citado autor, suponía *"establecer requisitos más rigurosos de calidad del vertido si los primeros no permiten alcanzar los objetivos de calidad necesarios*."[804]

Ante este panorama normativo prolijo y difícil de abarcar, se hacía preciso desarrollar una normativa que sirviera de base al desarrollo de una política comunitaria integrada de las aguas[805]. Con estas pretensiones, surgió la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas[806]. Eso sí, bajo una óptica determinada: la protección del medio ambiente.

Aunque la DMA va a incidir soberanamente en la gestión hídrica que se lleva a cabo en los Estados miembros, sin embargo, huye en su articulado de cualquier implicación explícita respecto a la ordenación y gestión interna de las aguas salvo la que deviene de un propósito ambiental. Y es que la Unión Europea tampoco hubiera tenido muchas más opciones de establecer normas en materia de derecho de aguas, sino es desde la perspectiva ambiental, so pena de invadir competencias o vulnerar reglas procedimentales que en aquel tiempo exigían la aprobación por unanimidad de las medidas relativas a la gestión del recurso hídrico[807]. La Directiva fue aprobada por el procedimiento de codecisión, previsto para adoptar medidas de política medioambiental. En los entresijos de la negociación previa a su adopción, hubo planteamientos como los de España, defensores de la aprobación por unanimidad de toda cuestión que pudiera afectar a la gestión del agua, que, sin embargo, fueron infructuosos tras la interpretación que la STJCE de 30 de enero de 2001 (C-36/1998)[808] realizó de los términos "gestión de recursos hídricos", no identificándola con cualquier medida que afectase al agua, sino solo con las que se ciñeran a los usos del agua y aspectos cuantitativos de su gestión, que teóricamente deberían quedar excluidos de una regulación armonizadora de carácter comunitario. Este criterio judicial permitió avalar la legitimidad del proceso de aprobación de la DMA[809]. Pese a ello, y transcurridos casi veinte años de esa fecha, la perspectiva del tiempo ha venido confirmar que la normativa comunitaria ha tenido y tiene una repercusión indudable en la forma de ordenación integral de las aguas, que vienen condicionadas por cuestiones clave como la exigencia de los caudales mínimos ecológicos. Lo cierto es que de las disposiciones de la directiva se colige una doble faceta de protección, aunque a distinto nivel,

---

[804] FANLO LORAS (2019), pág. 6.

[805] Considerando 9.

[806] DOCE 22 diciembre 2000, núm. 327.

[807] Posteriormente, se modificaría el Tratado para sustituir la expresión de "*medidas relativas a la gestión del recurso hídrico"* por *"gestión cuantitativa de los recursos hídricos que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos"*.

[808] TJCE 2001/26.

[809] Para un estudio más detallado de la cuestión, cabe remitirse a la obra de AGUDO GONZÁLEZ (2010).

junto a la calidad o buen estado del agua, se menciona el control de la captación y del almacenamiento, aunque la propia normativa se escude en que los designios cuantitativos (intrínsecos en toda gestión del recurso hídrico) están supeditados a los cualitativos, que se elevan a objetivo primordial[810].

B. La Unión Europea traza un régimen económico-financiero del agua sustentado en el principio de recuperación de los costes, que tiene fiel reflejo en el derecho interno español

Adentrándonos ya propiamente en lo que al régimen económico-financiero del agua se refiere, la DMA introduce la necesidad de mirar hacia el coste económico que implica el uso del agua y, lógicamente, lo hace también desde la exigencia de preservar la calidad de las aguas[811]. De tal forma que, aun reconociendo que el agua no es un bien comercial, sin embargo, atribuye a su utilización unas consecuencias económicas que deben afrontarse por el usuario para garantizar la protección del recurso. El régimen económico del agua no solo se diseña para cumplir la finalidad, que le sería propia, de obtener ingresos suficientes que financien el servicio prestado, sino que está orientado a influir en la voluntad del disponente con fines puramente ambientales. A estos efectos, se delimita una estrategia clara, que tiene como base repercutir sobre quien usa el agua la totalidad de los costes reales que supone su utilización.

Y, a partir de ello, habrá que añadir incentivos al uso eficiente, pero permitiendo determinadas excepciones al recobro íntegro de los costes, sin descartar otras medidas complementarias de carácter preventivo o correctivo en la consecución del objetivo medioambiental. Esto es lo que, *grosso modo*, delimita el artículo 9 de la DMA y lo que se vio reflejado en las legislaciones internas.

Obligado es detenerse en el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, teniendo en cuenta que la DMA (y por extensión la norma estatal) lo incorpora como principal fundamento del régimen económico-financiero del agua. Así, con el fin de trazar un análisis jurídico del mismo, conviene desgranar su regulación en tres partes, siguiendo la propia estructura del artículo 9 DMA. La primera de ellas es la que menciona propiamente el principio de recuperación de costes (que engloba los costes relacionados con los servicios del agua, así como los costes ambientales y del recurso), cuyo cumplimiento por los Estados miembros exige un previo análisis económico y una aplicación conforme al principio "quien contamina paga".

La segunda parte intenta precisar los deberes de los Estados miembros en el cumplimiento del principio básico, obligándole a adoptar las medidas necesarias

---

[810] Considerandos 19 y 41.

[811] Se dice que el objetivo último es lograr la eliminación de todas las sustancias peligrosas prioritarias y contribuir a conseguir concentraciones en el medio marino cercanas a los valores básicos para las sustancias de origen natural (punto 25 DMA).

para hacer contribuir de forma adecuada a cada tipo de usuario a la recuperación de dichos costes, con la introducción de incentivos al uso eficiente, pero sin descartar que pueda financiar otras medidas correctivas y preventivas que obtengan el resultado pretendido.

Y la tercera parte es aquélla que habilita a los Estados miembros para establecer excepciones al principio de recuperación de costes, bajo la concurrencia de dos condiciones que tienen que ver con la exigencia de una motivación previa suficiente y una garantía de consecución de los objetivos medioambientales. Veamos cada una de estas partes.

a. El principio de recuperación de costes y el principio quien contamina paga

Comienza el artículo 9 de la DMA, expresando que *"los Estados miembros tendrán en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los relacionados con el agua incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, a la vista del análisis económico efectuado con arreglo al anexo III y en particular de conformidad con el principio quien contamina paga".*

En primer lugar, no existe una definición legal del principio de recuperación de costes, pese a que la propia armonización de las acciones internas demandaba una precisión conceptual, precisamente para alejar cualquier atisbo de interpretación unilateral, que pudiera provocar disparidad en la aplicación final por los Estados miembros. Embid Irujo[812] recuerda que el principio responde a la finalidad de dar utilidad al instrumento económico en la mejora de la calidad hídrica, haciendo factible una optimización de la gestión de las aguas a través de precios que eviten el uso ineficiente del recurso.

Cabría referir que el tenor literal del apartado trascrito no denota una excesiva contundencia en la aplicación del principio, si se traduce en una mera atención o consideración a nivel estatal. A este respecto, podría parecer más obligado dar transparencia y publicidad a los costes e ingresos que genera el uso del agua, (en aras de la concienciación social), que aplicar completamente el principio de recuperación de costes[813]. Pero la coherencia solo puede llevar a mostrar conformidad con lo expresado por Jiménez Compaired[814], en defensa de la imperatividad del principio de recuperación de costes y de su capacidad para determinar incumplimientos de los Estados. Bien es cierto que cualquier duda aparente que pueda suscitar la disposición comunitaria, ha quedado despejada en nuestra legislación interna, poniendo mayor acento en la obligatoriedad legal del principio económico[815].

---

[812] EMBID IRUJO (2015), pág. 55.

[813] MELGAREJO MORENO (2016), pág. 2.

[814] Así lo advierten numerosos autores, por todos cabe citar JIMÉNEZ COMPAIRED (2012 a), pág. 110.

[815] El artículo 111 bis.1 del TRLA expresa que "*las Administraciones públicas competentes, en virtud del principio de recuperación de costes y teniendo en cuenta proyecciones económicas a largo plazo, establecerán los oportunos mecanismos para repercutir los costes de los servicios relacionados con la gestión del agua, incluyendo los costes ambientales y del recurso, en los diferentes usuarios finales*".

i. La delimitación conceptual de los costes que deben repercutirse en los usuarios del agua

La Directiva silencia cualquier desarrollo conceptual de los tres los costes que deben repercutirse en el usuario, conformado por los gastos derivados de la dotación de los servicios públicos relacionados con el agua, pero también los costes ambientales y del propio recurso.

La norma comunitaria sí que se pronuncia sobre los usos que se engloban dentro del concepto "servicios relacionados con el agua" que permitiría descifrar el origen de los costes a asociados a los mismos. Así, del artículo 2, apartado 38, se colige que los servicios relacionados con el agua son aquellos que se dispensan a hogares, instituciones públicas y actividades económicas, que suponen extracción, almacenamiento, tratamiento y distribución de aguas superficiales y subterráneas, como para garantizar la recogida y la depuración de las aguas residuales, vertidas posteriormente a las aguas superficiales. Lo que sucede es que la interpretación de este último precepto no ha sido pacífica y ha llegado a suscitar controversias encontradas, que han terminado siendo debatidas, que, no resueltas propiamente, en sede judicial. La conflictividad judicial habría puesto de manifiesto esa necesidad de armonizar también la interpretación de los conceptos legales, muchas veces anclados en la indeterminación jurídica que denunciaba Setuáin Mendía[816], extendiendo el problema a buena parte del articulado de la Directiva. Y es que resulta imprescindible contar con una única *interpretatio legem*, que elimine de raíz las tentaciones internas de interpretar o aplicar de una forma unilateral e interesada el principio básico comunitario. Esto solo puede lograrse si deriva de las propias instancias comunitarias.

El problema se crea si esa necesidad de contar con un criterio interpretativo firme e inequívoco no ha sido cubierta plenamente ni siquiera por quien es la máxima institución competente en la interpretación de Tratados y normas comunitarias: el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Una buena oportunidad de ello fue la reclamación instada por la Comisión contra Alemania (C-525/12), por incumplimiento de la DMA al no exigir precio alguno por determinados servicios de agua (tales como embalses en los que se llevaba a cabo producción eléctrica, navegación o protección contra inundaciones, extracción con fines de irrigación o industriales y autoconsumo). Pero resultó ser una oportunidad infructuosa a la vista de lo resuelto en la correspondiente Sentencia de 11 de septiembre de 2014[817], dictada por el TJUE.

El debate versaba fundamentalmente por la interpretación alemana que consideraba que las únicas actividades relacionadas con el servicio del agua eran el abastecimiento y la depuración de aguas, y solo ellas estaban sometidas al principio de

[816] SETUÁIN MENDÍA (2015).

[817] ECLI:EU:C:2014:2202.

recuperación de costes. Frente a esta posición, la Comisión entendía que todos y cada uno de los usos del agua, reflejados en el artículo 2.38 DMA, debían contribuir a cumplir con el principio, debiendo ser objeto de la correspondiente tarificación. El Tribunal europeo falló a favor de este Estado y lo hizo sin explayarse en exceso en su fundamentación jurídica y sin entrar en circunstancias particulares que pudiesen sustentar la decisión estatal. Se limitó a invocar los trabajos preparatorios de la DMA, donde, a su criterio, el legislador de la UE tuvo la intención de promover la tarificación de los costes, pero sin ampliarla a todos los servicios relacionados con el agua, debido a las distintas prácticas que existían en cada país. También se argumentó que el principio de recuperación de costes era un instrumento más al alcance de los Estados para lograr los objetivos medioambientales, por lo que una falta de tarificación de un uso de agua no tiene porqué suponer necesariamente un menoscabo en la consecución de los objetivos de medio ambiente.

Visto el contenido de la resolución judicial, es del todo acertado el estudio profundo y crítico de Setuáin Mendía[818], resaltando que el principio de recuperación de costes no puede considerarse una herramienta accesoria, sino que forma parte esencial de la estructura compleja diseñada por la DMA, con instrumentos correlacionados mutuamente, y entre ellos, los de carácter financiero para recuperar el coste.

La autora advierte que el concepto de servicio no puede constreñirse al sentido prestacional clásico, dado el contexto medioambiental en el que está definido, cuando todas y cada una de las actividades relacionadas en la DMA como servicio (extracción, embalse, depósito, almacenamiento, tratamiento, distribución, recogida y depuración) tienen que ver con la utilización de infraestructuras o pueden incidir en el estado cualitativo del agua y, por lo tanto, son susceptibles de generar un coste que debe ser recuperado. En consecuencia, el coste de llevar a cabo cada una de estas actividades, manifestadas en conjunto o por separado, debe entenderse como un coste por el servicio del agua, que tiene que ser objeto de recobro íntegro a quien se sirva del mismo.

Esta visión ofrecida desde instancias europeas ha tenido consecuencias importantes a nivel estatal, frenando la inclusión de costes relevantes en los estudios económicos que sobre la recuperación de costes se realizan en las demarcaciones hidrográficas. Con el consiguiente impedimento a tenerse en cuenta para el cálculo de los tributos relacionados con los servicios del agua. Y entre estos costes se mencionan los relativos a la restauración hidrológica y ambiental, al mantenimiento de programas de seguimiento del estado de las aguas, a determinadas labores administrativas de los organismos de cuenca, en torno a las autorizaciones y concesiones[819]. Pero, incluso se mencionan los costes por reducir los impactos de la contaminación difusa[820].

---

[818] SETUÁIN MENDÍA (2015).

[819] EPTI correspondiente al tercer ciclo de planificación (2021-2027) de la DH del Ebro, pág. 496.

[820] Memoria del vigente PH de la DH del Segura (segundo ciclo 2015-2021), pág. 630.

Además de los costes relacionados con la prestación del servicio, el precepto menciona los costes medioambientales y del propio recurso, que ni se definen, ni se asocian concretamente con actividades específicas (más allá de criterios generales que se pueden extraer de los objetivos medioambientales de la directiva).

Las primeras aproximaciones al contenido de los mismos provinieron de la Guía para la aplicación de la DMA, llamada WATECO[821], donde se definen los costes ambientales como los derivados del daño sobre el medio ambiente, los ecosistemas y los usuarios. Posteriormente, se perfila esta definición en torno a la degradación o agotamiento del recurso como consecuencia del uso. Por su parte, el coste del recurso, según la mentada guía, se identifica con el coste por la oportunidad de utilizar un recurso que es escaso, por encima de la capacidad de renovación o recuperación.

Posteriormente, la Estrategia de Implementación Común de la Directiva[822] matiza el coste del recurso en la comparativa entre el valor económico del uso del agua que se está realizando y la valoración económica de la mejor alternativa del uso posible.

Martín-Ortega y Berbel[823], tratando de introducir algo de claridad en la cuestión, reconocieron que no era tan fácil la distinción entre ambos costes, en tanto los ambientales podían considerarse costes de oportunidad o pérdida de un uso en aras del buen estado ecológico de las aguas. Lo que llevaría a estos autores a sostener que la diferencia se apoyaría en criterios cualitativos o cuantitativos del agua. Es decir, cuando el recurso es escaso para hacer frente a los diferentes usos, afectando a la disponibilidad del agua para todas las demandas, esta situación deberá proyectarse en el coste del recurso. Frente a si es su calidad, y no su cantidad, la que resulta aminorada, en ese caso se generan unos costes por las medidas de corrección, mitigación o prevención del deterioro, que deben aglutinarse en lo que se denomina coste medioambiental.

En cualquier caso, el estudio doctrinal terminará asumiendo que ambas afecciones se hallan entrelazadas, dado que siempre un nivel aceptable en la calidad del agua también depende de la existencia de un mínimo caudal. Esta doble perspectiva ambiental, ha propiciado que se abogase por un tratamiento integral de

---

[821] Expresa el Informe integrado de la recuperación de costes, emitido en 2007 por el entonces Ministerio de Medio Ambiente que el coste ambiental debía incluir "la reducción de la calidad *ecológica* de los ecosistemas acuáticos y aquellas afecciones y externalidades no valoradas por el mercado, ni incluidas en los costes soportados por los agentes" [MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2007), pág. 25].

[822] Llamada también Estrategia Común de Implantación esconde un equipo de trabajo conformado por varios grupos, entre ellos, los Directores Generales del Agua, comités de expertos, grupos de trabajo.., cuyo objetivo es garantizar una aplicación homogénea y lo más coordinada posible de la Directiva Marco del Agua, de tal forma que los países miembros y la propia Comisión Europea la interpreten de la misma forma. Su principal resultado fue la creación de un sistema de intercambio de información denominado CIRCA (Communication Information Resource Centre Administrator).

[823] MARTÍN-ORTEGA y BERBEL (2008), pág. 615.

ambos costes a la hora de su cálculo, no exento de dificultad y, en muchos casos, inoperancia[824].

La normativa interna, tratando de introducir simplicidad en términos de definición, califica los costes ambientales, en la Instrucción de Planificación Hidrológica, como los gastos generados con las medidas establecidas para dar cumplimiento a los objetivos medioambientales, tanto por las Administraciones como por los propios usuarios (apartado 7.4). Pues bien, los términos utilizados pueden generar confusión, cuando solo se mencionan medidas que ya habrían sido establecidas. Lo que puede identificarse solo con medidas ya ejecutadas, obviando los costes de medidas pendientes que, sin embargo, están programadas en las correspondientes planificaciones hidrográficas. Lo cual es un escollo para contar con suficiente financiación para acometerlas.

Por otro lado, se podría entender que el coste medioambiental solo puede aglutinar los gastos de las operaciones llevadas a cabo por los poderes públicos en aras de evitar o corregir un deterioro medioambiental, como han explicado desde la doctrina[825].

Pero también cabría hacer otra consideración teniendo en cuenta que el precepto menciona a las medidas realizadas por los usuarios. Así, cabe entender que este término no estaría identificado propiamente con el usuario final (evidentemente un coste ya sufragado por un usuario final, no puede integrar nuevamente el precio del agua que paga el mismo), sino que es dable deducir que se está haciendo referencia a los gastos en medidas medioambientales llevadas a cabo por "usuarios" anteriores en la cadena de abastecimiento o saneamiento, como pueden ser las comunidades de usuarios o entes locales (que terminan repercutiendo el gasto a sus comuneros, a sus ciudadanos, es decir, al usuario final). No obstante, se echa de menos en el mentando precepto 7.4 de la Instrucción de Planificación una mención más explícita que aclarase la terminología de usuario, pero sobre todo que incluyese las medidas llevadas a cabo por el sector privado (cuando no es usuario del agua, pero tampoco la Administración propiamente, sino concesionario del servicio), por mucho que se considere implícita su inclusión como gestor indirecto de un servicio público.

La garantía de una recuperación integral de los costes, que no deje resquicios legales para relativizar ninguna omisión, exige reflejar con rigor el origen de los posibles costes ambientales, si se quiere realmente concienciar del coste económico real que supone utilizar el recurso hídrico, en esa necesidad de fomentar un uso responsable.

Unido a ello, ya se ha expresado que también debe ser objeto de recuperación el coste del recurso. De forma lógica, cabría entender que se trata de asignar un

---

[824] MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2007), pág. 25.

[825] EMBID IRUJO (2009), pág. 41.

valor al agua como recurso natural, más allá de los gastos generados por los servicios en torno al mismo. Ahora bien, si ello fuera así, no sería apropiado plantearlo como un costo producido, dado que no se ha generado y, por ende, no es necesario recuperar. Sin embargo, se trata como coste porque se le identifica con un daño resarcible. Se pretende cubrir una ganancia dejaba de percibir por aquellos usuarios que no han podido disponer del agua al haber sido asignada a otros usos.

Y serán estos últimos usuarios beneficiados quienes afrontarán la pérdida de otros, bajo la concepción de "coste de la escasez", o coste por la competencia del agua[826] (en situaciones en que todos los usos vean colmadas sus necesidades de disponibilidad hídrica no concurría el devengo de este coste). La forma de analizar este coste del recuso o "esta escasez" se establece en la Instrucción de Planificación Hidrológica, aduciendo que *"se describirán los instrumentos de mercado y cómo estos permiten mejorar la asignación económica del recurso y los caudales ambientales"*[827]. A priori tan escasas previsiones se atisban insuficientes, teniendo en cuenta que el análisis económico tiene que servir para traducir los costes del recurso en valores monetarios que puedan tener reflejo en los instrumentos económicos.

ii La exigencia de análisis económicos de los usos del agua para aplicar el principio de recuperación de coste

La DMA introduce la importancia de los análisis económicos de los usos del agua, que se contemplan como información necesaria para aplicar el principio de recuperación de costes y el resto de medidas programadas en la consecución de los objetivos medioambientales[828]. Es en el seno del organismo de cuenca donde se prevé que se recabe la información precisa para realizar estos análisis económicos de los usos que existen en sus aguas[829]. Para lo cual deberán seguir los parámetros establecidos en el anexo III de la DMA por remisión del artículo 5 de la misma.

Esto significa que las autoridades de cuenca elaboran una información detallada (que tiene que ser revisada periódicamente) para el cálculo del costo de los servicios relacionados con el agua, atendiendo a criterios de futuro en la predicción de la oferta y la demanda del agua, con la posibilidad de tener en cuenta las previsiones de volumen agua, la evolución de precios y de costes de los servicios de gestión, así como de los costes de las inversiones. Pero también implica que se tenga que analizar previamente los costes económicos de las distintas medidas alternativas para cumplir los objetivos medioambientales.

---

[826] SETUÁIN MENDÍA (2013), pág. 221.

[827] Apartado 7.4, párrafo segundo, de la Instrucción de Planificación Hidrológica.

[828] En definitiva, como se expresa en la Guía de implementación de la Directiva Marco de Agua, el análisis económico se convierte en el proceso que proporciona la información necesaria (valiosa) para la toma de decisión. [WATECO (2003), pág. 8].

[829] En este punto, solo introduciré una cuestión interesante en la valoración económica de los usos de agua, a los efectos de la aplicación del principio de recuperación de costes. Y es que este principio solo afecta a servicios relacionados con el agua y, por lo tanto, no a abarcaría todos los usos que se hagan de este recurso (si tenemos en cuenta la definición de "usos de agua" que realiza la Directiva en el art. 2.39). Esto no quiere decir que no se analicen o valoren esos otros usos que no dependen de servicios relacionados con el agua, hay que estudiar también sus consecuencias económicas para fijar las medidas más rentables de protección de las aguas que son objeto de estos usos.

Lo cierto es que no faltan las críticas a la generalidad de los términos utilizados, que tantas dificultades han suscitado en la práctica y dispares interpretaciones en sus conceptos indeterminados, abocando a las programaciones a arrastrar una escasa efectividad y contribuyendo, en última instancia, a la imposibilidad de cumplir con el principio de recuperación de costes.

Todas estas previsiones en torno al principio de recuperación de costes, que se expresan bajo un tratamiento de carácter jurídico, sin embargo, terminarán requiriendo del complemento de la ciencia económica para lograr su aplicación práctica. Cabría recordar que Embid Irujo[830] apelaba a la necesidad de recabar el conocimiento de "lo técnico" para poder adoptar las decisiones políticas oportunas en esta materia. Y es que una información técnica es imprescindible para dotar de contenido económico real (proporcionando un valor monetario, si es el caso) a conceptos jurídicos y a exigencias legales.

Los costes se tendrán que traducir en cifras y la contribución adecuada de cada uso en unidades porcentuales. De tal forma que en la aplicación del principio de recuperación de costes confluye una realidad jurídica y económica. Pero también subyace una realidad política como la discrecionalidad de la Administración en la adopción de la decisión oportuna. Aunque esta facultad pública se acote a la elección de las medidas o del mecanismo apropiado para hacer efectiva la recuperación integral de los costes (a salvo de las excepciones justificadas que puedan estar amparadas por la ley). Lo que estaría proscrito es la arbitrariedad pública en la fijación y repercusión de todos los costes que deben ser recuperados, so pena de incumplir el principio económico básico. Cabe admitir que estas premisas siguen quedando a menudo como la pura teoría legal, que no tienen un exacto reflejo en la realidad a tenor de las políticas de precios de agua que siguen sin asumir los costes totales por la prestación de los servicios del agua.

Y es que la exigencia de que el usuario abone íntegramente los costes reales del agua implica que no solo se produzca la repercusión del gasto público generado (entendido como aquel sufragado directamente por la Administración Pública), sino también del gasto en el que hayan podido incurrir otros entes o sociedades públicas, privadas o mixtas que participen en el ciclo integral del agua.

Es importante resaltar que no se establece en el texto normativo europeo los mecanismos específicos que deban arbitrarse por los Estados para cumplir con los principios económicos básicos. El cauce idóneo queda reservado a la decisión libre de los mismos, a través del régimen fiscal[831], de la política de precios o de la imposición de normas técnicas (piénsese en los instrumentos de medición del consumo). Sí que se destaca en los considerandos preliminares que el instrumento

---

[830] EMBID IRUJO (2009), págs. 61 a 66.

[831] Andrés Aucejo refiere que no hubiera podido la Directiva establecer y diseñar disposiciones de carácter tributario, por cuanto excedía de la forma en la que fue aprobada la misma, requiriendo la unanimidad del Consejo de Ministros de la Unión Europea, de conformidad al artículo 157.2 del Tratado constitutivo. [ANDRÉS AUCEJO (2012)]. Aunque es sabido que materias de corte fiscal han salido adelante con mayorías diferentes apoyándose en competencias comunitarias como el medio ambiente.

económico puede resultar idóneo a estos fines (Considerando 38 DMA) pero ni determina cuál tiene que ser su configuración, ni su tipología ni siquiera su condición de único medio adecuado para ello.

Tampoco las leyes de trasposición de la Directiva en nuestro país, se atrevieron a delimitar mecanismos concretos para ejecutar el principio, sino que se limitaron a utilizar este término genérico e impreciso, confiriendo la obligación de su establecimiento a cada Administración Pública competente (art. 111 bis, apartado 1, del TRLA). Ahora bien, imponer esta atribución administrativa (cuando el concepto utilizado en el precepto no puede sostener más poder que el que ostenta la Administración competente) trae consigo insalvables inconvenientes, que derivan en un resultado ineficaz e inoperante.

Y es que la recuperación de los costes puede no ser una tarea fácilmente alcanzable para el poder ejecutivo si no cuenta con resortes legales suficientes. Los mecanismos "recuperadores de costes" se traducen generalmente en tributos (u otras prestaciones patrimoniales públicas) sometidos a reserva legal[832]. Solo si existen unas normas legales que regulen mínimamente estas figuras, puede cobrar sentido involucrar al ente administrativo, exigiendo una aplicación eficaz de las mismas.

Hay que decir que el artículo 111 bis.1 del TRLA puede estar concebido pensando principalmente en las administraciones locales, como prestadores de los servicios urbanos del agua. Y es evidente que estas ostentan competencia para dictar normas con naturaleza reglamentaria, aprobando sus ordenanzas, fiscales o no, sobre las figuras que sirven de contraprestación a los mismos.

Ahora bien, el ejercicio de su autonomía normativa se enmarca siempre dentro de los límites que debe fijar la ley. Y se ha demostrado que imponer unas obligaciones genéricas, aunque dimanen de una de ley básica como es el TRLA, no ha sido suficiente para dar cumplimiento al precepto. Por lo que es apremiante una normativa con rango de ley que apruebe instrumentos económicos uniformes en todo el territorio o, cuando menos, que delimite los criterios mínimos y homogéneos sobre cómo repercutir los costes a los usuarios finales. Esta deficiencia es uno de los principales problemas que ha provocado la desigual aplicación del precepto legal y su ineficacia a nivel local.

Sea como fuere, quienes tienen que contribuir a recuperar los referidos costes son los usuarios del agua, aquellos sobre los que recae el principio "quien contamina paga"[833] o, si se prefiere, en una variante más específica: "quien usa el agua paga".

---

[832] La reforma legal operada en el art. 20.6 TRLRH trajo consigo una habilitación legal para aprobar las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias mediante la norma local.

[833] La DMA presupone que todo uso provoca una afección ambiental, ya sea porque gasta agua (contribuyendo al agotamiento del recurso), ya sea porque la deteriora. Lo que explicaría que se haga mención exclusivamente al principio que quien contamina paga, como distintivo legitimador de todos los sujetos sobre que recae la repercusión de los costes del agua.

b. El deber de los Estados de aprobar medidas para incentivar un uso eficiente

El artículo 9 de la DMA continúa expresando lo siguiente:

"Los Estados miembros garantizarán, a más tardar en 2010:

- que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y, por tanto, contribuyan a los objetivos medioambientales de la presente Directiva,
- una contribución adecuada de los diversos usos del agua, desglosados, al menos, en industria, hogares y agricultura, a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, basada en el análisis económico efectuado con arreglo al anexo III y teniendo en cuenta el principio de que quien contamina paga.

Al hacerlo, los Estados miembros podrán tener en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación y las condiciones geográficas y climáticas de la región o regiones afectadas.

2. Los Estados miembros incluirán en los planes hidrológicos de cuenca información sobre las medidas que tienen la intención de adoptar para la aplicación del apartado 1 y que contribuyan al logro de los objetivos medioambientales de la presente Directiva, así como sobre la contribución efectuada por los diversos usos del agua a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua.

3. Lo dispuesto en el presente artículo no impedirá la financiación de medidas preventivas o correctivas específicas con el objeto de lograr los objetivos de la presente Directiva."

Ya se ha dicho que la política económica del agua que deriva de la regulación de la DMA no obedece únicamente a una necesidad de cubrir el gasto que supone para el erario público dar acceso a la población a los servicios esenciales a fin de garantizar la sostenibilidad de los mismo, sino que se sustenta en motivos, ya referidos, de carácter medioambiental, pretendiendo que el usuario tome conciencia de los costes reales que supone que utilice el agua. El fin primordial es la protección de las aguas, por eso la propia Directiva marca en el precepto que, además de la política de precios de agua, los Estados miembros pueden financiar otro tipo de medidas en prevención o reparación del daño medioambiental (artículo 9.3).

Dicho lo cual, se ha sobreentendido que el cumplimiento del principio de recuperación de costes hace difícil desmarcarse de los instrumentos financieros que sirven de contraprestación por el uso del agua. Y esta percepción podría tener que ver con la introducción en el apartado 2 de este precepto 9 de los precios del agua como vía de incentivo al ahorro. Y es que la Comisión[834] se ha esforzado en

[834] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulada "Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea" de 18 de julio de 2007.

fijar un camino a seguir para abordar la escasez de agua y la sequía en el mismo sentido, haciendo contribuir a cada uso en la recuperación de los costes con la implantación de unas tarifas del agua incentivadoras del uso eficiente. Con ello, el término precio (o tarifa) de agua ha sido definido por la Unión Europea en un sentido amplio, como "*importe global o marginal que pagan los usuarios por todos los servicios relacionados con el agua (distribución del agua, tratamiento de las aguas residuales), incluido el aspecto ambiental*"[835]. Evidentemente, la clave son las partidas que integran dicho precio y, por ende, la forma de calcular el mismo[836], pero también la estructura de la tarifa y la forma de repercusión en los distintos usos.

Tampoco la Directiva determina fórmulas específicas para lograr la inclusión de incentivos en los precios del agua, atribuyendo la concreción en exclusiva a los Estados miembros, a quienes solo marcó un plazo límite para hacerlo, antes de 2010. Lo que no quiere decir que a nivel comunitario no se hayan ofrecido pautas sobre la forma en que se puede incentivar a través de la tarificación. En este sentido, también la ya citada Comunicación sobre la Política de Tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos planteó varias propuestas para su consecución: a) calcular los precios del agua en función del volumen del recurso consumido o de la carga contaminante con la instalación de dispositivos de medición; b) establecer estructuras tarifarias en las que se incluya un elemento variable en razón a ese índice volumétrico y/o índice de contaminación pero también que incorpore una cuota fija que garantice el equilibrio financiero, recupere los costes y permita el uso sostenible del servicio; y c) implantar una tarificación progresiva *("rising block pricing")* con un mínimo consumo que puede ser gratuito e incrementando los precios en razón al consumo, fijando precios elevados en usos excesivos que fomenten la disuasión.

La discrecionalidad de la que goza la política interna en la forma de fijar los precios para lograr los objetivos referidos (incentivar el uso eficiente, exigir el pago al usuario o contaminador, garantizar la equidad en la contribución de los usos..) sin embargo, se encauza, en cierta medida, exigiendo una actuación precedente que le sirva de base en el cálculo, a modo de evaluación económica de posibles medidas, según se expresa en el Anexo III de la DMA.

Esta norma sigue la lógica de toda acción responsable, que requiere inicialmente contar con la información suficiente sobre el estado de situación actual y

---

[835] Apartado 1.4 de la Comunicación de la Comisión dedicada a "*La política de tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos".*

[836] La mentada Comunicación sobre la "Política de Tarificación y uso sostenible del recurso hídrico" dejó apuntado un esbozo de cálculo que podría realizarse del precio del agua, bajo la fórmula expresada en el punto 5 del aparato 2.1: "*El precio general P abonado por un usuario puede calcularse así: P = F + a.Q + b.Y, siendo F un elemento relacionado con los costes fijos, impuestos generales, etc.; a, un canon por unidad de agua usada; b, un canon por unidad de contaminación producida; Q, la cantidad total de agua usada e Y la contaminación total producida. Una reducción de la cantidad de agua usada (Q) y/o de la contaminación producida (Y) dará lugar a una reducción del precio general del agua (P). abonado por el usuario. Así pues, se introduce un incentivo para que los usuarios utilicen el agua de forma más eficaz y contaminen menos".*

futura[837], para analizar la misma y poder tomar la decisión más idónea. Así, es esencial una recopilación de los datos físicos y socioeconómicos del lugar afectado (tener identificados a quienes usan y/o contaminan el agua, conocer el volumen de consumo o vertido que realizan, de las existencias reales y futuras de agua, de la evolución de la demanda, de las inversiones proyectadas o previsibles, de la progresión de los precios y costes, es decir, de cuantas cuestiones que puedan ser de relevancia a estos efectos), sin que signifique que el Anexo III aborde la relación de factores de una forma taxativa, dado que lo relevante es recabar la información necesaria para el análisis económico[838]. Y este, a la postre, se traducirá en la comparativa de los costes y los beneficios de las distintas alternativas que pueden ser adoptadas, con la elección de las más adecuadas[839] (también de aquellas que tengan carácter económico-financiero).

Este planteamiento, surgido de las premisas comunitarias, debería haber sido adaptado en nuestro ordenamiento jurídico teniendo en cuenta el triple régimen competencial que nos caracteriza, extendiendo expresamente estas obligaciones para todos los entes territoriales en el ejercicio de sus competencias sobre esta materia. Incluso delimitando los criterios que deben figurar en las memorias e informes económicos financieros previos a la tarificación de los servicios del agua.

Volviendo a la Directiva, esta señala los instrumentos técnicos que tienen que albergar las medidas correspondientes. A este respecto, será el programa de las medidas el que relacione las más adecuadas para dar cumplimiento al artículo 9 de la DMA, en su condición de medida básica a tenor del artículo 11.3 b) DMA. Y a su vez, será en el Plan Hidrológico donde tendrá que figurar la información de esas medidas que pretenden llevarse a cabo para cumplir con la recuperación de los costes y la forma en la que cada uso contribuya a dicho fin[840]. En la práctica interna de nuestro país, los programas de medidas forman parte de la memoria de la planificación hidrológica, recogiéndose un resumen del mismo en la parte normativa de los Planes con los consiguientes efectos obligatorios que trae consigo.

---

[837] Lo expresa el Considerando 36 de la DMA cuando advierte que "*la información es necesaria a fin de establecer una sólida base para que los Estados miembros elaboren programas de medidas encaminados a lograr los objetivos establecidos en la presente Directiva*".

[838] A este respecto, señala el Anexo III de la DMA que "*el análisis económico contendrá la suficiente información lo suficientemente detallada*" para efectuar los cálculos que permitan aplicar el principio de recuperación de costes.

[839] El apartado b del Anexo III de la DMA habla de "combinación más rentable". Sin embargo, puede resultar censurable la adopción de medidas bajo parámetros de rentabilidad financiera, lo que llevó a la Agencia Europea de Medio Ambiente a trata de matizar estas cuestiones de índole económica, desmarcándose de criterios puramente financieros en la comparativa económica de los costos, abogando porque la derogación de las exigencias normativas (o la elección de medidas programadas) solo pueda sustentarse en unos costes de la acción que excedan sustancialmente de los beneficios generales, incluyendo en el término económico valores referentes al uso y no uso. [Agencia Europea de Medio Ambiente (2009), pág. 30].

[840] Los planes hidrológicos deben informar de los servicios que existen (incluidos los agentes prestadores, usuarios y tarifas); los costes del capital de las inversiones necesarias para la provisión de los diferentes servicios del agua, incluyendo los costes contables y subvenciones, así como los costes administrativos, de operación y mantenimiento; los costes ambientales y del recurso; los descuentos como los debidos a laminación de avenidas o a futuros usuarios, y al nivel actual de recuperación de costes, desglosados, al menos, en abastecimiento, industria y agricultura (art. 42 del RD 907/2007, de 6 de julio).

Dicho lo cual, se podría entender, siguiendo la literalidad del artículo 9.2 DMA que el papel que juega la planificación hidrológica en estos cometidos es puramente informativo (para dar visibilidad y transparencia a la actuación pública en estas tareas). Sin embargo, no se estaría del todo conforme con esta apreciación. Los Planes Hidrológicos no son meros (o únicamente) documentos declarativos, si se consideran portadores de las reglas o pautas de ordenación y gestión hídrica que habrán de seguir las Administraciones y los administrados afectados en su ámbito territorial. No tiene ningún sentido acotar las previsiones económicas de los Planes a efectos de mera información, sirviendo simplemente como aglutinador de las distintas medidas previstas en cada una de las administraciones competentes, a menos que renunciemos a la plena operatividad de la planificación hidrológica en la gestión del agua mediante el instrumento financiero. De tal forma que debe entenderse que los Planes Hidrológicos tienen un rol determinante en el desarrollo del régimen económico-financiero del agua al objeto de dar cumplimiento a los objetivos medioambientales marcados por Europa.

En definitiva, no se dice nada muy diferente de lo que se desprende del planteamiento de la Comisión cuando expresaba que "*la tarificación del agua es un instrumento fundamental del plan de gestión de cuenca hidrográfica para alcanzar los objetivos económicos y ambientales de forma rentable*"[841].

En aquellas situaciones, fácticas o legales, que pueden tener alguna incidencia relevante en la ordenación y gestión de las aguas, la doctrina[842] ha venido reivindicando el papel determinante de los Planes Hidrológicos. Y no es peor ocasión la que tiene como objeto el régimen económico-financiero del agua. De forma que habría que asumir que estos Planes Hidrológicos también deben contemplarse como instrumentos idóneos para trazar medidas (u objetivos) necesarias en ejecución del principio de recuperación de los costes dentro de su ámbito territorial, incluidas aquellas que tengan como objeto hacer contribuir a cada uno de los usuarios afectados.

Bien es cierto que, para garantizar la eficacia real, se va requerir una exigencia adicional que dote de obligatoriedad a las medidas planificadas con estos fines, por lo que había que proceder a su inclusión en la parte normativa del mismo. Y ello, aun teniendo que lidiar con las reticencias de quienes se escudan siempre en el reparto competencial que, en relación con el dominio público hidráulico o con los servicios asociados al mismo, se sucede en nuestro país.

En otro orden de cosas, otra muestra de permisividad europea, tiene que ver con la posibilidad de los Estados miembros de acomodar la aplicación del principio de recuperación de costes a las circunstancias existentes (geográficas, climáticas) y a los efectos que se pueden desencadenar (de carácter social, medioambiental

---

[841] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social denominado "Política de tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos" (apartado 3.6.)

[842] EMBID IRUJO (2015), págs. 41 a 45; SETUÁIN MENDÍA (2013), pág. 227.

o económico). Es coherente que se autorice una flexibilidad en la política de tarificación de costes, que permita introducir variables en razón a las circunstancias concretas afectantes al territorio o derivadas de impactos insalvables que se produzcan a los usuarios. Pero, no puede interpretarse como una dejación absoluta de la aplicación del principio básico a voluntad o interés de los Estados. Ello, evidentemente, contradiría la imperatividad que se ha sostenido sobre el cumplimiento integral de dicho principio. Por lo tanto, la interpretación de esta facultad de ajuste del principio económico a la casuística real debe hacerse en clave de excepcionalidad, vinculándose directamente con las pautas que se recogen en el apartado 4 de este artículo 9 de la DMA[843]. Veamos cómo se articula esta excepcionalidad al principio de recuperación de costes.

c. El principio de excepcionalidad en la recuperación de los costes relacionados con los servicios del agua

En este punto, se trascribe el apartado correspondiente del artículo 9 de la DMA, que expresa lo siguiente:

"4. Los Estados miembros no incumplirán la presente Directiva si deciden no aplicar, de acuerdo con las prácticas establecidas, las disposiciones de la segunda frase del apartado 1 y, a tal fin, las disposiciones correspondientes del apartado 2, para una determinada actividad de uso de agua, siempre y cuando ello no comprometa los fines ni el logro de los objetivos de la presente Directiva. Los Estados miembros informarán en los planes hidrológicos de cuenca de los motivos por los que no han aplicado plenamente la segunda frase del apartado 1".

El principio de recuperación de costes no es absoluto, pero esto no empece a que la regla general es indiscutiblemente el recobro íntegro de los costes generados por usar el agua. Cualquier habilitación legal de la excepcionalidad del principio requiere una motivación suficiente y la garantía de que se respetan los objetivos medioambientales.

Sin embargo, la laxitud utilizada en la redacción de este apartado 4 puede favorecer cierta ambigüedad en el margen de actuación que ostentan los Estados miembros para establecer excepciones a lo dispuesto en el artículo 9.

Y hay que reconocer que el tenor literal admite una amplitud de posibilidades, incluso prescindir de la utilización de los mecanismos de carácter económico, que establece la Directiva para alcanzar los objetivos medioambientales, cuando se justifique que dicho resultado se consigue por otros cauces. Tampoco descarta que no se aplique ni la recuperación de los costes, ni ninguna otra medida, si determinados usos de agua se presentan por los Estados con una afección nula al medio

[843] Como ha aclarado nuestra norma interna en el artículo 111 bis, apartado tercero, TRLA, anidando las condiciones y circunstancias particulares a posibles salvedades del principio de recuperación de costes, siempre y cuando no se comprometa ni los fines ni el logro de los objetivos medioambientales.

ambiente. Y ello aderezado con la falta de exigencia de una especial motivación para adoptar la excepción, cuando se limita a requerir la mera información de los motivos que han llevado a tomar la decisión estatal, aunque la lógica nos haga pensar que está implícita esa necesidad de justificación suficiente que no ampare un arbitrario incumplimiento del principio, si se es consecuente con una defensa acérrima de la imperatividad del mismo o, cuando menos, si no se le quiere privar de plena eficacia y operatividad.

El establecimiento de excepciones al principio de recuperación de costes se ha vinculado con la previsión del apartado precedente, relativo a las circunstancias concretas que pueden tenerse en cuenta para hacer contribuir adecuadamente a cada uso en el recobro de los costes (sociales, medioambientales, económicas, geográficas o climáticas de la región o regiones afectadas)[844].

Así se recoge en la Jurisprudencia comunitaria. Basta traer a colación la ya citada Sentencia del TJUE de fecha 14 de septiembre de 2014, en cuya fundamentación jurídica admite que "*los Estados miembros están autorizados, en determinadas circunstancias, a no aplicar la recuperación de los costes respecto a una actividad de uso del agua determinada, en la medida en que ello no cuestiona los objetivos que dicha Directiva pretende alcanzar ni compromete la consecución de aquéllos*". Obsérvese como utiliza los términos "en determinadas circunstancias". De lo cual se colige que toda salvedad en la recuperación de los costes vendrá motivada por la existencia de unas condiciones justificadas. Lo que ocurre es que, en el caso judicial referido, el Tribunal no entró a constatar si realmente había circunstancias de excepción en el Estado demandado para justificar la negativa a tarificar los usos. En realidad, parece utilizar la alusión al apartado 4 del artículo 9 DMA como un mero apoyo teórico de un discurso que tenía, como mera finalidad, restar omnipresencia al principio económico, sin más. Pero sin profundizar o descender al caso de autos y sin siquiera mencionar que el precepto era aplicable al mismo.

Y es que el TJUE se limitó a ofrecer argumentos sistemáticos y teóricos, posiblemente por entender que le bastaban para resolver la demanda. Pero se yerra si no se percata de que la inaplicación, a priori, del principio de reparación de costes a un bloque de actividades, y sin que el país explique previamente los motivos justificativos de la excepción, significa *per se* una conculcación de las prescripciones exigidas, cuando menos, en el artículo 9.4 DMA.

Al mismo tiempo, se percibe una incomprensible superficialidad, evitando un pronunciamiento interpretativo de carácter inequívoco sobre el tema más controvertido (como es la delimitación de las actividades que conforman los servicios del agua), pero que, incluso, pasa de soslayo por la cuestión crucial que determina el buen cumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros con la DMA. Efectivamente, no puede olvidarse que toda la regulación normativa gira en torno

---

[844] De hecho, algunas legislaciones como la nuestra, han recogido expresamente esta vinculación (el artículo 111 bis.3 TRLA hace remisión a "las mismas consecuencias y condiciones mencionadas" en el punto anterior, para establecer motivadamente las excepciones al principio de recuperación de costes).

a un objetivo que es conseguir el buen estado ecológico y químico de las aguas (también para poder imponer excepciones de calado económico), por lo tanto, lo esencial y determinante era constatar el cumplimiento de estos fines. Y ciertamente el objetivo medioambiental es mencionado expresamente en la resolución judicial, pero es solo eso, mencionado con carácter general y, por ende, sin aportes específicos de situación real y sin ni siquiera centrar la mirada en el país en cuestión.

Por lo tanto, la pregunta emerge enseguida: en el caso de autos, ¿el Estado miembro demandado cumplía o no cumplía con los objetivos ambientales cuando exonera a determinados usos en el pago del precio del agua, evitando que contribuyan adecuadamente a la recuperación de costes? Y si la respuesta era afirmativa como puede sobreentenderse, seguidamente surgen otras dudas nunca despejadas en el caso judicial: ¿cómo se lograba el cumplimiento de los objetivos medioambientales? o ¿qué medidas había tomado o qué circunstancias existían que hacían innecesario tarificar esas determinadas actividades para proteger el agua? Aclarar estas cuestiones resultaba fundamental para dar visos de consistencia a un fallo judicial que, sin embargo, no escatima en reconocer un pleno cumplimiento de Alemania en sus obligaciones derivadas de los artículos 2.38 y 9 de la DMA (fundamento 59).

Siguiendo lo antes expresado, cabe destacar que la DMA confiere nuevamente un rol relevante a los planes hidrológicos de cuenca como portadores de esos motivos justificativos que permiten excepcionalmente dejar de aplicar, total o parcialmente, el principio de recuperación de costes. Cierto que, también en este caso, la norma comunitaria únicamente menciona la obligación de "informar" de los motivos en estos instrumentos planificadores, pero esto no puede significar que quede relegado su cometido a mero expositor de las causas delimitadas al margen de los mismos. Nula eficacia planificadora podría atribuirse a los Planes Hidrológicos si se limitasen a recopilar mera información vertida desde fuentes externas al mismo. Además, esto va en contra de la concepción de la planificación hidrológica en España como instrumento esencial que sirve de guía en la gestión cuantitativa y cualitativa del recurso hídrico (artículo 40.1 TRLA), al que debe someterse toda actuación sobre el dominio público hidráulico (artículo 1.4 TRLA) y al que se le confiere legalmente el carácter de vinculante (artículo 40.4 TRLA).

Cabe adelantar que la trasposición inicial de esta disposición europea a la norma española reflejó exactamente que "los planes hidrológicos de cuenca deberán motivar las excepciones indicadas" en un afán por reconocer que quien mejor puede constatar las razones fácticas justificativas de la excepción es quién ejerce un control sobre el recurso hídrico en el ámbito territorial de su demarcación hidrográfica. Sin embargo, tras la reforma operada por la Ley 11/2012 , de 19 de diciembre[845], de medidas urgentes en materia de medio ambiente, se modificó el criterio y se dejaron sin efecto las funciones atribuidas a la planificación hidrológica y confirió la responsabilidad a la Administración competente, en concreto al Ministro

[845] BOE núm. 305, de 20 diciembre 2012.

de turno, para que fuera él quien decidiese los motivos excepcionales que hacían factible la inaplicación del principio de recuperación de costes, previa la emisión de un informe preceptivo del Organismo de Cuenca que justifique que no se ven afectados los logros ni fines ambientales reflejados en los correspondientes planes.

Con lo cual, como expresa Embid Irujo[846] una decisión excepcional pasó de su aprobación mediante una norma legal (predicable del Plan Hidrológico) a confirmarse mediante un acto administrativo (orden ministerial), que podría conferir celeridad y concreción a la resolución de cada caso, pero que rebajaba la garantía de transparencia y control, apostando por una absoluta discrecionalidad administrativa. A este respecto, Setuáin Mendía aprecia contradicción entre esta reforma legal que impone la resolución administrativa como vía de fijación de excepciones y el contenido que debe asumir el Plan Hidrológico, conforme al artículo 42.1 f), señalando *"los motivos que puedan permitir excepciones en la aplicación del principio de recuperación de costes*".

La autora, sin resignarse a admitir una mera derogación de facto de este artículo, trata de calibrar una interpretación integradora de los dos preceptos, marcada por el establecimiento de las causas generales de excepción en los Planes Hidrológicos (normas reglamentarias) que sirvan de referencia a los casos concretos que serán motivados y resueltos en virtud del acto administrativo, siempre poniendo el énfasis en la importancia del estudio singular del supuesto y la constatación de unas causas razonables de excepción[847].

Pese a dichas consideraciones interpretativas, lo que es claro es que la competencia está atribuida a un ente ministerial, que tiene plena libertad de decisión dentro del deber de justificarla en las circunstancias tasadas legalmente, pero sin más condición que la de oír al Organismo de Cuenca. Ahora bien, pese a que la norma omite el carácter vinculante del informe de este último, es palmario que difícilmente el Ministro podrá desmarcarse del contenido del mismo[848], sobre todo, cuando albergue algún reparo por comprometer los fines ambientales, teniendo en cuenta que su ignorancia supondría el incumplimiento de la DMA en la consecución de su objetivo principal.

Pero es que, además, esta previsión legal que relega al ámbito ministerial la competencia para excepcionar el principio de recuperación de costes, pasa por alto una cuestión esencial traída a colación por Jiménez Compaired[849]. Y es que muchas de las figuras financieras que permiten cumplir con el principio están sometidas al principio de legalidad por mandato constitucional (prestaciones patrimoniales públicas, ya sean tributarias o no), por lo que cualquier exención total o parcial, o

---

[846] EMBID IRUJO (2012), pág. 33.

[847] SETUÁIN MENDÍA (2013), pág. 228.

[848] EMBID IRUJO (2012), pág. 35.

[849] JIMÉNEZ COMPAIRED (2015), pág. 257.

cualquier elemento que afecte a su configuración legal, tendrá que venir establecido por disposición legal o, en su caso reglamentaria, pero sin descender en el escalafón so pena de vulnerar la jerarquía normativa.

3. SITUACIÓN ACTUAL DEL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DEL AGUA EN ESPAÑA. UN PANORAMA GENERAL DEL ESTADO DE LA CUESTIÓN

El agua, en nuestro país, siempre ha estado asociada a una consideración de gratuidad[850]. De hecho, históricamente el consumo de agua no ha tenido precio, lo que sí ha estado remunerado es el servicio de prestación del agua[851]. Con la introducción del principio de recuperación de costes, cuando menos, la normativa se cuidó de dejar sentada la necesidad de tarificar los tres costes referidos, como venía exigido desde Europa. Pese a los avances, todavía esta exigencia legal no ha tenido una completa aplicación en los concretos instrumentos económicos-financieros existentes, algunos no han sufrido ninguna revisión, ni ninguna adaptación plena al marco comunitario. Y no por falta de necesidad, dado que difícilmente podía sostenerse que estuvieran ya cubiertas las garantías exigidas, como se verá seguidamente.

Este régimen se identifica, fundamentalmente, con la fiscalidad que se aplica en las diferentes fases del ciclo hídrico. El problema es que no existe una legislación fiscal propia y unificada en el ámbito hídrico, se trata de una normativa dispersa, desordenada y carente de sistematicidad. En realidad, su tratamiento legal está concebido como un parte del derecho de aguas. Por lo que buena parte de su regulación se recoge en las normas administrativas en materia de aguas, encabezadas por el Texto Refundido de la Ley de Aguas y su reglamento de desarrollo. Es por ello, que la doctrina más autorizada[852], viene a proponer la aprobación de una ley propia de la fiscalidad de las aguas (reuniendo a las aguas continentales y marítimas), bajo el título de "Ley de ordenación del sistema tributario y tarifario del agua". Esta norma legal tendrá que servir para dotar de simplificación al elenco de figuras tributarias posibles. Lo que requerirá una delimitación de los instrumentos viables en cada una de las fases del ciclo hídrico bajo la perspectiva del reparto competencial entre los tres entes territoriales.

Sabemos que el régimen económico-financiero del agua en España pivota sobre las competencias atribuidas a los tres niveles de gobierno territorial, de tal forma que es el reparto competencial el que vendrá a delimitar las actuaciones de cada una de las Administraciones en cuanto a la tarificación de los servicios del agua, porque todas ellas mantienen, de una u otra forma, funciones en cuanto al ciclo integral del agua. De esta manera, se conforma un conglomerado de figuras provenientes del Estado, CCAA y EELL, muchas de ellas de carácter tributario (tasas generalmente, pero también impuestos), aunque le siguen muy de cerca, las

---

[850] Fruto de su naturaleza como bien de dominio público y de su subordinación al interés general.

[851] JIMÉNEZ COMPAIRED (2008), pág. 249.

[852] Véase el Informe del profesor Jiménez Compaired que ha servido para elaborar el apartado relativo a la "Reforma de la fiscalidad del agua en España" del Libro Verde de Gobernanza del Agua en España (págs. 45 y ss).

PPCPNT con la presencia de empresas públicas, privadas o mixtas en la gestión del servicio público. Sin olvidar otra clase de ingresos o tarifas con motivo de la proliferación de las sociedades estatales encargadas de la construcción y explotación de infraestructuras públicas, que pactan la contraprestación a través de convenios con los usuarios; o la participación de comunidades de usuarios que cobran las correspondientes tarifas por el agua de riego.

La diversidad en la tarificación es consecuencia de múltiples factores, algunos injustificables. Y es que la forma y cuantía exigida como precio del agua no siempre responde a diferencias explicables por el uso al que van destinadas, por la ubicación territorial donde se imponen[853], e incluso por la propia antigüedad de las infraestructuras hidráulicas, sino también por razones de mera oportunidad política.

Toda esta situación hace muy difícil una exposición unitaria del panorama económico-financiero del agua[854]. En cualquier caso, es preciso presentar los principales instrumentos financieros existentes, según el servicio al que van destinados, de esta manera se distingue entre abastecimiento (en este caso, en alta y baja) y el saneamiento. Las figuras existentes respecto de este último, han venido implementándose, en la mayoría de las ocasiones, bajo el paraguas del fin medioambiental (por lo menos en apariencia) y en la pretensión de dar cumplimiento al principio "quien contamina paga", esto es propio, de los numerosos tributos autonómicos, muchos de ellos denominados cánones (de saneamiento) que encierran verdaderos impuestos donde se grava precisamente la contaminación de las aguas. Estos tributos autonómicos, sin embargo, no resultan incompatibles con la tasa estatal denominada "canon de control de vertidos" y regulada en el artículo 113 TRLA, como tampoco con las tasas locales sobre alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. Si del abastecimiento nos referimos, aludiremos a los tributos de titularidad estatal, establecidos en el TRLA, canon de regulación y tarifa de utilización, que fueron establecidos con el fin de que los usuarios contribuyeran a sufragar los costes de las obras hidráulicas, pero que se han quedado obsoletos, y no solo no cubren la totalidad de los costes de la inversión, sino que por supuesto, nada aportan respecto del coste ambiental o del recurso. Estas figuras, en algún caso, se aplican por administraciones autonómicas con cuencas propias, sin perjuicio de las tarifas que cobran otros sujetos intervinientes en esta fase del ciclo.

En cuanto a la distribución de agua o abastecimiento en baja, no podemos sino fijarnos en las EELL (Ayuntamientos, consorcios, mancomunidades.), que se sirven de diferentes modelos de gestión, ya sea pública o privada, con un sinfín de tasas, tarifas y precios, por mucho que se haya impuesto legalmente cierto orden con la introducción de una distinción categórica de PPCPNT en función del tipo gestión. Como también es notorio que muchos de los costes del servicio del agua

---

[853] Explica Adame Martínez que una disparidad de instrumentos económicos y de Administraciones Públicas competentes ha propiciado un precio diferente al que debe hacer frente usuario dependiendo del uso y del lugar en el que se encuentre [ADAME MARTÍNEZ (2007), pág. 250].

[854] En palabras del profesor JIMÉNEZ COMPAIRED "ese conglomerado de fórmulas financieras presenta un modelo asistemático y deforme" (JIMENEZ COMPAIRED, 2016)

han estado y están subvencionados públicamente[855], de tal forma que los usuarios (domésticos, agrícolas e industriales) siguen sin contribuir a la total recuperación de los costes. Cierto es que voces se han oído largamente sobre la repercusión que el incremento del precio del agua puede producir en la competitividad de sectores tan presentes en España como es el agrícola.

El estudio de la viabilidad de los instrumentos económicos en el terreno de la prevención de la sequía exige una primera atención a las clases y características de las principales figuras existentes que conforman lo que se ha dado en llamar el régimen económico-financiero de los usos del agua.

ENTE COMPETENTE	ABASTECIMIENTO EN ALTA	ABASTECIMIENTO EN BAJA	SANEAMIENTO	OTROS TRIBUTOS AFINES
ORGANISMO DE CUENCA	1.- Canon de regulación y tarifa de utilización. 2.- Cánones y tarifas específicas derivadas de los trasvases de agua		Canon de control de vertidos de la Ley de Aguas.	1.- Canon de utilización de aguas continentales para energía eléctrica. 2.- Canon por ocupación, utilización y aprovechamiento del dominio Público hidráulico.
COMUNIDADES DE USARIOS	1.- Tarifas como contraprestación por el mantenimiento o explotación de obras hidráulicas (ex art. 125 TRLA). 2.- Cánones y Tarifas	Tarifas a sus comuneros por el uso del agua.		
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	1.- Exacciones autonómicas (		1.- Tributos autonómicos sobre saneamiento de aguas. 2.- Tributos autonómicos sobre vertidos de aguas litorales	1.-Impuestos autonómicos con incidencia en las aguas subterráneas.
ADMINISTRACIÓN LOCAL	Aportaciones económicas de usuarios (generalmente municipios)	1.- Tasas locales por suministro urbano. 2.- Contribuciones especiales	1.- Tasas locales por alcantarillado y saneamiento. 2.- Contribuciones especiales	
CONCESIONARIOS PRIVADOS, SOCIEDAES DE ECONÓMÍA MIXTA, ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES, SOCIEDAES DE CAPITAL PÚBLICO.	Tarifas como contraprestación en infraestructuras no financiadas por el Estado	Prestaciones patrimoniales públicas de carácter no tributario		
DIRECCIÓN GENERAL DE SOSTENIBILIDAD DE COSTAS Y MEDIO MARINO			Canon de control de vertidos de la Ley de Costas	Canon de ocupación del dominio público marítimo-terrestre.

Unido a ello, cabe analizar mínimamente las distintas figuras existentes en relación con los servicios de agua. Pese a que podría hacerse desde la perspectiva

[855] Hablamos de subvención no equiparando el término propiamente a ayudas públicas sino como financiación vía presupuestos públicos.

del nivel de gobierno en el que se aprueban y se aplican, una mejor comprensión de la situación lleva a discernir su existencia en función de la etapa en la que se han implementado, aún sin desconocer que algunas figuras tributarias en el ámbito autonómico que engloban todas o varias de las fases del ciclo del agua. A tal fin se distinguen el abastecimiento en alta (producción, almacenamiento y transporte), el abastecimiento en baja (distribución a los consumidores finales y el saneamiento (recogida y tratamiento), junto con el control de vertidos[856].

4. EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DEL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO EN ALTA

Lo primero que debe aclararse es que los instrumentos financieros existentes en esta fase de abastecimiento en alta son, en términos generales, figuras asociadas a la financiación de obras hidráulicas necesarias para prestar este servicio.

A estos efectos, el artículo 122 del TRLA recoge una amplia definición de obra hidráulica como la construcción de los inmuebles destinados a la captación, extracción, desalación, almacenamiento, regulación, conducción, control y aprovechamiento de las aguas, así como el saneamiento, depuración, tratamiento y reutilización de las aprovechadas y las que tengan como objeto la recarga artificial de acuíferos, la actuación sobre los cauces, corrección del régimen de corrientes y protección frente avenidas. Por lo tanto, como expresa Ezquerra Huerva[857], se ha optado por un concepto omnicomprensivo y finalista de obra hidráulica, que permite incluir cualquier infraestructura relacionada con la ordenación, protección y aprovechamiento del agua.

En términos generales, se podría pensar que la competencia sobre los servicios de extracción, embalse y transporte y, por ende, la competencia para construir y explotar las infraestructuras precisas para ello, recae siempre en la Administración hidráulica estatal en el caso de cuencas intercomunitarias (fundamentalmente a través de las Confederaciones hidrográficas) y en las comunidades autónomas si son cuencas intracomunitarias. Sin embargo, este esquema no se corresponde propiamente con la realidad, donde entran en juego factores atinentes al interés predominante y donde, además, son diversos los agentes públicos y privados que participan de la construcción y explotación de infraestructuras hidráulicas en alta, como se analizará seguidamente.

---

[856] Pagès y Galtés hace una distinción similar entre aducción (correspondiente a la captación y alumbramiento, embalse, conducción por arterias o tuberías primarias, tratamiento y depósito), distribución (para incluir la elevación por grupos de presión y el reparto por tuberías, válvulas y aparatos hasta las acometidas particulares) y la evacuación de las aguas residuales y, en su caso, tratamiento y recuperación de aquélla. [GALTÈS Y PAGÉS (2004), pág. 248]. La Ley del Plan Hidrológico Nacional, con una visión absolutamente sesgada y restrictiva, recoge la definición de sistemas de abastecimiento en alta como aquel que suministra a comarcas, mancomunidades o agrupaciones de municipios en régimen de servicio público.

[857] EZQUERRA HUERVA (2007), pág. 194.

Pues bien, los instrumentos financieros, descritos a continuación, deberían estar destinados a sostener económicamente la inversión y explotación de las obras hidráulicas, en tanto infraestructuras que permiten desarrollar las funciones que se enmarcan en esta fase del ciclo hidrológico. Veamos cuales son.

A. Canon de regulación y tarifa de utilización del agua

Estos dos tributos estatales están asociados a la provisión del agua en alta y a la recuperación de los costes de construcción y explotación de infraestructuras hidráulicas, financiadas total o parcialmente por el Estado. Su regulación legal se enmarca principalmente en el artículo 114 del TRLA y en la normativa de desarrollo, con los artículos 296 a 312 del RDPH.

Son, en términos generales, las figuras fiscales que nutren de mayores ingresos a los organismos de cuenca[858] (artículo 63 RAPA[859]) y, aunque se trata de dos tasas con alguna diferencia en su hecho imponible y en la cuantificación de la base imponible, la realidad es que guardan gran coincidencia en muchos de sus elementos de configuración. Así, ambos tienen como finalidad *ex lege* compensar los costes por la inversión de infraestructuras hidráulicas públicas, financiada por el Estado, así como atender los gastos de explotación, funcionamiento y administración de las mismas.

Jiménez Compaired[860] sitúa el primer antecedente histórico de estas figuras, en las previsiones de la Ley de Obras Públicas de 7 de julio de 1911, referidas a las tarifas de riego y al llamado "auxilio" (económico) que debían aportar los beneficiados por obras de defensa contra corrientes, de regularización y encauzamiento de los ríos, (equivalente al 25% cuando menos del importe del presupuesto y del valor calculado en el proyecto para la ocupación de los terrenos necesarios).

Arrieta[861] las remonta a la Ley de Aguas de 1879 y menciona su artículo 55 de la Ley de Aguas de 1879, que obligaba a retribuir el coste de obras de defensa de aguas públicas ejecutadas por el Estado. Y ambos, apuntan al canon de regulación de ríos y tarifas de riego, convalidados en los Decretos 133 y 144/1960, de 4 de febrero[862], como el precedente de mayor identidad con los tributos actuales, en tanto el hecho imponible de aquéllos venía configurado en razón al beneficio que

---

858 JIMÉNEZ COMPAIRED (2017), pág. 102.

859 Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, en desarrollo de los títulos II y III de la Ley de Aguas (BOE núm. 209, de 31 agosto).

860 Concretamente, menciona el autor el artículo 12 de la Ley de 1911 sobre ejecución de la obra hidráulica destinada al riego por cuenta exclusiva del Estado, fijándose como un requisito para ello que, por lo menos, la mitad de los propietarios de la zona regable debían comprometerse con garantía hipotecaria al pago de tarifas progresivas, añadiéndose que el producto del canon de riego se ingresara íntegramente en las arcas del Tesoro Público. [JIMÉNEZ COMPAIRED (2012), pág. 67].

861 ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN (1991), pág. 64.

862 BOE núm. 31, de 5 febrero 1960.

reportaba la ejecución de obras hidráulicas de titularidad del Estado o de los organismos de cuenca para permitir la disponibilidad o el uso del agua (únicamente para el riego en el caso de las tarifas, pero también para otros usos en el caso del canon) y teniendo en cuenta que la gestión de los mismos ya fue conferida a las Confederaciones Hidrográficas[863].

Los cánones y tarifas vigentes están configurados legalmente para recuperar los costes de las obras públicas que han sido financiadas con cargo al Estado, ya sea de regulación (a través del canon del mismo nombre) o de otra obra hidráulica específica (mediante la tarifa de utilización).

Las obras de regulación son que las permiten la armonización de la irregularidad fluvial, para dotar de permanencia a la disponibilidad hídrica (embalses, recargas de acuíferos[864], regulación de aguas subterráneas)[865]. Frente a las obras hidráulicas específicas consideradas el conjunto de obras e instalaciones interrelacionadas que constituyen un sistema capaz de proporcionar un servicio completo de suministro de agua (artículo 306.2 TRLA). En realidad, se identifican con obras de derivación, conducción, avenamiento o similares, pero también se incluyen las instalaciones para la generación de recursos no convencionales como desaladoras[866] o las obras de corrección del deterioro del dominio público hidráulico derivado del uso (art. 114 TRLA).

La necesidad de refundir las cuestiones más relevantes impide entrar en un profuso debate generado por la doctrina en torno a la naturaleza jurídica de estas figuras[867]. Lo cierto es que su cariz tributario está fuera de duda, desde que la normativa legal ha asentado expresamente que se trata de tasas[868].

Aunque la diferencia entre los tributos se sitúa en el elemento material sobre el que inciden (distinto tipo de infraestructura hidráulica), en ambos casos el hecho imponible viene constituido por el beneficio que reporta la posibilidad de disponer del agua. De tal modo, que la falta de uso o disposición del recurso (incluso la renuncia de facto sobre ello) no va a ser propiamente causa de exclusión del pago.

---

863 JIMÉNEZ COMPAIRED (2012), pág. 77 y 78.

864 PARRA RUIZ se acoge a la doctrina que defiende la inclusión en el hecho imponible del canon de regulación a la recarga artificial del acuífero, aunque no vaya acompañada propiamente de una obra, cuando la actuación se financia a cargo del estado y tiene como finalidad "ajustar, garantizar y mejorar la disponibilidad del recurso en todo tiempo". [PARRA RUIZ (2021), pág. 48].

865 JIMÉNEZ COMPAIRED (2012), pág. 98.

866 JIMÉNEZ COMPAIRED (2012), pág. 118.

867 Adame considera que se trata de una contribución especial al recaer el gravamen sobre el beneficio que genera una obra pública [ADAME MARTÍNEZ (2007), pág. 257]. Pagès y Galtés defiende su naturaleza mixta o híbrida, entre la repercusión de la inversión que supondría una contribución especial, frente a la recuperación de gastos de funcionamiento que tendría las características de las tasas (1995), pág., 20. Por último, para Jiménez Compaired, sin embargo, es una tasa por servicios o actividades, aunque el propio autor la catalogue de tasa sui generis por tratarse de una exacción de cupo y no de cuota. (2012), págs. 246 y 247.

868 Disposición final primera, en su apartado 6, de la Ley 25/1998, de 13 de julio, por la que se modifica el régimen legal de las tasas estatales y locales y se procede a la reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público (BOE núm. 167, de 14).

A estos efectos, aunque el término "disponibilidad" del agua solo aparezca en la definición legal de la tarifa, hay que admitir que también forma parte del hecho imponible del canon de regulación, en tanto se identifica con una mejor disponibilidad hídrica[869].

En cualquier caso, un aspecto fundamental de estas figuras tributarias es que recaen sobre obras de titularidad pública que hayan sido financiadas, total o parcialmente, con cargo al Estado[870]. A la postre, como dice el profesor Jiménez Compaired[871], los cánones y tarifas son tributos que recaen sobre obras hidráulicas que gestionan los organismos de cuenca, ya hayan sido ellos mismos financiadores de su construcción o lo haya sido la Administración de la que dependen.

Dicho lo cual, no son solo los beneficiados directos, quienes tienen la obligación de pago[872], sino que la regulación reglamentaria (artículos 298 y 299 RDPH) también permite considerar como sujetos pasivos del canon de regulación a quienes reciban un provecho indirecto de la obra hidráulica. De tal modo que ha sido la casuística judicial la que ha concretado este tipo de usuarios, principalmente asociados a los concesionarios de aguas públicas, cuyos títulos de derecho al uso les permite tomar el agua antes de que el cauce esté regulado por la obra hidráulica (embalse) pero provocando consecuencias en la misma, en tanto obligaría a reponer esos caudales concedidos (a través del desembalse) para mantener el equilibrio del resto de aprovechamientos y que no se vean afectados los derechos de terceros[873].

Es evidente que, en todo caso, el tributo solo podrá devengarse por la concurrencia de un beneficio que pueda ser objeto de singularización sobre determinado/s sujetos, dado, que, en caso contrario, si la obra hidráulica supone un beneficio genérico o responde al interés general, resulta complicado exigir el pago del tributo.

En el caso de la tarifa de utilización, la norma es más simple, y solo considera obligados al pago a las personas naturales o jurídicas, o entidades titulares de derecho de uso, que utilicen las obras hidráulicas específicas (artículo 306 RDPH).

---

869 Dice el artículo 297 RDPH que el canon de regulación tiene por objeto *"las mejoras producidas por la regulación de los caudales de agua sobre los regadíos, abastecimientos de poblaciones, aprovechamientos industriales o usos e instalaciones de cualquier tipo que utilicen los caudales que resulten beneficiados o mejorados por dichas obras hidráulicas de regulación"*.

870 Surge una disyuntiva a resolver en orden a la casuística concreta, en aquellas situaciones en las que confluye una aportación mixta de fondos (generalmente de índole privada con ayuda pública estatal), a fin de constatar si trata propiamente de una financiación parcial de carácter público (que podrá recuperarse a través de estos tributos) o bien si se trata de un préstamo o anticipo que el Estado realiza a los usuarios, a cuyo cargo se ejecuta la obra, que dará derecho a un mero reintegro de su importe, aunque sea convenga la periodicidad en el pago. Cuestiones como esta, demuestran la necesidad de una reforma legal en la configuración de estas figuras.

871 JIMÉNEZ COMPAIRED (2012), pág. 40.

872 Hilando más la cuestión, como explica Jiménez Compaired, los contribuyentes serían titulares de los derechos al uso del agua, aunque alguna resolución judicial hubiera quitado trascendencia a la titularidad, para atribuir la obligación de pago al beneficiario material de las obras hidráulicas [Sentencia Audiencia Nacional de 9 diciembre de 2012 (JUR 2003, 26.210]. [JIMÉNEZ COMPAIRED (2012), pág. 143].

873 Sentencia del TS de fecha 13 de junio de 2013 (RJ/2013/4899).

Tanto en el caso de la tarifa como para el canon, cada obra pública determina la aplicación de su propio tributo, y esto no significa que sean incompatibles, dado que cabe la posibilidad de simultanear ambas figuras en el caso de que los mismos usuarios se beneficien de ambos tipos de infraestructuras hidráulicas.

La forma de repercutir estos tributos sobre los beneficiados ha llevado a la doctrina a considerarlos exacciones de cupo[874], entendiendo este último como *"el importe anual derramable sobre el conjunto de los sujetos pasivos"*[875]. Pues bien, el cálculo de este importe anual deriva de la adición de tres conceptos: la totalidad de los gastos de funcionamiento y conservación de las obras realizadas, los gastos de administración del órgano gestor imputables a estas obras y el 4 por ciento de la inversión realizada, debidamente actualizada, teniendo en cuenta la amortización técnica y la depreciación de la moneda.

Se infiere de los artículos 300 y 307 del RDPH que tanto los gastos de funcionamiento y conservación como los de administración se tendrán que deducir del presupuesto económico del ejercicio correspondiente. Y añade que a dichas cantidades hay que unir la diferencia, mayor o menor, entre el importe presupuestado en el ejercicio anterior y el realmente producido.

Respecto a la repercusión del importe amortizable, existe una diferencia significativa entre ambos tributos sobre los años de amortización de la inversión, frente a los cincuenta años del canon de regulación, será la mitad para la tarifa de utilización. Sin embargo, es común en las dos figuras, que los costes de inversión sean los gastos por redacción de proyectos, por construcción de obras principales y complementarias, por expropiaciones o indemnizaciones necesarias, sin obviar la posibilidad de otros dispendios, deriven o no del primer establecimiento.

Y, además, se añade en los referidos preceptos reglamentarios que a estos costes de la inversión se les debe deducir los gastos por reposición que supongan una mejora (*"serán deducibles de dicho importe de las inversiones la parte correspondiente a la reposición de los servicios afectados que constituya una mejora a los mismos").* Esta previsión legal suscita varias interpretaciones a las que cabe remitirse[876], no sin decir que no serían gastos propiamente de amortización de la obra, en tanto son costes para mejorar la misma y, por ende, para modificarla de su estado original. Motivo por el cual, la norma ordena descontar estos gastos, incluyendo únicamente los correspondientes a la mera reposición de sus elementos originarios, que sí serían amortizables.

Ahora bien, esto no puede significar que no sean recuperables dichos gastos por una mejora, cabría considerar que se trata de una nueva inversión aparte de

---

874 PAGÈS y GALTÉS (200) pág. 251.

875 JIMENEZ COMPAIRED (2012), pág. 40 y 156.

876 Cierto que el profesor Jiménez Compaired apunta que tal vez la utilización de la palabra deducir, no equivale a aminorar el importe de las inversiones, sino a inferir del mismo la cantidad relativa al coste de reposición que supone una mejora, resultando ser un gasto más a incluir entre los amortizables. Y en apoyo del argumento, ofrece numerosos ejemplos de la existencia de gastos de reposición entre las partidas de cálculo de cánones y tarifas de las Confederaciones Hidrográficas. [JIMÉNEZ COMPAIRED (2012), págs. 162 y 163].

la infraestructura que se está amortizando. Estaremos conformes en que este planteamiento puede suponer duplicar innecesariamente tributos, obligar a mayores cálculos y por supuesto, complicar la gestión. Por lo que convenimos con la doctrina sobre la necesidad de una reforma de *lege ferenda* que dote de claridad a esta previsión legal.

Otro aspecto destacable, que implica una diferencia entre los dos tributos, es a la hora de repercutir los gastos entre los beneficiarios. Cierto que los gastos de explotación y administración se reparten únicamente entre los beneficiarios actuales en ambos casos, ya sea cánones o tarifas. Sin embargo, los costes de inversión que engrosan los cánones se deben repercutir entre los beneficiarios actuales como exclusivamente ocurre en las tarifas, pero también respecto de los beneficiarios previsibles o potenciales, cuya parte se dice que tendrá que ser asumida por el Estado hasta que se produzca la determinación de los mismos.

Dicho lo cual, expresa el artículo 114.4 TRLA que la distribución individual de este importe global anual se debe realizar conforme a criterios de racionalidad en el uso, equidad en el reparto de obligaciones y autofinanciación del servicio. Así, se comienza, primero, imputando el importe en función de los usos de agua, es decir, se repercute el importe a cada grupo de beneficiados que tienen un uso común, en razón a la participación en las obras o mejoras producidas por las obras[877].

Posteriormente, se distribuye de forma individualizada a cada usuario de conformidad a diversos criterios de reparto basados en unidades de superficie cultivable, caudal, consumo de agua, energía o cualquier otro tipo de unidad adecuada al uso de que se trate. Evidentemente, el primero sería propio del uso del agua para riego; el caudal y el consumo se utiliza para el abastecimiento a población o industria y, ocasionalmente, del riego; y la energía para la producción hidroeléctrica. Pese que el RDPH únicamente contempla en su artículo 308 la posibilidad de que el organismo de cuenca decida aplicar una tarificación binómica (con dos valores unitarios diferentes) para la tarifa de utilización, no se advierte ningún obstáculo (más allá de la falta de mención explícita) para que no sea factible este binomio en el caso del canon de regulación.

Por último, mentar que las exacciones se devengan anualmente desde que se produzca el beneficio o mejora de los usos o bienes afectados. Los autores sitúan dicho momento con la puesta en marcha de las obras públicas[878]. A partir de cuya fecha podrían exigirse los costes de explotación y administración, no así los costes de amortización de la inversión que se devengan en el ejercicio siguiente al inicio del funcionamiento de la infraestructura.

---

[877] Motivo por el cual, se procederá a aprobar por el Ministerio correspondiente, oídos los organismos de cuenca, las equivalencias entre los usos para que el importe de las exacciones sea equivalente"). Aunque como advierte el autor si no se publican las resoluciones aprobatorias de las equivalencias, no existe transparencia y, por ende, garantía plena de seguridad jurídica [JIMÉNEZ COMPAIRED (2012), págs. 190 y 191].

[878] JIMÉNEZ COMPAIRED (2012), pág. 99.

Aunque la norma recoge la posibilidad de establecer un régimen transitorio si la puesta en servicio se realiza de forma gradual. De tal forma que las exacciones se fijan para cada ejercicio económico. Ahora bien, advierte la normativa que, si no pudieran aplicarse los tributos correspondientes a dicho ejercicio, podrán exigirse los últimos aprobados que hubieran devenido firme, sin perjuicio de que durante el ejercicio resulten aplicables las exacciones fiscales correspondientes, pero nunca con carácter retroactivo.

Ciertamente, hay otras consideraciones que resultan relevantes en torno a estos tributos por tener alguna incidencia en la gestión de los riesgos hidrológicos. Sin embargo, las mismas serán objeto de mención y desarrollo en apartados venideros, con el solo afán de evitar reiteraciones innecesarias.

B. Cánones y tarifas específicos derivados de los trasvases de agua

A efectos legales el trasvase se asocia a la transferencia de recursos hídricos entre cuencas sometidas a distintos planes hidrológicos, en los términos deducidos del artículo 45.1 c) del TRLA relativo al contenido del Plan Hidrológico Nacional[879]. Aunque es evidente que la derivación de las aguas se puede producir en el seno de la propia DH, incluso entre cuencas hidrog ráficas sometidas a la misma planificación hidrológica.

Unido a ello, es cierto que la ley distingue conceptualmente el trasvase y la transferencia (art. 3 de la LPHN[880]), aunque voces autorizadas relativizan esta precisión[881]. Otros estudiosos como Gallego Córcoles[882] utilizan las definiciones plasmando en resumen que la transferencia sería una autorización normativa genérica, que debe estar contemplada y regulada en una norma con rango de ley (PHN), que se aplica en virtud de resoluciones concretas (autorizaciones de trasvase) y que se ejecuta mediante el transporte de las aguas a través de las infraestructuras de interconexión de cuencas.

En definitiva, los trasvases encierran cesiones de aguas excedentarias que

---

[879] La doctrina ha venido cuestionando y analizando que únicamente se incluya en el PHN las transferencias entre cuencas sometidas a distinto PH. La mayoría de los autores se decanta por descartar la inclusión de aquellas cuencas afectadas por la misma planificación, dado que la justificación de estos trasvases en el PH común consideran que es su suficiente para legitimar su realización. [EZQUERRA HUERVA (2007), pág. 386; MENÉNDEZ REXACH (2008), pág. 22]. Aunque otros autores siguen apostando por la reserva legal entre cuencas de la misma demarcación hidrográfica [GALLEGO CÓRCOLES (20), pág. 110].

[880] Cierto es que del artículo 3 de la LPHN se desprenden dos definiciones de los conceptos trasvase y transferencia, respecto de esta última se dice que es *"la norma específica que autoriza el paso de recursos hídricos de un ámbito territorial de planificación hidrológica a otro distinto. Las conexiones entre diferentes sistemas de explotación dentro de un mismo ámbito territorial de planificación se ajustarán a lo dispuesto en su correspondiente Plan Hidrológico de cuenca"*. En cuanto al trasvase se menciona como la autorización administrativa específica que determina el volumen hídrico que se aprueba trasferir o anualmente o en cada situación concreta.

[881] EMBID IRUJO (2002), pág. 291.

[882] GALLEGO CÓRCOLES (2009), pág. 108.

implican el uso de infraestructuras construidas especialmente para permitir la interconexión entre territorios afectados por distintos planes hidrológicos de cuenca[883]. Son las leyes aprobadas *ad hoc* para cada trasvase las que marcan su régimen jurídico, incluso estableciéndose normativa legal específica para la regulación de los aspectos económicos financieros. En la línea de lo que para las cesiones de derechos de uso privativo establece el artículo 72.2 del TRLA, cuando refiere que el régimen económico-financiero de las transferencias de recursos hídricos entre distintas demarcaciones hidrográficas será específico para cada transacción.

Dicho lo cual, será la norma singular, dictada para regular cada tipo de transferencia intercuenca la que recogerá los instrumentos económicos que se le aplican. Aunque no en todas las regulaciones jurídicas de trasvases existe una previsión sobre un régimen económico-financiero singular[884], lo que significa la aplicación supletoria de las exacciones fiscales previstas en el artículo 114 del TRLA. Por el contrario, es dable encontrar normas que solo se dedican a fijar el régimen econó-

---

[883] Cabe reseñar que solo en el ámbito del Ebro figuran hasta ocho transferencias de recursos hídricos. Así, cabe destacar el trasvase Ebro-Besaya, que data de 1982, es reversible y comunica el embalse del Ebro con las cuencas del Saja-Besaya en el Norte. Tiene por objeto la mejora de disponibilidad del abastecimiento urbano e industrial de la comarca de Torrelavega. También, existe el trasvase del Alto de Tornos, en la cabecera del Cerneja (Nela), tiene por objeto el abastecimiento de pequeñas poblaciones de la cuenca del Norte en Santander y es de muy escasa entidad. O el trasvase Cerneja-Ordunte está ubicado también en el río Cerneja, en la Merindad de Montija. Trasvasa caudales al embalse de Ordunte para el abastecimiento al Gran Bilbao. Empezó a funcionar en 1961; el trasvase Zadorra-Arratia, ubicado en las cabeceras del Zadorra, trasvasa caudales a la cuenca del Norte, turbinándolos en el salto de Barazar y utilizándolos para el abastecimiento al Gran Bilbao; el trasvase Alzania-Oria está situado en la cabecera del Alzania, afluente del Araquil, y tiene pequeña entidad. Inició su funcionamiento en 1927, con el objeto de producir energía eléctrica, utilizándose también el agua con fines industriales y actualmente existen concesiones de abastecimiento; el trasvase Carol-Ariége está situado íntegramente en territorio francés, y aprovecha hidroeléctricamente de los caudales regulados en el Lago Lanós, en el río Carol. Los caudales trasvasados desaguan a la cuenca del Ariége, devolviéndose anualmente a menor cota los volúmenes trasvasados; el trasvase Ciurana-Riudecañas está situado en el río Ciurana en la provincia de Tarragona. El agua se usa para fines agrícolas y urbanos en la comarca de Reus; el trasvase Ebro-Campo de Tarragona es el más reciente. Su objeto es el abastecimiento urbano e industrial de la zona del Campo de Tarragona, con un suministro de unos 55 hm3 en 1997. Todo ello, se puede consultar en el Portal de CH Ebro.

[884] Algún ejemplo sobre la omisión absoluta de reglas de carácter económico-financieras es la regulación de la transferencia de agua desde el embalse de Negratín en la cuenca del Guadalquivir al de Cuevas de Almanzora, que actualmente pertenece a la cuenca andaluza en la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (BOE núm. 312, de 30). A salvo, de una precisión en la DA 22ª, apartado b, sobre la obligación de los usuarios de soportar en la parte alícuota del volumen transferido, en la forma en que se determine, el importe de las obras de regulación necesarias para equilibrar el déficit añadido que esta transferencia provoca en el sistema de regulación general del Guadalquivir.

mico específico de un trasvase[885]. Conviene detenerse en la regulación de algunas de las figuras más reseñables:

a. Las tarifas establecidas en la Ley 52/1980, de 16 de octubre, de regulación del régimen económico de la Explotación del Acueducto Tajo-Segura

La proyección de este sistema hidráulico que permite la transferencia hídrica desde la cuenca del Tajo a la del Segura ya planeaba sobre el Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933, aunque no sería hasta finales de los años sesenta cuando se aprobaría su anteproyecto, siendo la Ley 21/1971, de 19 de junio, sobre el aprovechamiento conjunto Tajo-Segura[886], la que marcaría su régimen jurídico, completado en el ámbito financiero, una vez que fue puesto en marcha en el año 1979, por la Ley 52/1980, de 16 de octubre[887]. Por lo tanto, es evidente que se trata de una regulación jurídica anterior a la Ley de Aguas de 1985 y esto explica ciertos aspectos singulare s presentes en su configuración de carácter financiero.

El régimen económico-financiero se sustenta en un tributo denominado la tarifa de conducción como contraprestación que pagan los beneficiados receptores de la transferencia de aguas excedentarias procedentes de la cuenca cedente. Su hecho imponible es la disponibilidad o aprovechamiento del agua que permiten las obras del acueducto Tajo-Segura a favor de regadíos y otros abastecimientos.

Estas tarifas se calculan incluyendo en su base imponible tres conceptos: a) los costes de amortización de las obras ejecutadas o financiadas por el Estado para derivar, regular, conducir y distribuir las aguas trasvasadas, así como las obras complementarias necesarias a su funcionamiento, con exclusión de las obras propias de los sectores regables o de los abastecimientos urbanos; b) los gastos fijos de funcionamiento (referidos al mantenimiento del servicio, a la conservación de las obras o a la administración de los organismos gestores), que se reparten con

---

[885] No siempre se optó legalmente por un régimen económico específico para cada trasvase intercomunitario, el planteamiento cuando se aprobó la Ley del Plan Hidrológico Nacional fue incluir una regulación general para todos ellos, redactando los artículos 22 y 23, en torno a una tasa anual calificada como ecológica, que se denominó "canon del trasvase". La gestión y recaudación del mismo se encomendó a los organismos de cuenca o Administraciones hidráulicas de las cuencas receptoras a cargo de los usuarios de las aguas trasvasadas, constituyendo como hecho imponible la mera puesta a disposición del agua trasvasada desde la misma toma de origen a favor de los usuarios de las cuencas concesionarias. La tarificación se entendió que debía ser el resultado de sumar dos cuotas: la cuota de utilización por los costes de inversión y de gestión de las infraestructuras del trasvase (su fijación se determinaría reglamentariamente, teniendo en cuenta el consumo efectivo y el uso al que se destine el agua), y la cuota ambiental por los gastos de este cariz que puedan ocasionarse a las cuencas cedentes (que, en realidad, se traducía en una cuota fija por metro cúbico de agua trasvasa, inicialmente fijada en 3 céntimos de euro), y sin perjuicio de poder exigir el cobro de otras tarifas por la utilización de las infraestructuras. Pues bien, estos preceptos fueron derogados por el Real Decreto-ley 2/2004, de 18 de julio (BOE núm. 148, de 19 julio), que como bien se sabe se llevó consigo las previsiones legales en torno al ambicioso trasvase del agua entre el bajo Ebro y las cuentas intracomunitarias catalanas, cuenca del Júcar, del Segura y del Sur, bajo justificaciones basadas en la inviabilidad económica del proyecto, en las irreversibles repercusiones ambientales y en la falta de estudios técnicos suficientes para determinar los excedentes de agua que podían ser trasvasados.

[886] BOE núm. 148, 22 junio 1971.

[887] BOE núm. 256, 24 octubre 1980.

independencia del volumen suministrado, basándose en las dotaciones asignadas a las concesiones existentes o establecidas en el correspondiente compromiso; y c) gastos variables de funcionamiento de las mismas (adquisición de agua, consumo de energía, servidumbres de paso y gastos análogos), que se repercuten de forma proporcional al volumen suministrado.

Sobre los costes de amortización de las obras se aplican coeficientes correctores según los usos, con un menor porcentaje en el regadío respecto al abastecimiento urbano. A este último uso también se le aplica un tipo de gravamen fijo por metro cúbico de agua, que Gallego Córcoles[888] menciona como cuota compensatoria en favor de la cuenca cedente. Pero, además, también la recaudación de una parte del gasto amortizable de la obra se destina a inversiones en obras hidráulicas específicas de la cuenca cedente según lo establecido en el artículo 6 de dicha norma.

Para Pagès i Galtés[889] esta contraprestación debe calificarse de tasa por la prestación de servicios, acotando el hecho imponible a la titularidad del derecho a disponer o aprovechar el agua conducida por dicho acueducto, tratando de forjar una interpretación acorde con la determinación de los sujetos pasivos que la ley extiende a las entidades, personas naturales o jurídicas titulares de derecho al uso del agua, sea este adquirido por concesión, autorización o cualquier otro título. Como el propio autor refiere, ciertamente se trata de un tributo de cupo, que habrá de repartirse entre quienes se benefician, integrado por los costes de la inversión y gastos fijos y variables de funcionamiento. La ley contempla que pueda aplicarse una tarifa bajo los mismos criterios de cuantificación en el caso de que se puedan beneficiar de las infraestructuras las cuencas del Segura, Júcar o del Sur para transportar y distribuir sus propias dotaciones concesionales de recursos. La tarifa por la transferencia hídrica Tajo-Segura es independiente de las retribuciones que puedan ser exigidas por el resto de infraestructuras necesarias para distribuir los caudales desde los puntos de toma de la obra principal.

b. Tarifas aplicables al trasvase Tajo-Guadiana

Unido a ello, también cabe hacer mención somera a que se produjo una derivación de recursos hídricos desde este acueducto Tajo-Segura a la cuenca alta del río Guadiana para su abastecimiento, siendo prevista en el Real Decreto Ley 8/1995, de 4 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes de mejora del aprovechamiento del trasvase Tajo-Segura[890].

Sin respetar el principio de reserva legal esta normativa remite al gobierno la delimitación del régimen económico-financiero aplicable, indicando que los beneficiados deben hacer frente a costes de amortización, explotación y conservación de las obras. El cálculo de las tarifas sigue la estructura marcada por el régimen

---

888 GALLEGO CÓRCOLES (2009), pág. 423.

889 PAGÈS I GALTÉS (2006), págs. 261 y siguientes.

890 BOE núm.. 188, 8 agosto 1995.

económico del trasvase Tajo-Segura con la incorporación de sus tres costes en la base imponible, sin perjuicio de remarcar la exención de los gastos de amortización correspondientes a la derivación de aguas a las Tablas de Daimiel con fines medioambientales. En cualquier caso, los usuarios beneficiados por las obras también abonan las tarifas asociadas a la utilización del tramo correspondiente al trasvase Tajo-Segura. Y con todo cabe advertir la omisión de cualquier destino afectado de la recaudación dirigido a compensar a la cuenca cedente.

c. Canon de trasvase de agua entre la cuenca del río Guadiaro y la cuenca del Río Guadalete, establecido en la Ley 17/1995, de 1 de julio

Ante la necesidad de paliar el déficit que se estaba produciendo en la zona del río Guadalete perteneciente a la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir se autorizó el trasvase de agua desde el río Guadiaro perteneciente a la cuenca intracomunitaria andaluza, para lo cual se construyó el túnel de trasvase Buitreras con la finalidad de que el agua trasvasada fuera destinada a abastecimiento urbano e industrial, así como para instalaciones militares de determinadas poblaciones de la provincia gaditana. Como contraprestación por el beneficio de poder disponer o aprovechar el agua trasvasada, los usuarios deben afrontar el pago de un canon gestionado por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, destinado a compensar la aportación económica del Estado en la inversión, así como para atender los gastos de explotación y mantenimiento de las infraestructuras.

Su tarifa vendrá calculada siguiendo los mismos criterios que a nivel estatal se habían establecido para el canon de regulación o la tarifa de utilización, repercutiendo el resultado sobre los usuarios beneficiados con base en un régimen de cupo, que se completa en el desarrollo reglamentario fijando la distribución entre los usuarios en función del metro cúbico consumido (DA 1ª del RD 1599/1999, de 15 de octubre[891]) al volumen consumido. Este planteamiento lleva a Pagès i Galtés a seguir con la misma calificación de tasa por la prestación de un servicio.

La normativa introduce novedades que estarían relacionadas con un fomento del uso eficiente del recuso a modo de penalización por el mayor consumo o por las pérdidas injustificadas de agua. Como también cabe destacar que incorpora la compensación a la cuenca cedente, aunque lo haga de forma incompleta al referirse a la aplicación de un porcentaje sin concretar sobre el componente referido a la amortización de la obra hidráulica. Precisamente la temporalidad que implica la amortización de los costes financieros va a condicionar que estas medidas compensatorias van a tener una vigencia limitada.

---

[891] BOE núm. 256, 26 octubre 1999.

d. El canon del trasvase del Ebro a Tarragona recogido en la Ley 1/1981, 1 de julio

Esta ley, reguladora del llamado "minitrasvase" del Ebro, estableció un régimen económico-financiero muy simple, basado en un importe fijo por metro cúbico consumido, que se añade a la tarifa de suministro que deben sufragar los usuarios del abastecimiento urbano e industrial, por ser el servicio al que se transfieren las aguas. El tributo se liquida por la Confederación Hidrográfica del Ebro, pero se recauda por la Generalitat de Cataluña. Lo más destacable tiene relación con el destino de su recaudación, con una doble afectación sucesiva, que nada tiene que ver con la financiación de las propias infraestructuras de trasvase. Efectivamente, el objetivo es la compensación a la zona cedente y, por lo tanto, se utiliza para financiar las obras previstas en el Plan de obras y acondicionamiento y mejora de las infraestructuras hidráulicas del delta del Ebro y, una vez cumplida esta finalidad, se destina a ejecutar infraestructuras que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos hídricos.

C. El caso suelto de las tarifas exigidas por un organismo autónomo: la Mancomunidad de los Canales del Taibilla

La Mancomunidad de los Canales del Taibilla hace tiempo que solo retiene la nominación como tal, por cuanto su naturaleza es de organismo público autónomo adscrito al Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico, encargado actualmente de gestionar una compleja red de distribución de agua potable en alta, cuyos recursos hídricos provienen fundamentalmente del trasvase Tajo-Segura, pero también de aguas superficiales y subterráneas de las cuencas y cada vez con mayor protagonismo del agua de mar desalinizada[892]. Se creó en virtud de la Ley de 27 de abril de 1946[893]. Sus funciones se detallan en el Decreto 2714/1946, de 30 de octubre[894], por el que se establece su estructura orgánica, que fue modificada y complementada mediante la Ley 50/1998, de 30 de octubre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social[895] (DA 41ª). De tal forma que sus cometidos se resumen en la ejecución de obras e instalaciones (así como la emisión de estudios, planes y proyectos para ello) de captación, regulación, conducción, tratamiento y depósitos de arranque, así como la explotación de aprovechamientos[896] destinados al abastecimiento en alta a municipios que formen parte de la Mancomunidad (actualmente ubicados en Castilla-La Mancha, Murcia y Valencia), así como a la Base Naval y Puerto de Cartagena, junto con establecimientos oficiales y entidades estatales de la región.

---

892 MELGAREJO MORENO y LÓPEZ ORTÍZ (2016), pág. 70.

893 BOE núm. 120, 30 abril 1946.

894 BOE núm. 285, 27 noviembre 1976.

895 BOE núm. 313, 31 diciembre 1998.

896 La Mancomunidad de los Canales de Taibilla tiene bajo su gestión dos presas, diez canales, depósitos elevaciones, potabilizadoras, desaladoras y saltos hidroeléctricos.

Las tarifas que cobra la Mancomunidad a los usuarios por su servicio de abastecimiento de agua potable en la red primaria, a falta de normativa reciente, siguen teniendo su base jurídica en la Ley de 27 de abril de 1946, de donde se extrae que dichos usuarios deben abonar el canon por metro cúbico de agua que se apruebe según su uso y consumo. Su importe se debe calcular teniendo en cuenta que la recaudación total por este ingreso tiene que cubrir todos los gastos de ejecución y explotación de las obras, así como aquellos que se puedan devengar del cumplimiento de sus fines (art. 8)[897].

En cuanto a la naturaleza jurídica de estas tarifas, lo cierto es que la Ley 25/1998, de 13 de julio, no recondujo las mismas a la categoría de tasas como sucedió con el canon de regulación y la tarifa de utilización, pese a que revisten características similares que no harían descartar su carácter tributario. Lo cierto es que dichas tarifas se vienen aprobando en el seno ministerial, estando vigentes en las fechas en las que se cierran estas páginas el importe de 69,05 céntimos de euro por metro cúbico respecto al servicio de abastamiento en alta a entidades locales y municipios. Y esta forma de aprobación y la consideración de que es posible interpretar que concurren los requisitos legales para considerarlos precios públicos (conforme al art. 24 de la Ley de Tasas y Precios Públicos) ha hecho que también se les catalogue como tales, lo que rebaja los presupuestos que deben observarse para su fijación, pudiendo aprobarse por resolución administrativa (art. 26 de esta última norma legal).

D. Las tarifas exigidas cuando la construcción y/o explotación de la obra pública no se financia por el Estado o los organismos de cuenca

En este apartado se da una visión somera sobre la forma de retribución de la disponibilidad del agua en alta cuando la infraestructura no ha sido construida o explotada por la Administración General de Estado, con la salvedad del caso específico de las CCAA que se explicará en otro epígrafe, sino por sociedades estatales, concesionarios de obra pública, EELL y otros usuarios.

---

[897] En concreto, dispone el artículo 8 de la Ley de 27 de abril de 1946 lo siguiente: *"los usuarios de los servicios que presta la Mancomunidad quedan obligados a abonar a ésta el canon por metro cúbico de agua que en cada caso se apruebe, según su aplicación y consumo, los cuales serán calculados sobre la base de que con el importe de su recaudación total queden cubiertos, además de los intereses y amortizaciones de los empréstitos concertados para la realización de todo lo comprendido en el primer párrafo del artículo primero, todos los demás gastos que a aquélla correspondan para el cumplimiento de sus fines. En compensación a la subvención que se concede del cincuenta por ciento del coste efectivo de la totalidad de las obras e instalaciones comprendidas hasta el depósito de arranque de las distribuciones interiores inclusive, o, en su caso, hasta el origen de las conducciones suplementarias especialmente destinadas al propio suministro de los organismos oficiales y estatales, el canon que estos últimos deberán satisfacer se calculará rebajando del consignado en el párrafo anterior la parte que corresponda a los intereses y amortizaciones de los empréstitos concertados para terminar la construcción. Para la Base Naval de Cartagena se atendrá a la situación establecida por disposiciones anteriores, concertando con Marina la modificación que proceda con arreglo a las circunstancias del caso, y siempre teniendo en cuenta el valioso apoyo que prestó a la realización de estas obras. Estos cánones, lo mismo que las tarifas a aplicar por la Mancomunidad a los Ayuntamientos, serán propuestos por la Dirección técnica de la misma, informados por su Consejo de Administración y aprobados por el Ministerio de Obras Públicas. Las tarifas de los Municipios con sus abonados serán propuestas por las respectivas Corporaciones, informadas por la Dirección técnica y el Consejo de Administración de la Mancomunidad y aprobadas por el Ministerio correspondiente."*

El artículo 123 del TRLA, distingue entre obras hidráulicas de titularidad pública y las de titularidad privada. Refiere este precepto que las primeras son las destinadas a garantizar la protección, control y aprovechamiento de las aguas continentales y del dominio público hidráulico y que sean competencia de la Administración General del Estado, los Organismos de Cuenca, las CCAA o las EELL. Dentro de las acometidas por la Administración General del Estado, cabe la posibilidad de desarrollar la actuación bajo sociedades mercantiles de capital estatal, que financian la inversión de la obra y/o gestionan posteriormente la misma; o también a través del contrato de concesión de obra pública hidráulica. Asimismo, es factible que sean las EELL (por sí solas o en colaboración con otras administraciones, previo convenio suscrito) las que ostenten la titularidad de las infraestructuras o exploten las mismas, como también es habitual que municipios, Diputaciones Provinciales y entidades supramunicipales asuman la distribución de agua de la red primaria o abastecimiento en alta. Para concluir que pueden ser otros usuarios diferentes quienes acometan la promoción o explotación de las infraestructuras que permiten la provisión hídrica en esta fase. Cabe referirse específicamente a cada caso:

a. Las tarifas asociadas a la obra pública acometida por sociedades estatales

La intervención de empresas públicas de carácter instrumental que se constituyen con el único fin de acometer la construcción o explotación de obra pública está prevista en el artículo 132 del TRLA. La financiación de la inversión que llevan a cabo se sostiene, entre otros conceptos, en un régimen de tarifas, concertado con los usuarios beneficiados con cada obra, a través de los convenios correspondientes, en el que se repercuten los costes de inversión y de explotación.

La ejecución de obra pública hidráulica a través de estas entidades instrumentales se convirtió en práctica habitual, sustituyendo la labor que tradicionalmente venía encomendada a las Confederaciones Hidrográficas[898], desde que la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social[899] dio habilitación legal para constituir sociedades mercantiles de capital estatal[900] con dichos fines.

Actualmente, en este ámbito persisten dos sociedades estatales. Por un lado, Aguas de las Cuencas Mediterráneas SME, S.A. (Acuamed), que despliega sus funciones en las cuencas mediterráneas, desarrollando actuaciones de interés general en el ámbito de las cuencas hidrográficas del Segura, Júcar, Ebro, cuenca Mediterránea andaluza y cuencas internas de Cataluña.

---

[898] Las Confederaciones Hidrográficas nacieron precisamente para construir y gestionar obra hidráulica, quedando relegada esta función de Administración hidráulica como consecuencia de la proliferación de las sociedades estatales con este cometido, obligando a centrarse más en su concepción como Administración "hídrica", bajo el enfoque de la gestión del agua. [EMBID IRUJO (2009), pág. 17].

[899] BOE 31 diciembre 1996, núm. 351.

[900] Como instrumento de política agraria, también ha surgido la figura de la sociedad pública, para promover la creación y modernización de regadíos, y no solo en el ámbito estatal, sino también autonómico.

Y, por otro lado, Aguas de las Cuencas de España, S.A. (Acuaes), que es el resultado de la fusión sucesiva entre diversas sociedades estatales que operaban en las cuencas hidrográficas del Guadalquivir, Tajo, Guadiana, del Norte, del Duero y del Ebro[901]. Su objeto social presenta mayor detalle y amplitud respecto al esquema trazado en el artículo 132.1 TRLA (construcción, explotación, ejecución y adquisición), dado que, junto con la promoción, contratación, construcción y explotación de toda clase de obra pública y la gestión de las obras, abarca la gestión de recursos hídricos, incluida la gestión de carácter medioambiental que contempla la Ley de aguas, de acuíferos, lagunas, embalses, ríos y tramos de ríos, así como el ejercicio de actividades en los mismos[902].

Así se describe en el Convenio de Gestión Directa correspondiente a Acuaes, donde también se incluyen las fuentes y el esquema de financiación de las actuaciones acometidas por la misma. De tal forma que se establece una previsión económica sobre las distintas aportaciones del Estado para cubrir las ampliaciones de capital social y sobre las vías de financiación, que consisten en: a) fondos propios de la sociedad estatal; b) fondos de la Unión Europea; c) aportaciones de entidades públicas (incluidas las Corporaciones locales), con las que será preciso arbitrar los correspondientes conciertos o convenio; d) captación de recursos ajenos en los mercados financieros; y e) aportaciones de usuarios que se consideran tarifas anticipadas, para posteriormente ser deducidas de las tarifas aplicadas, en su caso, durante el período de explotación[903]. Respecto a estas últimas, el referido Convenio recoge expresamente que, antes de la adjudicación del contrato de obra, la sociedad estatal tiene la obligación de formalizar convenios o acuerdos con todos los usuarios (públicos y privados) interesados en la obra, donde figuren las tarifas a cobrar para recuperar la inversión de la obra, pero también para cubrir los gastos de explotación y conservación de la infraestructura hidráulica, así como los gastos propios de la sociedad estatal. Las relaciones que se forjan entre sociedad y usuarios han estado sometidas al Derecho privado, pero las retribuciones o tarifas obtenidas de los mismos, y tradicionalmente consideradas como precios privados, habrán de ser calificadas como prestaciones patrimoniales públicas no tributarias en los términos de la DA 43ª LCSP.

---

[901] ACUAES es fruto de la fusión auspiciada por el Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional Estatal, en virtud del cual las Sociedades Estatales Aguas de las Cuencas del Sur, SA (Acuasur) y Aguas de las Cuenca del Norte, SA (Acuanorte) han sido absorbidas por la Sociedad Estatal Aguas de la Cuenca del Ebro, SA (Acuaebro), como consecuencia del acuerdo adoptado en Consejo de Ministros el 16 de marzo de 2012.

[902] Con ello, se realiza una interpretación extensiva de la disposición legal que acota el objeto social a la construcción, ejecución, explotación y adquisición de obra hidráulica, aunque este último caso, se ponga en relación con la pretensión de mejorar el aprovechamiento hídrico y permitir una gestión eficaz del recurso. Lo cual no parece suficiente autorización legal para poder gestionar el dominio público hidráulico, de ríos o acuíferos naturales, incluidas las actividades ejercidas en los mismos.

[903] Se añade que podrá participar de otras sociedades con el mismo objeto social, y que temporalmente podrá utilizar como financiación subsidiaria otras operaciones de financiación ajena para cubrir déficit de tesorería.

b. Contratos de concesión de obra pública hidráulica

Las administraciones han buscado vías de financiación alternativa a los fondos públicos, haciendo partícipe al sector privado en la construcción de obras públicas y en la gestión de los servicios vinculados a las mismas.

Se ha intentado recabar capital privado para el desarrollo de actuaciones tradicionalmente encomendadas al sector público con el fin de desahogar los presupuestos públicos, así como de delegar el riesgo económico que implica la inversión y explotación del servicio, a cambio de los rendimientos económicos que proporcione el servicio o de una contraprestación por parte del Administración[904]. Cierto que esta colaboración pública-privada, tan acusada durante la vigencia de la anterior Ley de Contratos del Sector Público[905], se matizó claramente con la eliminación del contrato aprobado con esa nominación. Pero siguen existiendo fórmulas de contratación pública similares en la norma legal.

Efectivamente, dentro de la categoría de obra hidráulica que sigue siendo de titularidad pública, hay que incluir las obras construidas y gestionadas en régimen de concesión por particulares[906].

Así, el contrato de concesión de obra pública se regula en los artículos 247 a 270 LCSP. Aunque su definición se recoge en el artículo 14 de la citada norma legal, en tanto tiene por objeto la realización por el concesionario de algunas prestaciones propias del contrato de obras, incluidas las de restauración y reparación de construcciones existentes, así como la conservación y mantenimiento de los elementos construidos, y en el que la contraprestación a favor de aquél consiste, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado del de percibir un precio.

Se trata de una contratación que lleva aparejada, como contraprestación a la inversión acometida por el empresario, la explotación de la obra con la percepción de la correspondiente retribución que paga el usuario (privado o público) por la

---

[904] GARCÍA CARRETERO (2011).

[905] Ley 30/2007, de 30 de octubre (BOE núm. 261, de 31).

[906] Ezquerra considera que no tendrían la condición de obra pública ni aquellas denominadas como "obras instrumentales de una concesión demanial de aguas", es decir, aquellas concesiones de derecho de uso de agua que lleva aparejada la construcción de una obra hidráulica por el concesionario para dicho fin; ni tampoco aquellas otras obras hidráulicas llevadas a cabo por iniciativa privada, aunque lo sea con un uso distinto del propio beneficio particular. [EZQUERRA HUERVA (2007), págs. 56 y 57]. A ello debe unirse lo que han venido defendiendo autores como Jiménez de Cisneros Cid en orden a que es posible infraestructuras de propiedad privada aunque afectadas a un uso público, de tal forma que los usuarios hagan frente a la tarifa o percepción económica a favor del titular privado que construye, mantiene y gestiona la obra, aunque admita que la Administración en estos casos deberá ejercer un control que se extenderá a la planificación y ejecución de la obra, pero también a la intervención de las tarifas y la vigilancia sobre las condiciones de uso público que evite discriminaciones [JIMÉNEZ DE CISNEROS CID (2001), pág. 64].

utilización de la misma[907], sin perjuicio de que pueda acompañarse de un precio adicional de la obra a cargo de la administración.

Esta retribución tiene naturaleza jurídica de PPCPNT, aunque legalmente se mencione como tarifa (artículo 267 LCSP). Es cierto que hay cierta flexibilidad en los precios que puede marcar el concesionario por el uso de la obra, pero se limita a las tarifas que, con carácter de máximos, haya establecido el órgano de contratación en el contrato de adjudicación. También la norma prevé la modificación de las tarifas si se produce un desequilibrio económico en las prestaciones derivadas del contrato en los casos previstos legalmente (artículo 270.3 LCSP).

La legislación general de contratación pública no delimita detalladamente la forma de calcular estas tarifas, ni obliga a incorporar expresamente los costes de inversión y explotación, a pesar de que se deduzcan unos parámetros generales basados en los costes en los que incurra el contratista y el beneficio acordado (art. 102 LCSP). También, a los efectos de dotar de viabilidad económica a la operación (estudio de viabilidad), se tiene en cuenta la recuperación de la inversión como una variable para fijar la duración del contrato, a fin de garantizar, en lo posible, que el concesionario pueda recuperar el capital invertido en la obra pública (artículo 29 de la LCSP). Y la única previsión específica sobre obras hidráulicas, recogida en la Ley de Aguas, apunta a la discrecionalidad administrativa con la incorporación en el pliego de cláusulas particulares de los mecanismos para que se pueda recuperar la aportación que, en su caso, haya realizado la Administración (art. 135 TRLA).

c. Entidades Locales

Las Corporaciones locales, también pueden ser titulares o gestores de obra hidráulica y, a tal fin promover y explotar las correspondientes infraestructuras para garantizar el abastecimiento a las poblaciones, repercutiendo el coste de la inversión en los beneficiados, generalmente mediante tasas. Aunque la figura financiera dependerá de la fórmula elegida para llevar a cabo el cometido, por cuanto es usual llevar a cabo la actuación a través de sociedades mercantiles instrumentales o de un concesionario.

Cabe meramente apuntar que en el ámbito local también se pueden utilizar contribuciones especiales para financiar este tipo de obras. A este respecto, la Ordenanza Fiscal nº 26 de Zaragoza[908], prevé la aplicación de contribuciones especiales para financiar, entre otras obras, la construcción de embalses, canales y obras de irrigación de fincas o para la realización de obras de captación, embalse, depósito, conducción y depuración de aguas para el abastecimiento (artículo 3, apartados 7 a 9).

---

[907] Refiere el artículo 14.1 de la LCSP que el contrato de concesión de obra pública tiene como contraprestación en favor del concesionario el derecho a la explotación de la obra o bien este derecho acompañado del de recibir un precio.

[908] BOP Zaragoza núm. 295, 26 diciembre 2019.

Pues bien, dentro de la distribución del agua en alta por parte de las autoridades locales, encontramos varias posibilidades de actuación.

- Aquellos casos en que los Ayuntamientos son quienes llevan a cabo esta labor para autoabastecerse, incorporando los costes generados en esta fase a las tasas por el servicio de suministro domiciliario, con o sin desglose de cada partida[909].

- Encontramos supuestos de algún Ayuntamiento que factura una tasa por el abastecimiento de agua en alta únicamente a la empresa concesionaria del servicio urbano en su municipio y lo hace equiparando el importe de este tributo al coste que sufraga previamente este Ayuntamiento a otra empresa concesionaria de la distribución en alta[910].

- Unido a ello, existen no pocos ejemplos de municipios que distribuyen o pueden distribuir el agua a otros municipios limítrofes (por diversas causas) y a los que cobran una tarifa por realizar esta prestación.

En principio, esta contraprestación podría ser una mera aportación económica del Ayuntamiento receptor o podría ser una tarifa convenida, pero lo que no puede ser es una tasa. Y es que ha sido objeto de controversia la exigencia de tributos locales en estas relaciones interadministrativas, llegando a pronunciarse al TS sobre la cuestión, en Sentencias de 14 de junio de 2010 y de 2 de junio de 2016[911], declarando la nulidad de las tasas por no concurrir los presupuestos legales para su exacción (en concreto, la coactividad). A este respecto, concluye el Alto Tribunal que no existe obligación legal de distribución de agua entre Ayuntamientos (en realidad, la única obligación legal es la que forma parte de su competencia local relativa al abastecimiento de agua en su propio municipio).

Por lo mismo la recepción del suministro por el Ayuntamiento limítrofe será, en todo caso, voluntaria. El profesor Jiménez Compaired[912] redunda en su ilegalidad bajo la vulneración del principio de circunscripción territorial en el ejercicio de la potestad tributaria local (artículo 6 del TRLRHL). Por lo que debe ser en el marco del convenio entre administraciones donde se ventilen estas relaciones, también de carácter financiero, sin perjuicio de que el Ayuntamiento suministrador pueda tener previstas en sus Ordenanzas unas tarifas correspondientes al abastecimiento en alta a otras poblaciones.

---

[909] Sirva como ejemplo de tasas desglosadas según conceptos, el caso del municipio de Torrox (Málaga), cuya tasa por suministro de agua es el resultado del compendio de varias tarifas, entre ellas, la cuota por la compra de agua en alta, a la que se suma la cuota de servicio o cuota fija, la cuota de consumo o variable, los derechos de acometida, la cuota de contratación o reconexión, la fianza y la cuota de verificación del contador (Ordenanza reguladora de la tasa por suministro de agua -B.O.P. Málaga núm. 69 , de 13 de abril 2005-)

[910] La legalidad de este tipo de tasa fue refrendada por el Tribunal de Justicia de Extremadura de fecha 28 de junio de 2018 (JUR 2018, 232705).

[911] JUR 2010, 5666 y JUR 2016, 2699, respectivamente.

[912] JIMÉNEZ COMPAIRED (2012), pág. 298 y 299.

- Conforme al artículo 26 de LBRL, cabe la posibilidad de que la prestación del servicio de abastecimiento en determinados municipios sea asumida por las Diputaciones Provinciales. Y a tal fin, estas entidades pueden proponer, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y administraciones Públicas la forma de prestación, que puede ser directamente por la Diputación o a través de fórmulas de gestión compartida como son los consorcios, mancomunidades o entes supramunicipales similares.

De tal modo que en el ámbito local proliferan estas EELL asociativas no solo para garantizar el suministro de agua domiciliario, sino también el abastecimiento en alta. Hay que tener en cuenta que muchas localidades carecen de la capacidad económica y funcional para llevar a cabo este último cometido, imponiéndose *ex lege* la supramunicipalidad para garantizar su prestación, sobre todo, cuando afecta a varias poblaciones. Así lo exige el artículo 89 del TRLA en la autorización de concesiones para abastecer a varias poblaciones, imponiendo la constitución de entidades supramunicipales o bien la recepción del agua a través de la misma empresa concesionaria.

Pues bien, algunas de estas entidades supramunicipales se encargan directamente de aprovisionar de agua en la red primaria a las poblaciones como es el caso de la Mancomunidad de la comarca de Ledesma (en Salamanca), quien ha aprobado la correspondiente tasa por la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable en alta, derechos de enganche, ejecución de acometidas directas a la red general y demás servicios complementarios, figurando como sujetos pasivos los Ayuntamientos integrados (y otros posibles usuarios) a los que se cobra una tarifa plana, con unos mínimos de facturación.

También la gran mayoría de ellas, se encargan del ciclo integral hídrico, como en Navarra, con las mancomunidades de la comarca de Pamplona o de Montejurra, o como opera el Consorcio Provincial de Gestión Integral de Málaga (que ofrece la prestación de los servicios del ciclo completo según acuerde con cada municipio consorciado mediante convenios individuales) o el Consorcio de Aguas de Bilbao-Bizkaia, por señalar algunas de ellas. Tomando como ejemplo este último, hay que señalar que esta entidad consorcial ha dictado sus correspondientes Ordenanzas, regulando la prestación de servicios en los municipios consorciados (aunque también puede extenderse a otros municipios previa suscripción del convenio de colaboración), que engloba el abastecimiento en la red primaria, el abastecimiento en la red secundaria y el saneamiento, que se complementa con la Ordenanza fiscal aprobando varias tasas, entre las que destaca la tasa de abastecimiento y la tasa de saneamiento. En la primera, desglosa la tarifa por el suministro de la red primaria y la tarifa del suministro de la red secundaria según cada uso del agua, reconociendo que al usuario de la red secundaria se aplicarán ambas tarifas. Y, respecto de la tasa de saneamiento, hace lo propio, aclarando que la tarifa de saneamiento de la red secundaria solo se cobrará en aquellos municipios donde se preste este servicio, porque si no es así, solo se cobra la tarifa por el saneamiento en la red primaria prevista para todos los casos.

Dicho lo cual, es común que estas funciones de asistencia supramunicipal en el suministro de agua a determinados municipios (incluido el abastecimiento en alta), se lleve a cabo a través de empresas, ya sea mediante sociedades públicas instrumentales, como es el caso de la Empresa Provincial de Aguas de Córdoba, S.A. (EMPROACSA), dependiente de la Diputación Provincial de Córdoba o mediante concesiones a empresas particulares, como ha ocurrido en el Consorcio de Aguas de Bilbao Bizkaia, quien en 2019 adjudicó contrato para la explotación y conservación de las instalaciones y conducciones de la red primaria a la compañía Acciona.

Lo mismo sucede con la Mancomunidad de municipios de la Costa del Sol que gestiona el ciclo integral del agua en su ámbito geográfico a través de una empresa pública instrumental, ACOSOL. En este caso, la empresa pública factura y recauda las tasas a los usuarios que previamente ha establecido la Mancomunidad, dictando tantas Ordenanzas fiscales como etapas del ciclo existen y aprobando la tasa aplicable a cada una de ellas (abastecimiento en alta, en baja, saneamiento y reutilización). En este caso no se habrían adaptado las figuras a la legalidad vigente dada la condición de la empresa prestadora de los servicios. También la Mancomunidad de municipios del Campo de Gibraltar opera a través de empresa pública (Aguas y Residuos del Campo de Gibraltar -ARCGISA-) pero ha aprobado, en sendas Ordenanzas, prestaciones patrimoniales públicas no tributarias para el abastecimiento en alta y en baja.

Con un cariz diferente, tampoco puede obviarse que, auspiciadas por la legislación autonómica, se han creado entidades públicas supramunicipales (con o sin participación de la Administración autonómica), que gestionan infraestructuras hidráulicas y prestan el servicio de abastecimiento en alta, fundamentalmente a los municipios integrantes. Es el caso de la normativa de la Comunidad Autónoma valenciana, que creó un ente supramunicipal[913], la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos (vigente por mor de lo dispuesto en la DA Única de la Ley 8/2010, de 23 de julio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana[914]), a quien se asignó el cometido de suministrar el agua potable en alta a los municipios del área metropolitana, así como la distribución municipal.

Actualmente, el servicio se presta a través de la sociedad mixta metropolitana, S.A. (EMIMET), participada por la entidad anterior, que gestiona una serie de infraestructuras desde las estaciones de tratamiento del agua potable de La Presa (Manises) y El Realón (Picassent) y abastece de agua en alta. Por dicho servicio metropolitano esta última entidad gestora factura y recauda la correspondiente tarifa establecida en la Ordenanza reguladora de la PPCPNT por el servicio de

---

[913] La creación de la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos se produjo en virtud de la Ley derogada 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de áreas metropolitanas de la comunidad valenciana (BO Generalitat Valenciana (BO Generalitat Valenciana núm. 147, 20 junio 2001).

[914] BO Generalitat Valenciana núm. 6296, 24 junio 2010.

abastecimiento de agua en alta, aprobada por la Asamblea de la propia entidad en sesión de 28 de septiembre de 2018[915].

La prestación se desglosa en tres importes correspondientes a una cuota fija, cuota variable por consumo y al canon abonado a la Confederación Hidrográfica del Júcar, junto con otras obligaciones sin especificar. Resulta sorprendente el órgano del que dimana la llamada ordenanza, cuando su aprobación es competencia de las entidades locales según lo preceptuado, entre otros, en los artículos 22 y 33 de la LBRL, así como el art. 20.6 del TRLRHL.

d. La participación de las comunidades de usuarios en la obra hidráulica

Teniendo en cuenta que la DMA condiciona su éxito a una inexorable colaboración interadministrativa, pero también a la obligada participación pública, con especial mención a los usuarios (considerando 14), estos últimos no pueden quedar al margen de la gestión del dominio público hidráulico en aquello que les afecte. Este planteamiento, pero también el que antes se mencionaba con tintes económicos (la necesidad de aportaciones que no provengan de las arcas públicas), puede aportar más explicaciones a la intervención de los usuarios en la inversión y explotación de la obra hidráulica.

Cuando se habla de usuario en estos términos, se está pensando en el que es titular de un derecho de uso al agua, sin que tenga que ser propiamente el destinatario final de la misma (otra acepción dentro del mismo concepto).

Ocurre que la aportación de los usuarios, agrupados en Comunidades o Juntas Centrales, en la ejecución de infraestructuras u obras hidráulicas, no es fruto de la imposición unidireccional de las autoridades competentes o del cumplimiento de requisitos legales, sino que es consecuencia de previsiones normativas proclives a una visión de co-gestión (de gestión compartida) derivada de unas relaciones basadas en la formalización de convenios. No en vano el artículo 25.2 del TRLA contempla la adopción de convenios entre los organismos de cuenca y las comunidades de usuarios para el ejercicio de las competencias de aquel, como sucede más específicamente con el control del aprovechamiento de aguas subterráneas (artículo 87.3 TRLA). Y en esta línea, también se contempla la encomienda de gestión para explotar o mantener obra pública hidráulica que les afecte (artículo 125.1 TRLA) o el otorgamiento de prerrogativas para acceder, de forma conveniada y sin concurrencia, a la concesión de obra pública y a la explotación de la misma (artículo 125.2 TRLA) o para solicitar la declaración de interés general de determinadas obras hidráulicas (artículo 131 TRLA).

Cuando las comunidades construyen o participan en la construcción de obras hidráulicas, la ley exige que en el convenio figuren las ayudas que hubiera prestado el Estado, pero teniendo en cuenta que habrá que discernir el grado de impli-

---

[915] BO de la Provincia de Valencia núm. 13, 16 de enero de 2019.

cación de la comunidad, por cuanto si es compartida la ejecución podría no quedar exonerada del pago del canon de regulación o tarifa de utilización respecto a la parte invertida por el Estado. En cambio, si la ejecución es exclusiva de los usuarios, cualquier ayuda pública puede adquirir un perfil de subvención e incluso, de aportación estatal reembolsable[916].

Del mismo modo, respecto de la explotación de la obra hidráulica también el documento conveniado deberá marcar el régimen económico-financiero de la misma, no solo en relación a las compensaciones que pueda asumir la Administración sino también de cara a las tarifas que la Comunidad pueda cobrar a aquellos que se beneficien de la obra.

e. Exacciones autonómicas relacionadas con el abastecimiento en alta

La competencia de las CCAA sobre la construcción y explotación de obra pública hidráulica (artículo 123 y 124 TRLA) descansa, en primer lugar, en un criterio residual respecto al ámbito competencial del Estado. De tal modo que se les atribuye aquellas obras hidráulicas que no sean de interés general[917] y estén avaladas por las competencias reconocidas en sus correspondientes Estatutos de autonomía y normas de desarrollo. A este respecto, la Carta Magna introduce el parámetro del interés autonómico para discernir su competencia sobre proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidrológicos, canales y regadíos (artículo 148.1. 10º CE). Y lo hace sin marcar limitaciones geográficas al propio territorio autonómico, a diferencia de lo establecido, en términos generales, respecto a la competencia en obra pública (148.1. 4ª CE).

Con lo cual, el reparto competencial, en materia de obra hidráulica, no se basa en la regla de cuenca intracomunitaria o intercomunitaria, como sucede con otras cuestiones de cariz hídrico (gestión del agua, usos y aprovechamientos hidráulicos), sino que depende del interés concurrente (general o autonómico) para construir y gestionar la infraestructura, así como del desarrollo de las propias materias competenciales (agricultura, medio ambiente, etc.), asumidas en las normas constitutivas autonómicas.

---

916 Sobre la cuestión controvertida, se hace eco el profesor Jiménez Compaired, aludiendo a las sentencias más destacables. Obra citada (2012), pág. 115.

917 A tenor del artículo 46 TRLA son obras de interés general, en todo caso, las siguientes: a) las obras necesarias para la regulación y conducción del agua que garantice la disponibilidad y aprovechamiento en la cuenca intercomunitaria; b) las necesarias para control, defensa y protección del dominio público hidráulico, especialmente para hacer frente a inundaciones, sequías u otras situaciones excepcionales, así como la prevención de avenidas vinculadas a obras de regulación; c) las obras de corrección hidrológico-forestal afectantes a más de una comunidad; d)las obras de abastecimiento, potabilización y desalación que afecte a más de una comunidad. También, añade el precepto, que pueden ser declaradas como de interés general aquellas necesarias para regulación y conducción del agua, cuando por sus dimensiones o coste económico tenga relación estratégica con la gestión integral de la cuenca; así como las obras necesarias para la ejecución de planes nacionales, distintos de los hidrológicos. En estos últimos casos siempre que medie solicitud previa por la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se ubiquen. Y, todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de declarar ex lege el resto de obras hidráulicas como de interés general.

A pesar de ello, se sigue encontrando alguna diferencia reseñable entre las CCAA, cuyo territorio discurre entre cuencas intercomunitarias, respecto de aquellas que son gestoras de cuenca interna y en las que existen entidades con funciones paralelas a los organismos de cuenca de carácter estatal (Galicia, País Vasco, Cataluña, Andalucía, Baleares y Canarias). Efectivamente, es común en estas últimas la existencia de figuras tributarias afectadas a diversos fines, entre ellos, a la financiación de infraestructuras vinculadas también al abastecimiento en alta.

Por el contrario, aquellas comunidades autónomas sin cuencas intracomunitarias tienen diferentes fórmulas financieras para acometer la financiación, y su consiguiente repercusión del coste, de la construcción y la explotación de obra hidráulica con cargo a los fondos autonómicos.

Comenzando por estas últimas, cabe reflejar que en la mayoría no existen propiamente tributos o figuras financieras creadas para recuperar los costes de las inversiones en infraestructuras hidráulicas. Ocurre en Aragón, donde su normativa legal (Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón[918]) asigna la labor de ejecución y explotación de las mismas al Instituto Aragonés del Agua, recogiendo la fórmula genérica de financiación a través de sus presupuestos. Unido a la posibilidad de operar a través de entidades instrumentales, en cuyo caso el documento de encomienda de gestión o encargo incluirá las aportaciones autonómicas de carácter económico, pero también las de aquellos sujetos públicos o privados que puedan comprometerse mediante convenio o por sistemas de participación público-privada (artículo 58 de la citada legislación).

Es cierto que el artículo 60 de dicha norma introduce una fórmula abierta de financiación de obras de abastecimiento, en la que no solo se alude a la referida vía presupuestaria, sino también a la colaboración financiera de las EELL beneficiadas, e incluso a la utilización de cualquier fuente de financiación complementaria, lo que podría habilitar en el futuro la posible implementación de un instrumento financiero a cargo de los usuarios beneficiados por obras de abastecimiento en alta de titularidad autonómica. Lo que recoge la ley es la posible transferencia, encomienda de gestión o atribución en convenio al Instituto Aragonés del Agua para que pueda gestionar y recaudar canon de regulación y tarifa de utilización según lo que se acuerde con la Administración hidráulica estatal (artículo 92 Ley).

En Navarra se ha diseñado una herramienta de planificación autonómica para desarrollar y financiar las infraestructuras básicas en el ámbito local, incluidas las existentes en la fase en alta. Actualmente es la Ley Foral 18/2016, de 13 de diciembre, reguladora del Plan de Inversiones Locales 2017-2019[919] (cuya vigencia se ha prorrogado por la Ley foral 2/2020, de 23 de enero[920], hasta la aprobación de

---

[918] BOA núm. 241, 10 diciembre 2014.

[919] BO Navarra núm. 242, 19 diciembre 2016.

[920] BO Navarra núm. 25, 6 febrero 2020.

un nuevo plan), la que delimita las actuaciones encaminadas a la implantación, mejora y renovación de infraestructuras y dotaciones clasificadas en tres bloques (Programas de inversión, Programación Local y Libre determinación). Dentro del primer bloque se halla el programa de inversiones de abastecimiento en alta (art. 6 A de la Ley Foral 18/2016)[921].

Pues bien, la financiación de las inversiones previstas en el Plan (de hasta un 80 % en el caso del abastecimiento en alta) se nutre de transferencias de capital procedentes del Fondo autonómico de Participación de las Entidades Locales en los tributos de Navarra[922]. Esta forma de financiación explicaría la inexistencia de instrumentos financieros destinados a recuperar los costes de la inversión a nivel autonómico.

Mucha menos regulación legal existe en Castilla-León, donde salvo la reserva competencial incluida en su Estatuto de Autonomía (artículo 75.4 Ley 14/2007, de 30 de noviembre[923]) sobre proyectos, construcción y ejecución de aprovechamientos hidráulicos, regadíos y canales; y el ya antiguo Plan Director de Infraestructura Hidráulica Urbana aprobado por Decreto 151/1994, de 7 julio[924], pocas más referencias normativas y operativas pueden destacarse a nivel autonómico en esta fase hídrica.

En Asturias, la Ley 1/1994, de 21 de febrero, sobre abastecimiento y saneamiento de Aguas del Principado de Asturias[925], recoge en su artículo 2 la competencia autonómica sobre la programación, ejecución y gestión de infraestructuras de su interés, junto con la aprobación del régimen de financiación de las inversiones, así como la colaboración en la planificación, ejecución y gestión de las obras de interés local. A tal fin, establece su artículo 6 que los costes en inversión y financieros serán por cuenta de la Administración ejecutora, sin perjuicio de la posible colaboración de las EELL en las obras de su interés.

En este contexto, en el Principado de Asturias existe una entidad pública, el Consorcio de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Asturias (CADASA), en la que participa mayoritariamente la Comunidad Autónoma junto con municipios y la Confederación Hidrográfica del Cantábrico, que ha asumido tanto el abaste-

---

921 En este programa de inversiones de abastecimiento de agua, se consideran obras financiables las de captación y regulación de agua, conducciones, instalaciones de tratamiento o potabilización, telemando y telecontrol, estaciones de bombeo y depósitos, todas ellas para abastecimiento de poblaciones, salvo instalaciones destinadas a consumos hídricos de explotaciones industriales o ganaderas aisladas. No son financiables los gastos de explotación y mantenimiento (art. 8.1 de la Ley Foral 18/2016, de 13 de diciembre).

922 La existencia del referido Fondo es consecuencia derivada del propio modelo de financiación autonómica plasmado en el Convenio Económico (Ley 28/1990, de 26 de diciembre -BOE núm. 310, de 27-), en cuyo artículo 50 se recoge que los entes locales de Navarra participarán en los ingresos tributarios del Estado en la parte correspondiente a aquellos tributos cuya exacción no corresponda a la Comunidad Foral.

923 BOE núm. 288, 1 diciembre 2007.

924 BO Castilla y León nº 207, 26 octubre 1994.

925 BP Asturias núm. 46, 25 febrero 1994.

cimiento de agua potable como el saneamiento a los concejos consorciados de la zona central y zona costera occidental, complementando las necesidades que no cubren los entes locales con sus propios recursos.

De tal forma que dicho ente público ejerce funciones, entre otras, de captación, regulación, potabilización y transporte hasta los depósitos urbanos municipales. Y, conforme se dispone en sus estatutos consorciales, los usuarios de los servicios de aducción tendrán obligación de pagar mensualmente las tarifas establecidas (artículo 24 del Acuerdo de la Junta de Gobierno del Consorcio de fecha 29 de diciembre de 2015)[926].

Consta en el Acta de la Junta de Gobierno de 11 de agosto de 2016, tras un debate entre los asistentes sobre la insuficiencia de sus cuotas para recuperar los costes generados en los servicios, que se aprobaron las tarifas de abastecimiento en alta correspondientes a dicho ejercicio, en cuantía diferente según sea el tipo de obligado al pago: entes locales consorciados, usuarios directos o usuarios inusuales.

En La Rioja, la Administración autonómica junto con los municipios de su territorio constituyeron el Consorcio de Aguas y Residuos de la Rioja que tiene entre sus cometidos la construcción y explotación de infraestructuras de abastecimiento de agua potable a los municipios[927]. Esta labor se ejerce de conformidad a los sucesivos planes directores de abastecimiento de agua a poblaciones que ha venido aprobando la Comunidad Autónoma. El último de ellos ha sido aprobado en virtud del Decreto 38/2018, de 2 de noviembre[928], donde se hace balance del resultado de planes precedentes y se diseña la planificación prevista para el período comprendido entre 2016-2027, respecto a infraestructuras de captación, transporte, tratamiento y distribución necesarias en los municipios riojanos, también en situaciones excepcionales de sequía. Y, como contraprestación a los cometidos que lleva a cabo el Consorcio, se exige una tarifa a los municipios beneficiados, que es aprobada por la Junta de Gobierno del Consorcio, y que se corresponde con una cuota anual común a todo el territorio, en el que se incluye un porcentaje de amortización de las inversiones. La cuota establecida para el año 2020 es de 0,241 €/m^3, salvo en situaciones de emergencia por sequía que sería de 0,60 €/m^3[929].

En Murcia, tras la extinción del Ente Público del Agua en virtud de la Ley 6/2013, de 8 de julio, de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas administrativas[930], se confirió a la entidad de derecho

---

926 BO Principado de Asturias núm. 16, 21 enero 2016.

927 De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 4/1998, de 23 de enero, por el que se acuerda la constitución del Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja y la aprobación de sus estatutos (B.O La Rioja núm. 12, 27 enero 1998)

928 BO La Rioja núm. 130, 7 noviembre 2018.

929 Las tarifas anuales y las resoluciones aprobatorias de las mismas se pueden consultar en la web del Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja (https://www.larioja.org/consorcio-aguas/es).

930 BO Región de Murcia núm. 158, 10 julio 2013.

público, Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (ESAMUR) sus competencias en materia de gestión, producción y explotación de recursos hídricos destinados al abastecimiento de agua en la Región de Murcia y obtenidos por el procedimiento de desalación de aguas marinas mediante instalaciones de titularidad de la Comunidad Autónoma de Murcia.

Pues bien, para el cumplimiento de estos fines, el artículo 16.4 de la Ley 3/2000, de 12 de julio, de saneamiento y depuración de aguas residuales e implantación del canon de saneamiento, percibirá tarifas por la prestación del servicio de abastecimiento de agua, que serán aprobadas por el Consejo de Gobierno autonómico, y que serán únicas en todo el ámbito territorial murciano. En el estudio no se han podido localizar dichos ingresos específicos aprobados por la Administración autonómica con posterioridad a la asunción competencial por ESAMUR (a salvo de las modificaciones normativas que haya podido introducirse en el canon de saneamiento, al que se hará referencia en apartados siguientes). Con anterioridad consta que la Administración autonómica llegó a aprobar precios públicos que debía aplicar el extinto Ente Público y que debían ser satisfechos por los usuarios del abastecimiento de agua potable en alta procedente de la planta desaladora de Escombreras[931]. Sin embargo, es notorio que los gestores de la misma han venido cobrando precios privados por el agua desalada (en determinados momentos incluso por encima de precios de mercado), sin dejar de mencionar los incidentes, polémicas y conflictos judiciales que han venido surgiendo en torno a su gestión económica y sostenibilidad financiera, que han llevado a adoptar medidas de reestructuración en la explotación de la misma.

Por otro lado, cabe hacer mención al caso de Madrid. En esta comunidad autónoma se presta la totalidad de los servicios integrales del ciclo del agua a través de la empresa pública, Canal Isabel II. Y esta entidad recauda las tarifas desglosadas en abastecimiento (aducción y distribución), saneamiento (alcantarillado y depuración) y reutilización (regeneración y transporte), cuyos importes incorporan todos los costes generados en la prestación de los mismos[932]. Las tarifas constan de una parte fija denominada cuota del servicio como consecuencia de la disponibilidad del mismo y de una parte variable, que se calcula en función de los volúmenes de agua suministrados, según se trate de uso doméstico o similar, de uso comercial o industrial o de uso de riego público (artículo 7 del Decreto 29/2018, de 17 de abril[933]). Cabe destacar que la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, regula-

---

931 Orden de 27 de mayo de 2008 de la Consejería de Agricultura y Agua, de creación del precio público a aplicar por el Ente Público del Agua de la Región de Murcio por el abastecimiento de agua potable en alta procedente de la planta desaladora de Escombreras en la Región de Murcia (BO Región de Murcia núm. 129, 4 junio 2008).

932 De conformidad al artículo 2 del Decreto 137/1985, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre el régimen económico-financiero de abastecimiento y saneamiento de agua de la Comunidad de Madrid (BO Madrid núm. 9, 11 enero 1986), las tarifas deberán comprender todos los costes de explotación y gestión, cargas financieras, impuestos exigibles, amortizaciones técnicas y financieras, previsiones y cualquier otro derivado de la prestación de los servicios de abastecimiento y saneamiento.

933 BO Madrid núm. 93, 19 abril 2018.

dora del abastecimiento y saneamiento en la Comunidad de Madrid[934], recoge la posibilidad de establecer una cuota suplementaria para financiar infraestructura o actuaciones medioambientales de protección de la calidad de las aguas, que se corresponderá o bien con un sobreprecio sobre metros cúbicos consumidos o bien con un canon en función del consumo y la carga contaminante (artículo 12).

La Comunidad Autónoma de Cantabria tiene implementada una tasa autonómica de abastecimiento de agua (regulada en los artículos 40 y siguientes de la Ley 4/2014, de 26 de noviembre, de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de la Comunidad Autónoma de Cantabria[935]), por el suministro de agua bruta y potable, así como por la disponibilidad de las instalaciones que conforman el sistema de abastecimiento en alta gestionado a nivel autonómico. Los sujetos pasivos de este tributo autonómico son los municipios, que a su vez pueden repercutir su importe en los destinarios finales, aunque se contempla como excepción la prestación del servicio a otros usuarios que deberán también sufragar la tasa como contribuyentes. La base imponible se calcula en función del volumen de agua suministrado y registrado en equipos que miden el caudal a la salida de los sistemas de abastecimiento correspondientes, expresado en metros cúbicos (excepcionalmente, podrá basarse en datos objetivos). Y la cuota tributaria estará conformada por una tarifa fija de garantía de suministro, una tarifa variable en función del suministro y una tarifa complementaria, en su caso, por el exceso sobre la garantía de suministro.

En similares términos, se ha establecido en Castilla-La Mancha un tributo autonómico, el canon de aducción, regulado en los artículos 40 y siguientes de la Ley 12/2002, de 27 de julio, reguladora del ciclo integral del agua[936]. Cabe reseñar que la Junta de Castilla-La Mancha tiene competencia en la ejecución y gestión de infraestructuras para el abastecimiento en alta (artículo 5 de la misma), así como interviene de forma subsidiaria, principalmente, en la gestión de los servicios de abastecimiento en alta y depuración correspondiente a las EELL, cuando estas no puedan asumir su prestación (artículo 26 de esta última ley). De tal forma que, por la prestación de estos servicios de abastecimiento en alta, a través de la entidad de derecho público Aguas de Castilla-La Mancha, se cobra el canon a los entes locales beneficiados, que podrán posteriormente repercutir su importe a los usuarios finales. La base imponible se determina en razón al volumen de caudal objeto de medición en el origen, o subsidiariamente por criterios de estimación indirecta. Su recaudación está destinada a financiar los gastos de gestión e inversión de infraestructuras en fase alta. La citada legislación también establece el régimen jurídico financiero de las inversiones y obras de interés regional por el abastecimiento en alta, cuyos costes, además de ser afrontados por la Junta autonómica, pueden cofinanciarse por los entes locales (artículo 36). A tal efecto, la norma condiciona la financiación autonómica a que las EELL beneficiadas presenten una planificación

---

[934] BO Comunidad de Madrid núm. 311, 31 diciembre 1984.

[935] BO Cantabria núm. 234, 4 diciembre 2014.

[936] BO Castilla-La Mancha núm. 83, 8 julio 2002.

sobre los precios y tasas que cobrarán al usuario final, en las que se incluya el porcentaje de amortización de la inversión municipal, además de los gastos de explotación, mantenimiento y reposición de las instalaciones resultantes (artículos 37.3 y 38 de la citada norma legal).

En Extremadura, se ha implementado el canon de saneamiento, que curiosamente tiene por objeto financiar los costes de construcción, gestión, mantenimiento, explotación de las infraestructuras hidráulicas soportadas por la Comunidad Autónoma, pero no solo referidas al saneamiento y depuración, como parece que se desprendería de su nomenclatura, sino de cualquier naturaleza correspondiente al ciclo integral del agua (artículo 2 del Decreto 157/2012, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del canon de saneamiento de la Comunidad Autónoma de Extremadura[937]). Se trata de un impuesto que grava la disponibilidad y utilización del agua, aunque su hecho imponible se completa con las pérdidas de agua en las redes de abastecimiento.

Tiene como supuesto de no sujeción, el suministro de agua en alta a otros servicios públicos de distribución de agua potable. De tal modo, que los sujetos pasivos serían principalmente los titulares de los contratos de prestación de servicios de suministro de agua, figurando como sustitutos las empresas suministradoras. La cuota tributaria vendrá determinada por la adicción de una cuota fija por la disponibilidad del servicio, una cuota variable en razón del volumen de agua usada y de una cuota en razón a la diferencia entre el volumen de agua suministrado en alta a la empresa suministradora y el suministrado en baja, expresado en metros cúbicos.

Por último, cabe hacer un somero repaso por los tributos existentes en las comunidades autónomas que gestionan cuencas intracomunitarias.

En Galicia se creó una entidad pública autonómica, Aguas de Galicia, con los cometidos del organismo de cuenca dentro de su territorio. Entre sus competencias, además de la gestión de la cuenca intracomunitaria, se halla la construcción y gestión de obra hidráulica (tanto de interés autonómico, como de interés estatal si se suscribe el correspondiente convenio e incluso de naturaleza local), así como la prestación de los servicios de abastecimiento y saneamiento en alta (artículo 11 de la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de Aguas de Galicia[938]). Su régimen económico-financiero se sustenta sobre diversas fuentes de recursos, como los ingresos procedentes de los dos tributos autonómicos en materia de aguas, el canon de agua y el coeficiente de vertido.

Respecto a este último, se reserva el comentario para un apartado subsiguiente, centrando la atención en el canon del agua, que se halla regulado en los artículos 42 a 65 de la citada Ley. Es un impuesto destinado a financiar actuaciones en materia de abastecimiento, saneamiento y explotación de depuradoras de aguas

---

[937] DO Extremadura núm. 151, 6 agosto 2012.

[938] DO Galicia núm. 222, 18 noviembre 2010.

residuales y gestión de los ríos. Y desde esta perspectiva podría entenderse como un buen instrumento recuperador de costes de inversión y explotación de obras y servicios, aunque fuera concebido como un tributo sobre la afección ambiental que supone el uso del agua.

Su hecho imponible recae en el consumo o uso real o potencial del agua de cualquier procedencia, no estando gravados aquellos suministros en alta a los servicios públicos de distribución en baja cuando se repercuta el canon en esta última fase, ni tampoco el abastecimiento para uso agrícola, forestal y ganadero salvo si generan vertidos a las redes de saneamiento. De tal forma que todo usuario real y potencial de agua, incluso cuando se trate de un uso no consuntivo se convierte en sujeto pasivo del impuesto.

La base imponible se determina por el volumen real o potencial de agua utilizado o consumido cada mes, salvo en el uso no doméstico, que puede ser el volumen de vertido si tiene contador de medición del agua residual. Y la cuota consta de una parte fija mensual por contribuyente y una parte variable resultante de aplicar diversos porcentajes sobre la base imponible, dependiendo del tipo de usuario del agua. En el supuesto de abastecimiento en alta a entidad suministradora, ésta deberá repercutir íntegramente el importe del canon sobre el contribuyente junto con la contraprestación por el suministro de agua en baja (artículo 63 de la citada Ley).

En el País Vasco también opera una entidad pública en la gestión de la cuenca propia, la Agencia Vasca del Agua, cuya creación y regulación se halla en la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas[939]. Sus cometidos se extienden en materia de obra hidráulica y se sostiene, entre otros, mediante varios tributos autonómicos relacionados con el ámbito hídrico como el canon del agua. Este impuesto tiene, entre sus finalidades, la financiación de las obras hidráulicas de interés general en la planificación de la cuenca intracomunitaria, así como la de contribuir a financiar inversiones que mejoren la eficiencia en el uso del agua (artículo 43 de la mencionada Ley).

Su hecho imponible es la captación o la entrada en territorio vasco de aguas continentales para su utilización o consumo en la Comunidad Autónoma, como consecuencia de la posible afección negativa al medio hídrico (artículo 45). Se establece como supuesto de no sujeción, las aguas marinas, pluviales o escorrentías y aguas reutilizadas para uso industrial u otros usos. Son sujetos pasivos los usuarios del agua, objeto de captación o entrada en los términos descritos en su hecho imponible, siendo sustitutos las empresas suministradoras del agua. Se establecen supuestos de exención respecto al uso no consuntivo para energía o fuerza motriz, o para el uso con retorno hídrico próximo a su lugar de detracción, así como una bonificación del 90 % para los usos agropecuarios que no generen daño medioambiental.

---

[939] BO País Vasco núm. 137, 19 julio 2006

La base imponible se determina en razón al volumen del caudal captado o introducido, según la medición llevada a cabo por un contador homologado, que es de obligada instalación por el contribuyente, sin perjuicio de la aplicación de criterios de estimación objetiva, o en su caso de estimación indirecta, a falta de mediciones por contador. La cuota tributaria resulta de la aplicación de un tipo de gravamen consistente en un importe fijo por metro cúbico de caudal.

En Cataluña la gestión de la cuenca interna también está encomendada a un ente público, la Agencia Catalana del Agua, que ejerce competencias en materia de obra hidráulica y de ordenación de los servicios de abastecimiento en alta y saneamiento, entre otros. Pues bien, esta entidad también recauda los tributos establecidos en materia de agua, entre ellos, el canon del agua, que grava los usos de caudales hídricos procedentes del suministro urbano, pero también de la captación de agua superficial y subterránea, incluso de origen pluvial. Se trata de un impuesto afectado a diversos fines, entre ellos, los gastos en inversión y explotación de las infraestructuras hidráulicas previstas en la correspondiente planificación hidrológica.

El hecho imponible recae sobre el uso real o potencial del agua. Por lo tanto, los sujetos pasivos serán los usuarios que perciben el agua ya sea de entidades suministradoras o de operadores en alta, figurando como sustitutos las primeras y como responsables subsidiarios los titulares de concesiones o inscripciones de aprovechamientos hidráulicos, o en su caso, los propietarios de estos últimos. Hay determinados usos que se hallan exentos en el pago del canon de agua, previstos en el artículo 64.2 de la citada normativa, entre los cuales, merecen mención el uso de agua para incendios o en situaciones de necesidad extrema o catástrofe, los usos domésticos en poblaciones de menos de cuatrocientos habitantes que no dispongan de suministro domiciliario de agua ni saneamiento, así como el uso agrícola salvo que exista contaminación específica comprobada.

La base imponible coincide con el volumen de agua utilizado según la lectura proporcionada por contadores de obligada instalación, o en su caso, volumen estimado. Los tipos de gravamen se diferencian según el tipo de uso. El uso doméstico se corresponde con un importe fijo por metro cúbico, con la posible aplicación de diversos coeficientes en razón al exceso de consumo sobre la dotación básica, en función del número de personas, superior a tres, que habiten una vivienda o, incluso, atendiendo a la carga contaminante en lugares de concentración demográfica o al uso de agua de fuentes propias. Unido a lo cual, se establece una tarifa social para grupos más desfavorecidos. El tipo de gravamen se complica en el caso de usos industriales o asimilados, agrícolas y ganaderos, con un régimen ordinario y uno especial. En ambos casos, el tipo de gravamen resulta de la suma de un tipo determinado por el uso y un tipo dependiente de la contaminación, con las diferencias resultantes de los artículos 72 y 72 bis de la última norma legal citada.

También en el ámbito autonómico catalán cabe hacer mención de otras exacciones relacionadas con las obras hidráulicas, a tal fin la normativa (art. 78) mantiene la consideración de ingreso de la Agencia Catalana del Agua de los cánones

de regulación y las tarifas de utilización regulados en el artículo 114 del TRLA con algunas variaciones autonómicas (artículo 78 y 79 Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre). Estos tributos se refieren a aquellas infraestructuras que, o bien su gestión se ha transferido a la comunidad autónoma (ya fuere con motivo de la asignación de las competencias constitucionales sobre las cuencas internas, ya por transferencias en la explotación y mantenimiento, previa suscripción de convenio) o bien son obras financiadas total o parcialmente por la comunidad autónoma pero no comprendidas en los programas o planes de la Agencia.

Por último, cabe mencionar una tercera figura financiera relacionada con el abastecimiento en alta que es la tarifa por el suministro procedente de las instalaciones que integran la red Ter-Llobregat, que gestiona la Generalitat, cuyo importe corresponde a la entidad prestamista, con la naturaleza jurídica de PPCPNT (art. 39 de la citada norma).

En Andalucía, la inversión en infraestructuras de aducción se sostiene en una suerte de colaboración entre la Administración autonómica y las EELL bajo la regulación del correspondiente convenio, en el que va a figurar también el régimen de financiación de la misma, a tenor de lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 9/2010, de 30 de junio, de Aguas de Andalucía[940]. Del mismo modo, aquellas obras de interés regional podrán ser ejecutadas por empresas instrumentales del ámbito autonómico previa encomienda de gestión, donde se reflejen las aportaciones de la Administración autonómica, pero también de cuantos sujetos públicos o privados puedan comprometerse al efecto (artículo 30 de la citada legislación.).

La legislación de aguas andaluza recoge un capítulo III, dedicado al canon de regulación y a la tarifa de utilización regulados en el TRLA, pero con la introducción de alguna modificación legal, que se suple con la creación del canon de servicios generales. Efectivamente estas tasas (canon de regulación y tarifa de utilización) pasan a ser tributos propios autonómicos respecto de la obra hidráulica construida y gestionada por la comunidad autónoma. Pero el modelo andaluz lo que hace es sustraer de la base imponible de estos tributos los gastos de administración, que pasarán a engrosar el cálculo de una nueva figura tributaria, el canon de servicios generales, destinado precisamente a cubrir dichos gastos administrativos que se generan por la conservación y explotación de la totalidad de las infraestructuras hidráulicas gestionadas a nivel autonómico. Precisamente el hecho imponible de este tributo es la realización de actividades o prestación de servicios de administración relacionados con la conservación y explotación de dichas obras. Y los sujetos pasivos son los usuarios del agua afectados o beneficiados por dichas actividades o servicios. En concreto, tendrán dicha condición quienes se aprovechen o utilicen las aguas en los distintos sistemas de explotación de los recursos (artículo 100.4), salvo los titulares que no utilicen más de siete mil metros cúbicos de agua. De esta manera, se calculan todos los gastos de adminis-

[940] BOJA núm. 155, 9 agosto 2010.

tración que soporta la Administración autonómica por la conservación y explotación del conjunto de infraestructuras hidráulicas, y se repercuten entre los sujetos pasivos, dependiendo del tipo de uso, con una mínima cuota obligatoria. Así, a los usuarios hidroeléctricos abonan el canon en función de la potencia, y el resto de usos conforme al volumen de agua, consumido, concedido o captado, con un coeficiente reductor en el caso de las piscifactorías.

El régimen fiscal de las aguas en Andalucía también incluye el canon de mejora, regulado en los artículos 73 y siguientes de la Ley 9/2010, que está específicamente destinado a financiar las infraestructuras hidráulicas de toda naturaleza y no solo de titularidad autonómica, sino también de interés de los entes locales de la región. Hacemos mención a este tributo en este apartado, desde el momento en el que el artículo 73 presenta el canon de mejora como un tributo afectado a costear infraestructuras correspondientes al ciclo integral del agua, aunque posteriormente, a la par que se determinan las dos modalidades del tributo, habría que matizar la amplitud de este anuncio. Y así el canon de mejora de infraestructuras de interés de la Comunidad Autónoma va destinado a financiar actuaciones de depuración (artículo 80) y al canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de competencia local sirve para financiar obras de suministro de agua potable, redes de abastecimiento y, en su caso, depuración (artículo 91). Es este último supuesto el que más interesa en este apartado. Y es que, aunque puede parecer pensado para sostener actuaciones relacionadas con el abastecimiento en baja, la realidad es que hay cánones vigentes destinados a financiar obras relacionadas con el abastecimiento en alta[941].

En cualquier caso, la recaudación de ambas modalidades de canon de mejora puede utilizarse como garantía del pago de intereses y amortización para suscribir préstamos con entidades financieras. Y su hecho imponible es la disponibilidad o el uso urbano de agua potable de cualquier procedencia, suministrada por redes de abastecimiento público o privado. Con una singularidad, y es que las pérdidas de agua en las redes de abastecimiento se asimilan al uso urbano como otro supuesto de configuración del hecho imponible. Los sujetos pasivos, a título de contribuyentes, son los usuarios de agua de las redes de abastecimiento, recayendo la condición de sustituto en las entidades suministradoras (aunque es curioso como estas entidades también son consideradas contribuyentes, junto con otros titulares de redes de abastecimiento, respecto del hecho imponible relativo a las fugas de agua, en el canon de mejora relativo a obra autonómica). La base imponible del canon vendrá

[941] Así, cabe mencionar la Resolución de 13 de julio de 2006, de la Agencia Andaluza del Agua, por la que se modifica el canon de mejora vigente a solicitud del Ayuntamiento de Algeciras (BOJA núm. 166, de 28 de agosto) destinado a financiar, dentro del programa de actuaciones, las infraestructuras de abastecimiento referida a la captación (en concreto, la adecuación de manantiales; los depósitos, bombeos y conexión a depósitos; así como tratamiento de aguas). También la Orden de 26 de junio de 2004, por la que se aprueba un canon de mejora a solicitud del Ayuntamiento de Baena (BOJA núm. 181, de 17 de septiembre) por el que se financian la estación de bombeo del manantial de Marbella al depósito Sierra, también la estación de bombeo del depósito Sierra para Partichuelo y Albendín.

determinada por el volumen de agua consumido o estimado durante el período impositivo, o por la diferencia entre el volumen suministrado en alta y el volumen facturado, en el caso de pérdidas en la red de abastecimiento. En el caso el canon de mejora para obra hidráulica autonómica, se contempla una reducción porcentual de la base imponible sobre el volumen de agua proporcionado en alta a la empresa suministradora en el caso de las pérdidas de agua.

Otras particularidades, dignas de mención, es que en el caso del canon de mejora destinado a obra hidráulica autonómica están exentos los usos urbanos que realicen vertidos al dominio público hidráulico si abonan el canon estatal de control de vertidos o los tributos sobre vertidos a las aguas litorales. La cuota íntegra es el resultado de una cuota fija por disponibilidad y una cuota variable progresiva por consumo. Frente a ello, en el caso del canon de mejora para obra de competencia local, es preciso que los entes locales soliciten su implementación por la Administración autonómica, teniendo en cuenta que la ley ofrece alternativas en la estructura tarifaria, que puede corresponderse con una cuota fija, o bien una cuota variable progresiva o por tramos, en función del consumo de agua, o bien un compendio de ambas. Pero con dos límites de máximos y mínimos. En cuanto al primero, no puede superar los importes de las tarifas vigentes por abastecimiento y saneamiento urbano y respecto al mínimo exigible debe abarcar los gastos de inversión de la obra, incluidos los costes financieros.

En Canarias, la autoridad de cuenca recae en los Consejos Insulares de Aguas, entre cuyas funciones cabe destacar la realización de obras hidráulicas que sean competencia de la comunidad autónoma y la fijación de precios de agua y su transporte en los términos reglamentarios (art. 10 k y j de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas[942]). El régimen hidrológico canario se caracteriza por el incentivo público en la promoción privada de infraestructura hidráulica (concretamente, de aquella destinada a la producción industrial del agua[943]), también por el impulso legal al mercado privado de aguas bajo un control administrativo que abarca la fijación del precio de la transacción (artículos 112 y 113) y, por lo mismo, por una fuerte intervención autonómica sobre el precio del agua en diferentes etapas (captación, transporte y abastecimiento urbano).

Y es que la regla general es que los criterios para la fijación de precios serán establecidos por el Gobierno Autonómico (artículo 113 de la Ley). Y, en base a lo cual, cualquier transacción de agua en alta[944] o cualquier contrato de transporte de agua debe ceñirse a los precios máximos o de vigilancia que apruebe el Consejo Insular si no se quiere incurrir en infracción administrativa (artículo 214 del Decreto 86/2012, de 2 de julio, que regula el Reglamento de Dominio Público Hidráulico

---

[942] BO Canarias núm. 94, 27 julio 1990.

[943] A efectos legales, se considera producción industrial del agua aquella que no interfiera en el ciclo natural del agua en las islas (artículo 89.1 de la Ley 12/1990, de 26 de julio).

[944] Según la norma autonómica, la condición de alta se confiere a las transacciones que no se produzcan como consecuencia de la prestación del servicio municipal de abastecimiento de agua potable.

en Canarias[945]). Como también existe un control del Consejo Insular sobre los precios del abastecimiento domiciliario del agua potable, que deben ser proporcionales al precio del agua en origen (artículo 113.3) e incluir todos los costes reales por el suministro: costes de su adquisición y transporte, costes de inversión y costes de conservación y explotación de instalaciones (artículo 2015.3 del Reglamento citado).

En el territorio canario ha proliferado una suerte de auxilio económico de carácter público a las iniciativas privadas en la construcción, ampliación, mejora, reparación o mantenimiento de obras hidráulicas, sobre todo, en lo que se refiere a la producción industrial del agua, y particularmente, la desalación destinada al abastecimiento[946]. Un auxilio que se traduce en subvenciones que la comunidad autónoma procura a los promotores de obra hidráulica, bajo unas condiciones determinadas legalmente (artículo 119 de la Ley 12/1990). Y ello, teniendo en cuenta que cualquier planta de producción industrial que pretenda ser instalada en las islas requiere autorización previa del Consejo Insular, dando prioridad a aquellas que garanticen el suministro de agua urbano, turístico e industrial (artículo 89 de la norma legal).

También recae en los Consejos Insulares el establecimiento del servicio público de transporte de agua, a cuyo fin diseñan el trazado de las redes de transporte y otorgan las concesiones administrativas para la explotación de las mismas. Los contratos privados de transporte que puedan celebrar estos concesionarios (en tanto asumen la obligación legal de convenir el transporte del caudal con aquellos que lo soliciten, pero siempre dentro de la capacidad de la red y de los usos permitidos por la planificación hidrológica insular) se regirán por los precios oficialmente aprobados (artículo 105.2), sin perjuicio de que puedan aplicarse otros gravámenes por un consumo excesivo que recaudarán los propios concesionarios, a cambio de un porcentaje que les sirve de contraprestación.

Respecto a la financiación de los Consejos Insulares de Aguas, la ley aclara que procederán de dotaciones autonómicas y locales, pero también de los ingresos previstos en la norma legal canaria y estatal por la utilización del dominio público hidráulico, por las obras de regulación o por los vertidos (artículo 20 de la ley). Y es que el régimen financiero del agua en esta comunidad, se sustenta no solo sobre los precios del agua altamente intervenidos a nivel autonómico, incluido el establecido para el abastecimiento urbano (artículo113.3 de la legislación de aguas canaria), sino en tres tributos: el canon por la ocupación y utilización de terrenos de dominio público hidráulico, el canon por vertidos autorizados destinados a

---

[945] BO Canarias núm. 108, 12 agosto 2002.

[946] No obstante, el artículo 118 de la Ley 12/1990, aclara que el auxilio económico de la Comunidad Autónoma se otorgará a las obras privadas que tengan por objeto la captación, alumbramiento, canalización, almacenamiento, evacuación, eliminación, depuración o tratamiento de aguas de cualquier tipo, la desalación, la corrección de cauces y protección contra avenidas, o la minimización del consumo hidráulico por actuación sobre cualquiera de los factores que lo determinen. Ahora bien, también el precepto marca exclusiones al auxilio económico en cuanto a obras destinadas exclusiva o predominantemente al suministro de urbanizaciones turísticas, de urbanizaciones privadas, de instalaciones de esparcimiento y recreo o equivalentes, entre otros casos.

proteger y mejorar los acuíferos insulares y el canon de explotación y conservación de obras de regulación de aguas superficiales y subterráneas, que hayan sido financiadas total o parcialmente por la Administración autonómica. Respecto a este último tributo, cabe señalar que su regulación es similar a la prevista en la ley de aguas estatal. Así, la base imponible se integra con los gastos de conservación y explotación, gastos de administración, así como porcentaje de amortización de la inversión. Los sujetos pasivos son los titulares de derechos de uso al agua o los beneficiados directos o indirectos por las obras de regulación por el uso de agua. Y la cuota resultante se cargará sobre los usuarios de caudales en forma de tarifa de agua (artículos 219 a 224 del RD 86/2002).

Por último, en Baleares es la Agencia Balear del Agua y de Calidad Ambiental, cuyos Estatutos se aprobaron en virtud de Decreto 100/2015, de 18 de diciembre[947], a quien se atribuye, en el marco de las competencias autonómicas, la promoción, construcción, explotación y mantenimiento de las infraestructuras hidráulicas. Entre las mismas, se incluyen las obras de captación superficiales y subterráneas, así como las instalaciones y servicios asociados a las mismas, incluso relativas a su conducción, potabilización y distribución. Se enmarca también como una de las competencias de la entidad pública, asumir la gestión y la recaudación de precios, tarifas y cánones que retribuyan la prestación de servicios en materia de aguas, así como la colaboración con la Administración autonómica en la gestión y recaudación de ingresos de derecho público relativos a la gestión de las aguas (artículo 2.2 k de sus Estatutos).

No puede dejar de citarse que en Baleares se dictó una la Ley 10/2003, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas[948], que permanece vigente en su artículo 22.5, declarando el abastecimiento de agua en alta a favor de los ayuntamientos para consumo doméstico como un servicio público de carácter autonómico en régimen de concurrencia con los particulares, añadiendo que reglamentariamente se fijarían las condiciones de la prestación del citado servicio público, así como su contraprestación pecuniaria en forma de precio público. Cabe precisar que no se ha podido localizar, salvo error, la normativa anunciada, como tampoco la aprobación de precios públicos por el suministro de agua en fase alta. Aunque es preciso mencionar que existe un tributo autonómico en materia de agua, el canon de saneamiento. Se halla actualmente regulado en el Decreto-legislativo 1/2016, de 6 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley 9/1991, de 27 de noviembre, reguladora del canon de saneamiento[949]. Se trata de una figura tributaria está destinada a financiar cualquier actuación de política hidráulica de la comunidad autónoma (artículo 1). Motivo por el cual se apunta en este apartado, aun reconociendo que su creación vino motivada por la necesidad de crear mecanismos de financiación para actuaciones de saneamiento en los núcleos urbanos, incluida la evacuación, tratamiento y reutilización (Preámbulo) y, de hecho, nutre principal-

947 BO Islas Baleares núm. 185, 22 diciembre 2015.

948 BO Islas Baleares núm. 179, 29 diciembre 2003.

949 BO Islas Baleares núm. 57, 7 mayo 2016.

mente de recursos destinados a inversiones en depuración hídrica. Así, se trata de un tributo que grava los vertidos de las aguas residuales, aunque se utilice para su cálculo el consumo real, potencial o estimado de agua de cualquier procedencia, salvo las aguas pluviales recogidas en aljibes o cisternas (artículo 2).

5. EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DEL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO EN BAJA

El abastecimiento en baja hace referencia al tratamiento y a la distribución del agua potable al usuario final y, por lo tanto, son varios los tipos de usuarios (domésticos, agrícolas, industriales, comerciales o similares) que concurren en esta etapa del ciclo hídrico. Cada uno de los cuales estará sometido a un régimen específico (urbano o de riego), bajo el cumplimiento de la regulación legal básica. Y, por lo mismo, cada clase de uso hídrico suele llevar consigo el pago de una contraprestación diferente a cambio de la disponibilidad del recurso, que va tener carácter tributario o no, dependiendo del operador que preste el suministro y recaude la correspondiente retribución. Motivo por el cual, se va distinguir entre suministro urbano y abastecimiento de agua de riego.

A. Servicio público de suministro urbano

La fase de abastecimiento en baja se identifica habitualmente con el suministro urbano. Aquel que se califica de servicio público local (artículo 25.2 c) LBRL), que es de prestación obligatoria por los municipios (artículo 26.1 a) LBRL) y cuya titularidad se reserva legalmente a los entes locales (artículo 86.2 de la LBRL)[950]. Sin embargo, hay que matizar estas afirmaciones, como explica Adame y De Vicente[951]. La titularidad y competencia local sobre el abastecimiento debe entenderse "en sus justos términos", porque la prevalencia del interés municipal y, por ende, de la responsabilidad de las corporaciones locales en su prestación, no obsta a la concurrencia de actuaciones y/o competencias de las CCAA y del Estado, que van a incidir, y hasta garantizar el abastecimiento urbano de agua potable[952].

Ello se constata con la existencia de previsiones legales autonómicas encaminadas a la regulación y control del régimen financiero de estos servicios de suministro. La Ley vasca 1/2006, de 23 de junio, de Aguas, en su artículo 41, anuncia

---

[950] PAGÈS I GALTÉS, págs. 279 y 280.

[951] ADAME y DE VICENTE (2008), págs. 307 a 312.

[952] Hay CCAA que se han arrogado amplias competencias en la materia, cuando no, la propia prestación del servicio público. Sería el caso de Madrid o Cataluña. Otras que se reservan el abastecimiento en alta y, por ende, la fijación del precio en esta fase que debe reflejarse en la tarifa final. Y todo ello, sin perjuicio de la ejecución de infraestructuras hidráulicas que asume el Estado y las CCAA, y fuere en base a convenios de colaboración o incluso a las políticas estratégicas en la gestión del agua.

un decreto autonómico sobre los conceptos que deben incluirse en la tarificación por el uso del agua, dirigidos también a las tarifas y/o cánones adoptados por los entes locales. Y en la misma línea, pero a modo orientativo, la Ley asturiana 1/1994, de 21 de febrero, recoge la facultad autonómica de fijar tarifas mínimas para los servicios de abastecimiento y alcantarillado (artículo 2.2). Cierto que este tipo incursiones se han llegado a percibir como posible afrenta a la autonomía local, aunque cabría entenderlas como iniciativas del deber de coordinación de competencia entre administraciones involucradas en la gestión del agua, para garantizar la disponibilidad, calidad y protección de las aguas, conforme reza el artículo 128 TRLA.

Ya se ha expresado en apartados precedentes que también las EELL pueden asumir el ciclo hídrico completo o varias fases del mismo generalmente a través de entidades asociativas supramunicipales. En cualquier caso, para prestar el abastecimiento urbano, las corporaciones locales tienen que adquirir el agua captada en origen y lo harán generalmente en el marco de la concesión administrativa de los aprovechamientos gestionados por las autoridades de cuenca. Por ello, Pagès i Galtés[953] menciona que los municipios tienen una posición preferente para obtener del Estado (o de otros entes territoriales) la concesión del aprovechamiento de las aguas.

La prestación del servicio de suministro urbano se caracteriza por la heterogeneidad en todos sus aspectos: diseño del servicio, instalaciones, formas de gestión, régimen tarifario o cualquier otro aspecto implicado. Y es que, si cada ente local tiene la atribución legal para implantar y prestar el servicio en su ámbito territorial, nada tiene que extrañar que se hable de "atomización" en los servicios de abastecimiento urbano. En capítulos venideros se comprobará como esta situación no es irrelevante para cumplir los objetivos de eficiencia y racionalidad en el recurso hídrico, cuando no hay criterios básicos imperativos o una base legal mínima.

La elección del modelo de gestión va a tener incidencia decisiva en la naturaleza jurídica de la contraprestación que sirve como retribución por la prestación del servicio público del agua, lo que puede tener consecuencias económicas si no vienen constreñidos por principios tributarios que se aplican a las tasas (principio de equivalencia).

De conformidad al artículo 85 de la LBRL los servicios públicos de competencia local pueden ser objeto de gestión directa o indirecta. Aunque la elección de uno u otro modelo parece asentado en el terreno de la discrecionalidad de la corporación local, lo cierto es que se tendrá que sustentar en los criterios de eficiencia y sostenibilidad[954]. Dentro de la primera, la norma incluye la gestión asumida propiamente por la entidad local (como un servicio público municipal o asumido por

---

[953] PAGÈS Y GALTÉS (2006), pág. 279.

[954] VAREA SANZ (2020), págs. 261 y 262.

entes supramunicipales, como mancomunidades o consorcios[955]), por organismo autónomo local, por entidad pública empresarial local, o por sociedad mercantil local (cuyo capital social sea íntegramente de titularidad pública). Dentro de la gestión indirecta, propiciada por los contratos regulados en la LCSP, se hallarían los supuestos de concesión, gestión interesada, concierto, arrendamiento o sociedad de economía mixta (sociedad mercantil en la que concurra mayoritariamente capital público con capital privado[956]).

Hay que decir que estas formas jurídicas de gestión directa o indirecta del servicio público son extensivas a cualquier otro cometido diferente del suministro urbano (como la aducción o el saneamiento), incluso en el caso de que se gestionen por un único agente todos los servicios que integran el ciclo hídrico.

Se ha explicado en apartados precedentes, que la vigente LCSP utilizó un criterio, basado en la forma de gestión del servicio, para discernir la naturaleza jurídica de la contraprestación que el operador percibe de los usuarios. A tal fin modificó el art. 20 TRLRHL y desde ese momento la prestación del servicio gestionada de forma directa mediante personificación privada o por gestión indirecta permite cobrar una tarifa que tendrá la consideración jurídica de PPCPNT. El resto de casos de gestión del servicio de forma directa, que se asuma por el propio ente local u organismo autónomo dependiente del mismo, devengará una tasa.

Haciendo referencia a los servicios públicos en general, hay que admitir que el concepto de PPCPNT se introdujo legalmente con la tipificación de los contratos administrativos en la LCSP[957]. En concreto, con la regulación del contrato de concesión de servicios. En virtud del cual, el contratista percibe una contraprestación económica de los usuarios por la explotación del servicio con la naturaleza jurídica de una PPCPNT[958], que se puede complementar con una retribución administrativa (art. 289 LCSP). En estos casos, el contratista asume el riesgo operacional basado en la demanda y en la gestión del cobro.

Estas tarifas se proyectan sobre aquellos servicios de titularidad y competencia local que sean susceptibles de explotación económica por particulares, exclu-

---

[955] Hay que recordar que Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad del régimen local, aplicó entre otras medidas, el reforzamiento de Diputaciones Provinciales, Consejos insulares o entidades equivalentes en la prestación de determinados servicios mínimos en municipios de población inferior a 20.000 habitantes.

[956] Refiere la DA 22ª de la LCSP que "*las concesiones de obras y de servicios podrán adjudicarse directamente a una sociedad de economía mixta en la que concurra mayoritariamente capital público con capital privado, siempre que la elección del socio privado se haya efectuado de conformidad con las normas establecidas en esta Ley para la adjudicación del contrato cuya ejecución constituya su objeto, siempre que no se introduzcan modificaciones en el objeto y las condiciones del contrato que se tuvieron en cuenta en la selección del socio privado*".

[957] También cabe señalar que el art. 2 de la Ley de Tasas y Precios Públicos, define las prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias como "las tarifas que abonen los usuarios por la utilización de la obra o por la prestación del servicio a los concesionarios de obras y de servicios conforme a la legislación de contratos del sector público".

[958] Su constitucionalidad ha quedado fuera de toda duda con la STC de 9 de mayo de 2019 (BOE núm. 138, de 10 junio).

yéndose aquellos que supongan el ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos (artículo 284 LCSP), aunque solo tendrá la calificación de PPCPNT si el servicio público reviste la nota de coactividad. Con ello, se resume la cuestión bajo dos condicionantes, una tarifa será prestación patrimonial pública si el servicio público es coactivo, y tendrá carácter de tributaria o no tributaria, dependiendo de la forma de gestión (la PPCPNT está ligada al contrato de concesión de servicios, pero de un servicio público de prestación coactiva). El ejemplo paradigmático puede ser el servicio de suministro de agua en baja[959].

Pero, a la vista de esta normativa, surge otra cuestión respecto de las contraprestaciones económicas que puedan fijarse por servicios gestionados en el marco del otro contrato, el contrato de servicios, aquel en el que el contratista no asume el riesgo del negocio. Estas contraprestaciones no reciben la calificación legal de PPCPNT ni en el artículo 312 b) LCSP, ni en el artículo 2 c) de la Ley de Tasas y Precios Públicos, pese a que no tendría que generar ninguna duda condición como tal, si se percibe directamente por el contratista en aplicación de lo dispuesto en la DA 1ª de la LGT y en el citado artículo 20.6 del TRLRHL. En cualquier caso, en este tipo de contratos de servicios es la Administración quien asume la actividad como propia y, por lo tanto, lo coherente es que sea esta quien cobre una contraprestación a los usuarios, que debería configurarse como tasa. Y ello, sin perjuicio de que la Administración retribuya a su vez al operador. Sin embargo, hay que reconocer que el modo de gestión del servicio es el único criterio legal utilizado para determinar la naturaleza jurídica de la contraprestación cobrada del usuario.

Pues bien, la categoría jurídica que adopte dicha contraprestación económica no es baladí, por mucho que todas las prestaciones patrimoniales de carácter público estén sometidas al principio de reserva legal. Solo cuando se cobre una tasa será indiscutible la aplicación de los principios tributarios del artículo 31 de la Constitución, aun existiendo las posiciones doctrinales a favor de la extensión analógica. Además, solo en el caso del tributo es de obligado cumplimiento el principio de equivalencia o cobertura de costes del servicio.

Por lo tanto, en el ámbito local del abastecimiento urbano del agua, y de conformidad a la legislación vigente, debe establecerse o bien una tasa, o bien una PPCPNT dependiendo del agente suministrador. Ambas figuras deben regularse mediante una ordenanza, distando del procedimiento para su aprobación, ya se trate de ordenanza de carácter fiscal (artículos 15 y siguientes TRLRHL) en el caso del tributo; o de ordenanza general (art. 49 de la LBRL) en el otro supuesto a tenor del artículo 20.6 TRLRHL.

La exigencia legal de un informe previo técnico-económico se predica únicamente de la tasa por disposición del artículo 25 TRLRHL (que como mínimo

---

959 TORNOS MAS (2017).

analizará la previsible cobertura del coste del servicio), pero la aprobación de la normativa local reguladora de la PPCPNT suele venir precedida del estudio económico sobre los costes y los rendimientos estimados. En todo caso debería imponerse legalmente su elaboración de forma preceptiva, cuando es esencial que se cumplimente este informe o memoria económico-financiera en el seno de la entidad local para la implementación de cualquiera de ambas tipologías, en aras de la transparencia, de los derechos de los usuarios obligados, incluso del cumplimiento de los principios económicos, como el de recuperación de costes.

Respecto a las ordenanzas fiscales que regulan las tasas por este servicio público, se pueden destacar aspectos comunes en los elementos de configuración. En cuanto al hecho imponible se corresponde con la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable, añadiendo generalmente el derecho de acometida, o la colocación y la utilización de los contadores o instalaciones análogas. Estos supuestos mínimos de hecho imponible se recogen, por ejemplo, en la Ordenanza nº 8-T del Ayuntamiento de Santander correspondiente al ejercicio 2020. Sí que en otras Ordenanzas, los hechos imponibles descritos son más prolijos como es el caso de la Ordenanza fiscal nº 24.25 de Zaragoza[960], en la que a lo anterior se adiciona (además de la captación de agua bruta, su potabilización, almacenamiento), un listado abierto de servicios adicionales vinculados con el abastecimiento de agua potable, como el establecimiento de punto de suministro; la contratación de servicio; el estudio, tramitación e inspección de acometidas a las redes públicas; formalización o extinción de pólizas, etc.

En cuanto a los sujetos pasivos, en términos generales recaen en las personas físicas o jurídicas, o entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la LGT, que sean usuarias o se beneficien de los servicios prestados por el Ayuntamiento. En la Ordenanza Fiscal referida de la ciudad de Zaragoza se decantan por identificar al sujeto obligado como el titular de la póliza, beneficiario o receptor del servicio. Expresan los autores[961] que debe mediar la acometida o enganche de la instalación del inmueble a la red municipal de distribución de agua. Los propietarios de los inmuebles serán, en su caso, sustitutos del contribuyente, a quienes se les reconoce el derecho de recobrar el pago de las cuotas de los beneficiados (como se recoge en la Ordenanza Fiscal nº 5 de A Coruña[962]).

La base imponible está comúnmente determinada con el volumen de agua consumido (al respecto, puede citarse la Ordenanza Fiscal nº 7 de Logroño), aunque en la Ordenanza de A Coruña se añade en este apartado otro elemento tributario "representado por la disponibilidad del servicio".

---

960 BOPZ núm. 295, 26 diciembre 2019.

961 ADAME y DE VICENTE (2008), pág. 342.

962 Esta Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de A Coruña regula una tasa por el suministro y utilización de agua potable en el término municipal, pero reconociendo que el servicio se presta a través de la empresa municipal EMALCSA. Un buen ejemplo para constatar que no siempre se siguen los postulados legales sobre las figuras exigibles en estos casos.

En cuanto a la cuota tributaria varía en función del diseño de su estructura tarifaria. Es decir, que su cálculo va a depender de la aplicación de determinados criterios que Adame y de Vicente denominan "factores estructurales de la tarifa"[963]. De tal forma que, según estos factores, el resultado sería una tarifa de estructura monomia o una tarifa de estructura plurinomia.

1º.- En el caso de la tarifa de estructura monomia puede distinguirse: a) aquella tarifa que se corresponde con una cantidad fija y uniforme; o b) la tarifa que se calcula aplicando un tipo de gravamen fijo sobre "elementos cuantitativos relacionados con el uso del agua", como puede ser el volumen disponible.

2º.- La estructura tarifaria plurinomia suele corresponderse con: a) una tarifa binómica (la más habitual en nuestro país), donde se adicionan una cuota fija o cuota de servicio por la disponibilidad del mismo y una cuota variable basada en el consumo de agua, que a su vez puede ser proporcional o progresiva (mediante tramos crecientes o decrecientes); o b) una tarifa integrada por más de dos factores, en cuya estructura además de las anteriores cuotas, se incorpora también una cuota por el mantenimiento del contador, o bien por el derecho de acometida, incluso por el servicio de depuración[964].

Es una práctica habitual en los servicios públicos de abastecimiento urbano que se establezca un mínimo de facturación para la cobertura de gastos básicos en la prestación del servicio. Pero, como explica la doctrina[965], estos mínimos son razonables en el caso de las tarifas monomias, pero no respecto a las binómicas en las que ya se aplica una cuota por el servicio (que reflejaría los costes fijos de la prestación, como gastos de administración, energía..) y, por lo tanto, daría lugar a un sobrecoste en la prestación.

Hemos de precisar que, en el caso de las ordenanzas generales, que se han ido adoptando a lo largo del país en aprobación de las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias, suelen coincidir con el contenido de las ordenanzas fiscales de las tasas respecto a los aspectos esenciales descritos, aunque evidentemente no se utilicen los términos tributarios y, por ende, los elementos de configuración de los tributos.

Una precisión normativa específica de estas figuras se ha anunciado expresamente en el artículo 20.6 del TRLRHL, en tanto como un trámite previo a la aprobación de la ordenanza general, deberá recabarse informe preceptivo a aquellas administraciones públicas a las que el ordenamiento jurídico les atribuya alguna

---

963 ADAME y DE VICENTE (2008), pág. 354.

964 Explica Pagès i Galtés que tanto el derecho de acometida como la depuración del agua residual son en definitiva dos hechos imponibles distintos de la prestación del suministro urbano, que pueden dar lugar a tasas diferentes (de hecho, ocurre generalmente respecto a la depuración, por la que se devenga una tasa independiente aprobada en su propia ordenanza fiscal), pero considera factible la inclusión de cuotas relativas a los mismos siempre que se justifique en la correspondiente memoria técnico-económica [PAGÈS I GALTÉS (2005), pág. 228].

965 ADAME y DE VICENTE (2008), pág. 342.

facultad de intervención. Se refiere principalmente a un informe obligatorio, no vinculante, que cumplimentan aquellas comunidades autónomas que han recogido en su normativa la autorización de los precios de los servicios públicos locales (lo que tradicionalmente se ha encomendado a las denominadas comisiones de precios). A título ilustrativo, cabe mencionar el caso de Aragón, cuya intervención autonómica en los precios del abastecimiento de agua potable, se recoge en el Decreto 400/2011, de 21 de diciembre, del Gobierno de Aragón[966].

B. Distribución en baja de agua de riego

A tenor del artículo 81 del TRLA es obligatorio que los usuarios de una misma toma de agua o concesión se constituyan en comunidades de usuarios, denominadas comunidades de regantes cuando el destino del agua es principalmente el uso de riego. De esta manera, se crean estas corporaciones de derecho público dependientes de las autoridades de cuenca (artículo 199 del RDPH), para proceder a la administración de forma colectiva de los derechos de uso del agua que les han sido concedidos y reconocidos, generalmente por los organismos de cuenca. Cuando su finalidad es proveer agua de riego, se les denomina comunidades de regantes. Estas comunidades de usuarios pueden ser de aguas superficiales o subterráneas o de ambas; y se suelen agrupar por proximidad geográfica en comunidades generales para gestionar y defender mejor sus intereses como permite el artículo 81.2 TRLA.

Así pues, las comunidades de regantes son las encargadas del reparto y el suministro del agua de riego entre sus miembros (aunque hay casos en los que abastecen a otros usuarios), sin perjuicio de asumir la ejecución y/o gestión de las infraestructuras precisas para llevar a cabo la distribución (artículo 86 del TRLA).

Los organismos de cuenca ejercen funciones de control sobre las comunidades de usuarios, velando por el cumplimiento de la normativa legal en la aprobación de los estatutos u ordenanzas de las mismas (art. 82.1 TRLA y 199 RDPH) o supliendo la carencia de estas normas internas (art. 205.4 RDPH) o colaborando en la gestión y explotación de los recursos de aguas subterráneas (art. 87.3 TRLA).

La supervisión de la autoridad de cuenca sobre las comunidades también se extiende sobre el *"buen orden del aprovechamiento"* (artículo 82.1 TRLA), aunque la previsión pueda ser innecesaria a la vista del papel garantista que la legislación confiere a los organismos de cuenca sobre todo aprovechamiento de caudales concedidos (art. 55 TRLA).

En cualquier caso, es evidente que dichas labores de control del organismo de cuenca se ejercen en un marco institucional, donde los usuarios tienen una intervención destacable. Efectivamente, este colectivo está representado en todos los

[966] BO Aragón núm. 250, 22 diciembre 2011.

órganos de gobierno, gestión, participación y planificación de las confederaciones hidrográficas, incluida la Junta de Gobierno, Junta de Explotación, Comisión de Desembalse y Consejo del Agua.

Dicho lo cual, el régimen económico-financiero sobre el agua de riego en este contexto de distribución minorista se ciñe a las tarifas, cuotas o derramas que las comunidades de regantes cobran a sus comuneros. Estos importes se calculan tomando como base la totalidad de los costes en los que haya incurrido la comunidad, según se infiere del artículo 82.2 del TRLA. Los costes son variados, incluyen los generados por el funcionamiento y administración de la entidad, pero también los gastos comunes por inversión, explotación, conservación, reparación y mejora de las obras, cuya titularidad o gestión se asume por la propia comunidad de usuarios. A lo que habrá de sumarse los cánones de regulación y las tarifas de utilización del agua por aquellas infraestructuras hidráulicas financiadas por el Estado, cuando son recaudadas por las comunidades, previa autorización de los organismos de cuenca (artículo 115.3 TRLA o 311 del RDPH).

Los análisis económicos que existen en torno a la tarificación del agua de riego, determinan que las dos terceras partes de los costes repercutidos a los usuarios por la prestación del servicio son por captación y transporte de agua y solo el resto es consecuencia de los servicios de distribución de agua en baja. La partida que suele encarecer los gastos correspondientes a la red primaria suele venir identificada con el coste de la energía cuando se abastece de aguas subterráneas.

En consecuencia, las cantidades que se vienen cobrando a los usuarios agrícolas por el uso de agua se corresponde generalmente con una parte prorrateada de los gastos que asume la comunidad de regantes. La forma de repercutir estos costes comunes a cada regante ha sido tradicionalmente el criterio superficiario, es decir las hectáreas de superficie regable. De tal forma que los usuarios vienen abonando una cantidad anual por unidad de superficie con derecho a riego[967], con independencia de la cantidad de agua consumida, incluyendo algún tipo de equivalencia a las hectáreas para usos diferentes del riego[968]. A veces la utilización del

---

[967] Existen normas internas que expresan la proporción respecto de la "superficie que cada uno tenga" (artículo 43 de las Ordenanzas de la Comunidad de Regantes de la Real Acequia de Carcagente en la demarcación del Júcar). Y ello, parece aludir a la superficie de titularidad, que puede no coincidir con la superficie regable. De hecho, otras comunidades de regantes, distinguen en sus normativas entre la superficie regable y la que se tenga en propiedad (art. 34 de las Ordenanzas de la Comunidad de Regantes de Las Cuevas). También se suele utilizar la expresión de "superficie inscrita", mentando con ella a la extensión que figure en el Padrón General de la comunidad de regantes, que normalmente va a coincidir con la tierra sobre la que se tiene derecho a riego (artículo 31 c) de los Estatutos de la Comunidad General de Regantes Val d´Uxo). En otras comunidades se contempla que los regantes aprovechen el agua y paguen las cuotas no solo conforme a la superficie con derecho a riego, sino también a la frecuencia y facilidad en el riego (art. 7 Estatutos de la Comunidad de Regantes de la ciudad de Burriana). Y por último referir, lo que se contempla en las Ordenanzas de la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón que diferencia entre superficie regada y susceptible de riego, ambas como criterio único de uso del agua y contribución a las cargas comunitarias.

[968] A título ilustrativo, la Comunidad de Regantes del Sur de Andévalo (demarcación del Guadalquivir), fija las siguientes equivalencias a la superficie regable: a) consumo humano: 1 Ha/6.000 m3 anuales, b) consumo ganadero: 1 Ha/ 3.000 m3 anuales, c) fuerza motriz: 1 Ha/ 2,5 caballos teóricos, d) otros aprovechamientos industriales: 1.000 o 3.000 m3 anuales, según consuma o no agua.

criterio de superficie regable[969] se acompaña de otra variable: el tiempo de riego. Pese a ello, hay que reconocer que cada vez son más las comunidades de regantes que han terminado por establecer una doble tarifa. Por un lado, una cuota fija que garantice la cobertura de gastos básicos, basada en la superficie. Por otro lado, una cuota variable en razón al consumo. Incluso encontraremos supuestos, en los que la fórmula se complica con la incorporación de un tercer factor de cálculo (el diámetro de la toma de agua).

Ahora bien, si se va extendiendo la aplicación de tarifas volumétricas como retribución por el agua de riego no parece que sea una consecuencia directa de la regulación legal básica, que no menciona expresamente estos usos (artículo 111 bis TRLA), ni siquiera de la presencia de algún resquicio legal que, ampliando el contenido mínimo exigible a estatutos y ordenanzas exige que se incorporen herramientas de control de consumo, combinando adecuadamente los criterios superficiarios y de consumo a efectos de facturación (artículo 200.2 RDPH).

En realidad, parece que la introducción de esta tarificación basada en el consumo de agua estaría propiciada y vinculada más con la normativa y con la planificación diseñada para la modernización de los sistemas de irrigación. Hay que tener en cuenta que la política de modernización del riego ha exigido y exige la ejecución de importantes actuaciones con el objetivo de ahorrar agua en el sector agrario.

Su financiación se nutre de los fondos estructurales europeos, de las administraciones con competencias en la materia (Ministerio de Agricultura a través de SEIASA y del Departamento o Consejería correspondiente en las CCAA) e incluso de la participación de las propias comunidades de usuarios. Con ello, se configura generalmente una suerte de financiación compartida previa suscripción de los convenios correspondientes donde se fijan los porcentajes de inversión atribuibles a cada agente interviniente. Lo que ocurre es que este gasto (los costes por estas actuaciones) no siempre se recupera de los beneficiados porque se escudan en la consideración de subvenciones públicas a fondo perdido, que conviven con otro tipo de ayudas públicas que reciben directamente los titulares de las explotaciones agrarias si tienen que acometer acciones de mejora del riego solamente en sus fincas.

Este recobro infructuoso de los costes no concurre en el caso del gasto que han asumido las comunidades de regantes por propia iniciativa o a través de convenios con la sociedad estatal. Y es que sus obligaciones financieras se repercuten obligatoriamente en las cuotas que abonan los comuneros beneficiados, quienes además tendrán que hacer lo conveniente para adaptar la utilización del agua en sus fincas a las obras o instalaciones realizadas (artículos 201.8 f y 212.3 del RDPH[970]).

---

[969] Así lo establece la Comunidad General de Usuarios del Alto Vinalopó o la Comunidad de Regantes del Riego Mayor de Relleu (ambas en la demarcación del Júcar).

[970] El artículo 212.3 del RDPH determina que: "*los gastos de construcción de presas, sistemas de captación y conducción, así como los de explotación y conservación, serán sufragados por los beneficiarios en la proporción que determinen los Estatutos u Ordenanzas*".

En cualquier caso, esta contribución proporcional del regante no es suficiente para cumplir con el principio de recuperación de los costes generados por la distribución del agua de riego, si no se incluye toda la inversión pública y si se hace caso omiso a la exigencia a los usuarios agrarios a los otros costes, ambientales y del propio recurso, que genera este uso hídrico[971]. Sin perjuicio de que se pueda justificar excepciones a la aplicación del principio de recuperación de costes sobre la base de que no se ven afectados objetivos medioambientales[972].

No obstante, lo cual, no existen datos oficiales que den transparencia total a la tarificación fijada por cada corporación, ni siquiera en función del consumo de agua. En cualquier caso, es razonable que el coste del m3 tenga que ser distinto en cada parcela, pero bajo unos criterios objetivos, como puede ser la profundidad de la captación del agua (si se tiene o no que incluir el coste de la energía necesaria para suministrar agua mediante presión al sistema de riego) y, por supuesto, el volumen de riego realizado.

6. EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN. Y OTRAS FIGURAS TRIBUTARIAS DEL ÁMBITO HÍDRICO

En la última etapa del ciclo del agua, una vez se ha producido el uso y consumo del recurso, se suceden otros servicios públicos esenciales, cuya prestación viene atribuida legalmente a las corporaciones locales, pero en cuyo desarrollo tiene una presencia muy destacada la Administración autonómica. Ello sin olvidar el control público que se ejerce sobre los vertidos de aguas residuales desde el ámbito estatal y/o autonómico, que lleva parejo los correspondientes instrumentos tributarios.

El saneamiento puede entenderse de forma amplia y global como el conjunto de todas las actividades administrativas que encierra esta última etapa del ciclo del agua, fundamentalmente evacuación y tratamiento de aguas residuales. O siguiendo las definiciones acogidas por Adame y De Vicente[973], que se decantan por un concepto en sentido estricto, relacionado con la evacuación de las aguas residuales y su alejamiento de los núcleos de población, distinguiéndolo de la depuración centrada en el conjunto de actividades que tratan de eliminar al

---

[971] El artículo 111 bis TRLA refiere que son las Administraciones Públicas competentes las obligadas a dar cumplimiento al principio. Como también el artículo 42 del Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Planificación Hidrológica (BOE núm. 162, de 7 julio) menciona a las autoridades competentes en el mismo sentido.

[972] No solo de la DMA (art. 9) se puede deducir las salvedades al principio de recuperación de costes, sino que el artículo 111 bis TRLA, en transposición de aquel, permite excepciones motivadas a dicho principio en determinados usos, para evitar consecuencias perjudiciales y siempre que no se comprometan los objetivos medioambientales.

[973] ADAME y DE VICENTE (2008), pág. 316.

máximo la carga contaminante de las aguas utilizadas antes de proceder a su vertido al cauce público. Bajo estas consideraciones, el servicio también puede tener dos fases diferenciadas, ahora con carácter invertido, dado que la primera fase sería el saneamiento en baja, correspondiente a la recogida en el alcantarillado y sistemas de colectores; y la fase en alta consistiría en la depuración que se lleva a cabo en la EDAR.

A la vista del objeto de investigación, centrada en riesgos naturales, principalmente los que tienen relación con el ámbito del agua (sequía e inundaciones), puede parecer fútil mencionar los tributos u otras figuras existentes en esta fase hídrica cuando aparentemente no contribuyen al ahorro hídrico, sino que están encaminados a evitar o paliar la contaminación de las aguas o a servir de retribución de la prestación de los servicios. Y ciertamente su importancia en el estudio es menor, pero no desechable por tres motivos. Primero por una cuestión lógica, cualquier instrumento financiero que contribuya a preservar el buen estado de las masas de agua tiene un perfil preventivo sobre la disponibilidad de las reservas de agua que se necesitan para afrontar un episodio de sequía. Además, hay que tener en cuenta que el escenario de escasez hídrica que provoca la sequía afecta al caudal también en términos cualitativos.

Segundo, muchas de las figuras tributarias relacionadas con esta fase hídrica, a nivel autonómico, se diseñan bajo criterios basados en el consumo de agua, algunos de ellos se presentan incluso como gravámenes sobre la disponibilidad y la utilización del agua[974]; por lo tanto, una configuración progresiva de este tipo de tarifas volumétricas puede influir en un menor gasto hídrico por los usuarios.

Tercero, en muchas ocasiones se trata de impuestos afectados, cuya recaudación tiene como destino sufragar los costes de las infraestructuras hidráulicas acometidas por la comunidad autónoma, pero no siempre ceñidas a la fase de saneamiento o depuración, sino que también se incluyen otras obras hidráulicas correspondiente al ciclo integral del agua, donde podría tener encaje aquellas que van a garantizar la reserva hídrica[975].

Dicho lo cual, si se diera una pincelada esquemática de los instrumentos económicos relacionados con saneamiento y depuración habría que mencionar al canon de control de vertidos regulado en el art. 113 TRLA, el canon de control de vertidos del art. 85 de la Ley de Costas y una retahíla de tributos propios de las CCAA, generalmente impuestos, que recaen sobre la producción de agua residual, bajo la denominación más extendida de canon de saneamiento.

---

[974] Es el caso del canon de saneamiento de la Comunidad Autónoma de Extremadura,

[975] A este respecto, se pueden citar tanto los cánones de agua establecidos en las Comunidades Autónomas de Cataluña, Galicia, y País Vasco, como los cánones de saneamiento de las Islas Baleares o Extremadura. El resto de tributos autonómicos también estarían afectados pero destinados a obras correspondientes a los sistemas de saneamiento (es el caso de Aragón, Cantabria, Navarra, etc.)

Hay otras figuras tributarias autonómicas diseñadas como tasas (es el caso del coeficiente de vertido en Galicia o el canon de depuración de Castilla-La Mancha), que sirven de retribución a la prestación de los servicios de saneamiento y depuración.

También cabe referir las tasas y PPCPNT que sirven de contraprestación por servicios de alcantarillado, saneamiento urbano, e incluso depuración, que son prestados desde el ámbito local. La legislación estatal básica reservó a las entidades locales la competencia en la prestación de la totalidad de los servicios relacionados con esta etapa del ciclo hídrico, no en vano en los artículos 25 y 26 de la LBRL menciona la evacuación (alcantarillado) y también el tratamiento de las aguas residuales.

Pero, como expresan los autores, enseguida se puso de manifiesto la incapacidad municipal para asumir estas obligaciones legales, teniendo en cuenta los altos costes que suponía la prestación de algunos de estos servicios, principalmente relacionados con la depuración asociada a grandes inversiones que exigen las instalaciones de tratamiento o depuradoras. Esto provocó que sean pocos los municipios que han afrontado en solitario estas actuaciones sin ayuda de otras administraciones, propiciando que la responsabilidad se traslade a los entes supramunicipales y fundamentalmente a las Comunidades Autónomas.

Evidentemente, este *iter* se ha visto respaldado por un reforzamiento de la competencia autonómica en la propia ley sectorial (encabezada por el Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas[976]), que ha situado a estas Administraciones como las gestoras de la política de saneamiento en su territorio[977]. Lo que ha significado que el papel exclusivo de las corporaciones locales haya quedado relegado al llamado saneamiento en baja, dado que su intervención en el resto actuaciones van a quedar absolutamente limitadas por lo que hayan dispuesto las normas autonómicas y la consiguiente planificación autonómica en materia de saneamiento.

Dicho lo cual, las distintas figuras tributarias existentes en las comunidades autónomas en torno al saneamiento y depuración surgen principalmente como un instrumento de financiación de los cometidos asumidos por los entes autonómicos en esta etapa. Es más, la implementación de estos tributos propios quedó reforzada como un condicionamiento previo a la entrada de financiación estatal para acometer las inversiones tras la adopción del Plan Nacional de Calidad de las Aguas (2007-2015), imponiéndose la necesidad de garantizar la recuperación de los costes generados por las obras y medidas que debían ejecutar las administraciones autonómicas, principalmente, en relación a la depuración del agua residual[978].

---

[976] BOE 30 diciembre 1995, núm. 312.

[977] SETUÁINN MENDÍA (2012), págs. 480 a 486.

[978] Para un mayor conocimiento sobre la aprobación de estos tributos como vía de financiación de la inversión en saneamiento y depuración, cabe remitirse a la obra dedicada a los impuestos autonómicos sobre vertidos de aguas residuales de JIMÉNEZ COMPAIRED (2016).

Dicho todo ello, conviene hacer un repaso somero de las figuras financieras existentes en estas materias (vertidos, saneamiento y depuración) en los tres niveles territoriales:

A. El canon de control de los vertidos y otros tributos similares

Esta tasa estatal de carácter anual viene a nutrir de fondos a los organismos de cuenca[979], teniendo como hecho imponible la realización de vertidos al dominio público hidráulico (art. 289.2 RDPH), sin necesidad de que medie autorización administrativa.

Esta acción de verter residuos determina la condición de sujeto pasivo (art. 113.2 TRLA), que recae en los titulares de concesiones o autorizaciones sobre los vertidos, pero también en los responsables de los vertidos no autorizados (art. 290 RDPH)[980]. El hecho de que recaiga también sobre vertidos no autorizados, sin que concurra actividad administrativa, llevó a la mayoría de la doctrina[981] a identificar su naturaleza de tasa por aprovechamiento y ocupación del dominio público hidráulico. Su cuota tributaria se calcula aplicando al volumen de vertido un precio unitario, modulado por coeficientes de mayoración o minoración que dependen de la carga contaminante o de las características ambientales del medio receptor. A salvo de los vertidos no autorizados, que se rigen por un procedimiento de estimación indirecta (art. 292 RDPH).

La Ley ha zanjado cualquier discusión en torno a la compatibilidad con tributos autonómicos y locales destinados a financiar obras de saneamiento y depuración, con un reconocimiento expreso en el art. 113.7 TRLA. Hay que tener en cuenta que este canon se refiere a las aguas continentales, de modo que el vertido al dominio público marítimo terrestre está gravado con otra figura regulado en la Ley de Costas (art. 85), con una diferencia notable en este caso, dado que solo recae en aquellos vertidos que hayan sido objeto de autorización.

B. Impuestos y tasas autonómicas en torno al saneamiento y depuración de las aguas

Las CCAA recogen distintos tributos, bajo el título más extendido de canon de saneamiento, con un denominador casi común en cuanto al hecho imponible, que es resumido por Jiménez Compaired como la afección ambiental por el uso y el

---

[979] Aunque se encuentre alguna peculiaridad legal en el ámbito autonómico, donde se prevea la posibilidad de repartir de común acuerdo los ingresos de este tributo estatal entre la comunidad autónoma y la Confederación Hidrográfica previo convenio [artículo 39.2 de la Ley 12/2002, de 27 de junio, reguladora del ciclo integral del agua de Castilla-La Mancha (BO de Castilla-La Mancha nº 83, de 8 julio)].

[980] Generalmente la condición de sujeto pasivo de esta tasa recae en los Ayuntamientos, quienes deberían repercutir su cuota en las tasas de alcantarillado en cumplimiento del principio de recuperación de costes que se aplica a todos los servicios relacionados.

[981] Por todos se cita a PAGÈS Y GALTÉS (2006), pág. 252.

consumo de agua[982]. Y es que no siempre coincide la descripción textual del hecho gravado, pero abunda en las regulaciones autonómicas su configuración sobre la realización del vertido de aguas residuales manifestado a través del consumo de agua de cualquier procedencia, que puede ser real configuración o potencial, incluso estimado[983]. Bien es cierto que hay normativas que sustentan el gravamen en la propia prestación de los servicios (caso de la tasa manchega denominada canon de depuración), como también los hay que directamente sitúan el hecho imponible en la disponibilidad o consumo de agua (como ocurre en el canon de saneamiento extremeño o el canon de mejora andaluz)[984].

Sea como fuere los legisladores autonómicos han optado mayormente por calcular estos tributos según el volumen de agua consumido, bajo una presunción legal *iure et de iure* de que todo uso o consumo (salvo los usos exentos expresamente) genera aguas residuales.

Merece destacarse que una de las exenciones que impera prácticamente en todos los tributos (impuesto o tasa) es el uso de agua de riego, salvo que provoquen contaminación en las aguas superficiales o subterráneas, aquí revierte la presunción que se convierte en *iuris tantun* respecto a la inocuidad ambiental del uso agrario[985]. Este supuesto exento puede tener razón de ser en las figuras de naturaleza impositiva, no así en las que están configuradas como tasa por la prestación del servicio autonómico de depuración que tendrían que gravar cualquier agua residual que se vierte a los sistemas públicos para ser tratadas en las depuradoras. En cualquier caso, a mi criterio, hubiera sido más justa una regulación distinta, aplicando la presunción de afección negativa al agua de regadío como ocurre con el uso urbano y establecer la excepción para el caso de que se demostrara la falta de contaminación difusa en los retornos de agua por el uso agrario.

Los sujetos pasivos de estos tributos son los usuarios del agua. En algún caso se presentan como sustitutos las empresas suministradoras o concesionarias del servicio (ocurre en el canon de saneamiento balear). Y con una particularidad en el canon de depuración de Castilla-La Mancha cuyos sujetos pasivos son las entidades locales beneficiadas por la prestación del servicio autonómico de depuración, con la posibilidad expresa de que puedan repercutir el importe de esta tasa en los usuarios finales.

---

982 JIMÉNEZ COMPAIRED (2016), págs. 149 y ss.

983 Así los delimitan las normativas del canon de saneamiento balear [art. 2 del Decreto Legislativo 18/2016, de 6 de mayo (BO Islas Baleares núm. 57, de 7)] o el Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas [art. 81 de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de las Aguas y los Ríos de Aragón (BO Aragón núm. 241, de 10 diciembre).

984 Aunque exista una excepción insular, como es el canon que gestiona y recauda los Consejos Insulares de las Islas Canarias, que solamente recae sobre los vertidos que sean autorizados [art. 115.2 de la Ley 12/1992, de 26 de julio, de Aguas de Canarias (BO Islas Canarias núm. 94, de 27)].

985 Este supuesto exento puede tener razón de ser en las figuras de naturaleza impositiva, no así en las que están configuradas como tasa por la prestación del servicio autonómico de depuración que tiene gravar cualquier agua residual que se vierte a los sistemas públicos para ser tratadas en las depuradoras. Sea como fuere, considero que hubiera sido mejor una regulación distinta, esto es, aplicar la presunción de afección negativa al agua de regadío como ocurre con el uso urbano; y establecer la excepción para el caso de que se demostrara la falta de contaminación difusa en los retornos de agua por el uso agrario.

En cualquier caso, la cuota tributaria, en la mayoría de los casos, está conformada por una cuota fija y una cuota variable en función del volumen consumido, incluso aplicando bloques o tramos progresivos (canon de saneamiento balear, tarifa madrileña), o añadiendo una cuota en base a la carga contaminante, como ocurre en el impuesto aragonés para los usos industriales o en el coeficiente gallego de vertido a sistemas públicos de depuración respecto a usos no domésticos que cuenten con contadores de mediciones del caudal del vertido.

Diferente es el caso del canon de depuración manchego, cuya base imponible es el volumen de aguas residuales registradas en los equipos de medida de caudal a la entrada de las EDAR, al que se aplica un tipo de gravamen más coeficientes de incremento según la carga contaminante. El TS ha admitido que el parámetro basado en el consumo de agua cumplía con la configuración de la base imponible como magnitud de medida del hecho imponible (art. 50 LGT), lo que ha sido refrendado por la doctrina, pese a insistir en la necesidad de avanzar hacía formulas en las que se tenga más presente la carga contaminante[986].

No se daría una visión completa de los tributos autonómicos sobre vertidos, si no se hace somera referencia a los tributos que vierten aguas residuales o contaminantes al litoral marítimo. Así encontramos diversas figuras correspondientes a vertidos en las costas, como el impuesto sobre vertidos a las aguas litorales de Andalucía o de Murcia, o el canon de vertidos de la tierra al mar en el País Vasco.

Se trata de figuras impositivas que se calculan a partir de la carga contaminante que determina la base imponible a la que se aplica un tipo impositivo fijo. Se da la particularidad en el caso del impuesto murciano que están expresamente exentos los vertidos realizados por plantas desaladoras de titularidad pública o privada, si el agua producida va destinada exclusivamente a agricultura, riego, industria o consumo humano. Como también merece ser apuntado la condición de afectado que tiene el canon vasco, cuyos ingresos van destinados íntegramente a financiar actuaciones, no solo para minimizar la contaminación, sino también para cumplir objetivos medioambientales.

C. Tasas o tarifas en el ámbito local por el servicio de alcantarillado, pero también por el tratamiento de las aguas residuales

Tradicionalmente se ha asociado el saneamiento en sentido amplio (evacuación y tratamiento de aguas residuales) con un servicio municipal. No en vano así se ha desprendido de la normativa legal, que lo considera competencia local propia (art. 25 LBRL) y de prestación obligatoria en todos los municipios cuando se trata del alcantarillado y en municipios de más de 5.000 habitantes respecto del tratamiento de aguas residuales (art. 26 LBRL). Sin embargo, como refiere Setuáin

[986] JIMÉNEZ COMPAIRED (2016), pág. 74.

Mendía, la consideración de competencias exclusivas locales no es más que consecuencia de una interpretación mecánica y asistemática de la legislación, que solo cobra realidad respecto al saneamiento en baja o alcantarillado. Molinos Rubio también advierte que sobre la actividad de saneamiento concurren competencias de los tres niveles territoriales[987].

La normativa sectorial ha venido a limitar las competencias de los Ayuntamientos en materia de saneamiento en alta, confiriendo el papel decisivo a las CCAA, que son quienes deben dar cumplimiento a las previsiones legales en esta materia, quienes marcan el *iter* de actuaciones programadas con la confección de la correspondiente planificación, determinan el ente representativo de los municipios que conforman las aglomeraciones urbanas e incluso fijan las excepciones al régimen general.

Esta intervención autonómica, desde el punto de vista financiero, ya hemos visto que se traduce en la fijación de impuestos y tasas autonómicas como instrumentos recuperadores de la inversión y explotación en las correspondientes instalaciones de tratamiento de aguas residuales de titularidad autonómica. Ahora bien, muchos de estos impuestos autonómicos conviven en el ámbito local con tasas y tarifas[988] (en este último caso, asociada a la prestación del servicio por gestor indirecto o bajo personificación privada), que se exigen por las actividades y servicios que prestan estas entidades locales, con carácter general en el caso de alcantarillado y con carácter puntual en el caso de depuración, a lo que cabría añadir la vigilancia especial de alcantarillas particulares, siguiendo el listado de posibles hechos imponibles del artículo 20.4 r) del TRLRHL.

Principalmente las tasas y PPCPNT que se exigen en los municipios son las contraprestaciones por la recogida y transporte de las aguas usadas (excretas, aguas negras, pluviales y residuales) a través de la red pública de saneamiento. Por lo tanto, el hecho gravado más extendido se sitúa en la utilización del sistema de alcantarillado municipal. Es cierto que alguna Ordenanza Fiscal como la del Ayuntamiento de Logroño también grava la mera posibilidad de utilización del sistema; o en el caso de Bilbao, que se hace mención a una determinada ubicación geográfica del inmueble origen del vertido, exigiendo la tasa siempre que esté

---

[987] Advierte la autora que una excepción a la concurrencia competencial se advierte en el art. 101.2 del TRLA, cuando atribuye a la facultad local la autorización y control los vertidos realizados en redes de alcantarillado o colectores gestionados por la Administración local o entidades dependientes de esta. MOLINOS RUBIO (2012), pág. 130.

[988] En este sentido la compatibilidad de ambos entornos tributarios ha sido objeto de confirmación por la jurisprudencia constitucional con base en la distinta naturaleza de los tributos, en el caso local tasas que retribuyen la prestación de servicios, en el caso del ámbito autonómico, impuestos que gravan la capacidad económica puesta de manifiesto por el uso del agua junto el daño ambiental. JIMÉNEZ COMPAIRED (2016), pág. 12. Es cierto que en algún caso puede coincidir en el mismo territorio tanto la el tipo de servicio prestado (depuración), como ocurre con el canon manchego y la PPCPNT de la ciudad de Albacete (suministro alcantarillado y depuración). En este supuesto, la norma manchega solo apela a la compatibilidad de los tributos locales por el alcantarillado [art. 47.3 de la Ley 12/2012, de 27 de junio, reguladora del ciclo integral del agua (BO Castilla-La Mancha nº 83, de 7 julio)]. Por lo que, sin perjuicio de la distinta naturaleza jurídica de la figura financiera, las prestaciones albaceteñas por depuración solo tienen sentido si no son infraestructuras de titularidad de la comunidad autónoma las que dan el servicio a la ciudad.

"dentro de la zona servida por el sistema de saneamiento público municipal". Pagès i Galtés[989] considera que no debería cobrarse el tributo si no existe conexión con la red municipal y, por ende, si no se presta propiamente el servicio, aunque exista la obligación de conectarse al sistema[990]. Y es que, siendo obligatoria la instalación de la acometida, su omisión no dejará de ser una infracción susceptible de sanción, pero para este autor ajena a la exigencia de una retribución por el servicio.

En el supuesto de que el Ayuntamiento también preste el servicio de depuración de las aguas, por ser titular de las instalaciones de tratamiento, también se arbitran las correspondientes tarifas que acompañan a la tarifa por el alcantarillado de forma desglosada, unida a la correspondiente al abastecimiento.

Los sujetos pasivos serán los beneficiados o receptores del servicio público, estableciéndose en algún caso la sustitución legal por las empresas suministradoras (como la tasa de alcantarillado en la ciudad de Barcelona). En cuanto a los elementos de cuantificación de las figuras existentes, generalmente se sustentan en el volumen de agua consumido y medido por contador. Se suele establecer una cuota monómica basada en el caudal consumido o binómica con cuota fija en función del calibre del contador y cuota variable por volumen consumido. En la ciudad de Sevilla, se aplica una tarifa binómica, distinguiendo por servicios (alcantarillado o depuración), por uso y en función de tres tramos progresivos en el caso de la cuota variable. Un caso especial es el de la tasa de Bilbao, cuya base imponible es la que se aplica en el Impuesto de Bienes Inmuebles, lo que no casaría con lo dispuesto en el artículo 50 LGT si no parece una magnitud relacionada con la prestación del servicio.

Estas tasas o tarifas suelen incluir exenciones basadas en los ingresos económicos o exclusión social.

D. Otras figuras tributarias de interés

En este apartado se incluyen tributos que tienen una relevancia escasa respecto del objeto de estudio, pero que completan el panorama legal respecto del régimen económico-financiero.

- Cánones por la ocupación, utilización y aprovechamiento del dominio público hidráulico y marítimo-terrestre.

Se trata de dos tasas estatales por ocupar o utilizar bienes demaniales previa concesión o autorización administrativa. En el caso del canon por la utilización

---

[989] PAGÈS I GALTÉS (2006), pág. 293.

[990] La Ordenanza del Ayuntamiento de Zaragoza [Ordenanza Reguladora de las tarifas por la prestación de servicios vinculados al saneamiento y depuración de aguas (BO Provincia Zaragoza 8 octubre 2013, núm. 2329] aclara la cuestión disponiendo en su artículo segundo que *"se supondrá prestado el servicio de saneamiento siempre que se incorporen aguas pluviales y/o residuales desde propiedades privadas o de uso privativo a colectores y canalizaciones de titularidad o mantenimiento municipal"*.

del dominio público hidráulico se regula en el artículo 112 del TRLA (desarrollado en los artículos 284 a 288 a del RDPH) afectando a cauces de corrientes, lechos de lagos o lagunas y embalses, correspondiendo su gestión y recaudación a los organismos de cuenca. Por su parte, la regulación del canon referido al dominio público marítimo-terrestre está recogida en los artículos 84 de la Ley de Costas y 181 del RD 876/2014, siendo el Estado el sujeto activo del tributo, pese a que la autorización pueda ser conferida por la Administración autonómica.

En ambos supuestos, es evidente que la realización del hecho imponible requiere la obtención del título administrativo, de tal forma que una ocupación sin concesión o autorización será, en su caso, una infracción sancionable. Precisamente serán los concesionarios o autorizados quienes ostentan la condición de sujetos pasivos. Ahora bien, se establece una exención en el artículo 112 TRLA relativa a los concesionarios de agua que necesiten ocupar el dominio público hidráulico, así como sendas exenciones en la Ley de Costas respecto a las CCAA y EELL en el ejercicio de sus competencias exentas de ánimo de lucro y por la explotación de los servicios de temporada de playa (art. 84.8). Se establecen diversas fórmulas para delimitar la base imponible de los tributos, predominando en ambos el valor de los bienes o terrenos ocupados, el valor de los materiales aprovechados o el valor de la utilización o aprovechamiento del dominio público, aplicándose diferentes porcentajes o partes alícuotas en cada caso para calcular la cuota tributaria.

Únicamente, se deja apuntado que, a nivel autonómico, también existen este tipo de tributos, como ocurre con el canon de ocupación establecido en el País Vasco.

- Canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica.

Esta tasa de carácter estatal se establece en el artículo 112 bis del TRLA, introducido por la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas energéticas para la sostenibilidad económica[991]. Se presenta legalmente como tributo con la finalidad de proteger el dominio hidráulico. Y se trata de un canon que grava el aprovechamiento de las aguas continentales con fines hidroeléctricos, vinculando su devengo a la obtención de la oportuna concesión administrativa.

La base imponible se fijará anualmente en relación con el valor de la energía eléctrica producida medida en barras de central, aplicándose un tipo de gravamen fijo. Su gestión y recaudación corresponde a los organismos de cuenca, sin perjuicio de la posibilidad de intervención de la Agencia tributaria, previa suscripción de convenio. Aunque en el reparto de sus ingresos, solo en un 2 por ciento irá destinado a nutrir las arcas de las autoridades de cuenca.

---

[991] BOE 28 diciembre 2012, núm. 312.

CAPÍTULO V:

LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN DEL RIESGO DE SEQUÍA DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO. ESTUDIO GENERAL

En términos globales, hay que reconocer que los cauces de actuación frente al riesgo de sequía son claramente limitados. De hecho, las vías de prevención o paliación de daños se pueden refundir prácticamente en tres planteamientos, aunque cada uno de ellos englobe medidas dispares susceptibles de aprobación, a saber: 1) o se imponen restricciones sobre la utilización de las aguas (con la reducción de dotaciones, horarios limitados de suministro, reasignación de derechos..); 2) o se buscan nuevos recursos hídricos para incrementar la oferta (ya sea mediante las técnicas tradicionales de almacenamiento, ya sea con alternativas como la reutilización del agua residual, la desalación, o la promoción del llamado mercado de agua); 3) o se fomenta un consumo racional del recurso que tienda al ahorro de agua (con la modernización del riego, campañas de concienciación o con la tarificación). Es en esta última estrategia donde debemos incardinar la necesidad de diseñar estructuras tarifarias que sirvan para fomentar el uso eficiente, como se infiere del mandato establecido en el artículo 9 de la DMA.

Bajo este contexto, el tratamiento del riesgo de sequía, en razón a la rama jurídica que nos ocupa, implica utilizar el instrumento financiero para cumplir dos fines principales, el recaudatorio y el disuasorio o corrector de conductas. Es decir, que va a permitir tanto reportar ingresos económicos que financien las medidas destinadas a evitar los efectos dañinos de este fenómeno, como propiciar un uso responsable del recurso hídrico desde el momento en el que los usuarios toman conciencia del coste que supone consumir el agua.

En consonancia con los términos generales que fueron descritos en los primeros capítulos, en la gestión del riesgo de sequía se pueden distinguir medidas estructurales y no estructurales. Las primeras son las que más han abundado en nuestro país (sobre todo, después de acontecer una situación catastrófica) y se identifican principalmente con la realización de obras de infraestructura hidráulica, tradicionalmente para el almacenamiento y la conducción del agua, incluidos los trasvases de caudales. En este grupo también cabría incluir acciones como la perforación de pozos de aguas subterráneas o instalaciones para para la desalación de aguas marinas o salobres continentales, la reutilización de aguas residuales depuradas o el aprovechamiento de las aguas pluviales.

Ahora bien, hace ya tiempo que la estrategia preventiva del riesgo de sequía ha evolucionado hacia otras medidas menos costosas y más sostenibles, que vienen calificándose de no estructurales. Y en este sentido, tratan de incidir en la ordenación territorial y en la demanda de agua, eliminando las malas prácticas en su uso y fomentando una explotación racional del recurso. Son actuaciones orientadas al aprovechamiento responsable de los recursos existentes, como es la educación ambiental, la política de precios del agua, la planificación racional de los usos agrarios del agua (políticas agrarias, ordenación de regadíos, selección de cultivos rentables, adopción de sistemas de riego localizado), el control de pérdidas y la moderación del gasto hídrico en espacios urbanos.

Pues bien, en este capítulo nos dedicaremos a desgranar algunas de estas medidas paliativas o preventivas del riesgo de sequía, siempre que guarden relación directa con algún instrumento propio del Derecho Financiero y Tributario.

En este capítulo se van analizar los instrumentos económicos asociados a las medidas de carácter estructural que tradicionalmente han servido para prevenir el déficit hídrico que puede provocar también la sequía. A tal fin se relacionan aquellos relativos a las obras hidráulicas que permiten la captación, regulación, o transporte del recurso para prestar el abastecimiento en alta.

Seguidamente, se tratarán otras medidas públicas de calado financiero que afectan a diferentes tipos de recursos hídricos, algunos de origen natural (aguas subterráneas) otros no convencionales (aguas desalinizadas o aguas regeneradas), pero que tienen una repercusión decisiva en la prevención de los daños que genera la sequía.

Con este afán se debe hacer un mínimo repaso por las aguas subterráneas, cuya preservación cualitativa y cuantitativa es garantía de reservas hídricas para afrontar las épocas secas. Unido ello, hay que mencionar el cada vez más creciente y esencial aprovechamiento de recursos alternativos, procedentes de la desalinización y la reutilización, cuya presencia en determinados usos del agua está siendo decisiva, principalmente para cubrir las necesidades del sector agrario. Y, por último, se va a hacer mención a la regulación de los llamados mercados de agua, que también han tenido una incidencia notable para reparar situaciones de escasez hídrica.

1. INTRODUCCIÓN

Recuerda Menéndez Rexach[992] que el TRLA no contempla el tratamiento preventivo de la sequía (que fue relegado a planes específicos por disposición de la LPHN), aunque sí ordena que las planificaciones hidrológicas recojan entre su contenido obligatorio los criterios sobre estudios, actuaciones y obras para prevenir y

[992] MENÉNDEZ REXACH (2016), pág. 17.

evitar los daños debidos a los fenómenos hidrológicos (artículo 42.1 g n' TRLA). Y el autor advierte que en este último concepto hay que incluir no solamente los citados expresamente en dicho precepto (inundaciones y avenidas), sino también las sequías, por mor de la interpretación sistemática que se extrae del artículo 46.1 b del mismo texto legal[993].

Pues bien, una de las vías para prevenir la sequía se ha centrado en promover inversiones que mejoren la oferta de recurso. Este incremento de la oferta hídrica se viene entendiendo como el proceso de localización, desarrollo y explotación de nuevas fuentes de agua. En realidad, vendría a englobar actuaciones públicas tendentes a aumentar el recurso disponible mediante obras de regulación o transporte en alta que permitan atender las demandas de agua.

Efectivamente, este incremento se suele traducir en la construcción y explotación de nuevos embalses, de canales de conducción del agua hasta determinados territorios demandantes de recurso o la utilización de nuevos acuíferos alternativa o conjuntamente con las aguas superficiales; sin obviar, que también entran en su órbita la inversión en instalaciones precisas para el uso de recursos no convencionales como la desalación o la reutilización, por nombrar las posibilidades más comunes.

Con ello surge la necesidad de contar con medios financieros suficientes que hagan viable acometer estas actuaciones. Entre las alternativas posibles se encuentra la implementación de instrumentos económicos que estén afectados a la financiación de estas medidas estructurales encarnadas en obras hidráulicas.

Además de ello, los instrumentos económicos deben servir para cumplir obligaciones legales como la recuperación íntegra de los costes generados por dichas obras, siempre que pueda individualizarse el beneficio de las mismas y se puedan englobar dentro del concepto de servicios relacionados con el agua. Generalmente van a ser costes por crear y/o gestionar las infraestructuras, instalaciones o medios técnicos necesarios para la captación, almacenamiento y transporte de agua (sin obviar los costes ambientales y de oportunidad).

Y, unido a todo ello, no puede olvidarse que estos instrumentos económicos pueden servir de estímulo al uso eficiente del recurso y al ahorro hídrico, contribuyendo a gestionar la prevención de la escasez y la adaptación a la misma si acontece un episodio de sequía.

En el capítulo precedente se ha hecho mención de las principales figuras financieras existentes que permiten trasladar a los usuarios los gastos en construcción,

---

[993] Refiere el artículo 46.1 b del TRLA que son obras de interés general *"Las obras necesarias para el control, defensa y protección del dominio público hidráulico, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, especialmente las que tengan por objeto hacer frente a fenómenos catastróficos como las inundaciones, sequías y otras situaciones excepcionales, así como la prevención de avenidas vinculadas a obras de regulación que afecten al aprovechamiento, protección e integridad de los bienes del dominio público hidráulico".*

explotación y mantenimiento de la obra hidráulica, resaltando las tasas estatales (canon de regulación y tarifa de utilización), así como algunos tributos autonómicos o las tarifas que cobran otras entidades o sociedades, generalmente de capital público. Todas estas figuras financieras tendrían vinculación con las infraestructuras hidráulicas que permiten prestar el servicio de suministro en la fase primaria del ciclo integral del agua.

No podemos negar que la legislación de aguas señala a los usuarios finales como destinatarios de la repercusión de los costes de los servicios relacionados con la gestión del agua (art. 111 bis TRLA), sin señalar ni discernir las distintas fases de suministro hídrico. Pero es indudable que nunca llegará al último usuario la percepción del coste real del agua si no se encadenan los mismos desde el propio origen del recurso, donde ya se atisban los primeros desembolsos importantes, con la inversión en las infraestructuras (que también generan gastos de carácter ambiental vinculados con la propia construcción de las obras y el transporte de agua, además de los costes del propio recurso, en un entorno de competencia hídrica entre solicitantes de agua en alta).

Por lo tanto, este principio básico del régimen económico-financiero se debe cumplir mediante los instrumentos financieros asociados a todas las fases del ciclo hídrico. Y aunque cabe suponer o presumir dichas consideraciones de la regulación actual con el apoyo de las interpretaciones doctrinales más autorizadas, sería deseable una aclaración al respecto en la legislación (ya sea mediante una reforma del artículo 111 bis) que acabe con la tentación de exigir un mayor peso en el cumplimiento del principio respecto a los costes del servicio de suministro de agua en baja, por mencionar únicamente a los usuarios finales.

Y sería conveniente esta mención en la Ley de Aguas, teniendo en cuenta que en esta etapa del ciclo no solo se aplican tributos, sino que también hay tarifas enmarcadas en los contratos de concesión de obra hidráulica, en los encargos efectuados a personificaciones o en los convenios suscritos entre Administraciones.

2. INSTRUMENTOS RELATIVOS A LA DISPONIBILIDAD DE AGUA SUPERFICIAL EN LA CUENCA

En este bloque nos vamos a detener propiamente en tres aspectos de los instrumentos económicos asociados al abastecimiento en alta que tienen relación con la gestión pública del riesgo de sequía: 1º) la incidencia del cumplimiento del principio de recuperación de costes, como base para concienciar al usuario sobre el buen uso del recurso; 2º) la introducción de otros mecanismos de fomento del uso eficiente y el ahorro hídrico en su configuración y regulación; 3º) y la vinculación con medidas establecidas expresamente para combatir el riesgo de sequía.

Para ello, articularemos la exposición en razón a cada una de las figuras existentes, sin perjuicio de introducir apuntes respecto a posibles mejoras, reformas o sustitución de aquellas.

A. Canon de regulación y tarifa de utilización

En el capítulo precedente ya se dejó constancia de sus principales características, expresando que son tributos concebidos para recuperar el gasto público estatal en inversión y explotación de obras hidráulicas destinadas a captación, almacenamiento y conducción del agua. Por lo tanto, se trata de tasas vinculadas específicamente con infraestructuras que permiten garantizar la disponibilidad del recurso a los usuarios en la fase en alta. Y desde ese momento, cobra sentido su análisis en esta investigación como instrumentos financieros asociados a medidas estructurales encaminadas a prevenir y paliar la escasez hídrica.

a. Su limitada eficacia en el recobro de costes. Propuestas de reforma legislativa

El canon y tarifa son los instrumentos fiscales mediante los que usuarios y beneficiados por determinadas obras hidráulicas contribuyen a su financiación y mantenimiento. La perspectiva legal parece indicar que tiene que ser una contribución integral a estos fines. Luego la realidad ha demostrado que esa afectación tributaria que les ligaría al gasto específico de una obra pública es más una concepción teórica, que ha claudicado en favor de servir únicamente como fuente de ingresos para el sostenimiento general de los organismos de cuenca[994].

En este punto, bien cabe hacer un mínimo inciso que nos permita después engarzar alguna propuesta de reforma tributaria. Es notorio que los ingresos propios de las confederaciones hidrográficas, entre los que se encuentran estas exacciones[995], son insuficientes para afrontar su normal funcionamiento y, por ende, para cumplir también medidas programadas que puedan tener relación con los fenómenos extremos. Tampoco las transferencias corrientes y de capital provenientes de la Dirección General del Agua o las inversiones presupuestarias directas de esta última, han solucionado una situación económica deficitaria que vienen arrastrando de forma generalizada[996].

Esa necesidad de fondos ha propiciado una reflexión en torno a todas las posibilidades de incrementar sus ingresos. La respuesta recurrente es aquella que incita al sector público a cargar los costes de sus servicios y actividades sobre usuarios y beneficiarios. Y hay que admitir que persisten resquicios para que pueda reforzarse un deber del organismo de cuenca de repercutir el gasto que genere la prestación de sus servicios (abastecimiento en alta, sistemas de alerta temprana, prevención ante avenidas, asesoramiento técnico, etc.), siempre y cuando sea dable delimitar a quienes obtengan algún beneficio especial sobre cualquiera de ellos. Pero en la convicción de que es factible atisbar a alguien con un mayor interés o con un prove-

---

[994] JIMÉNEZ COMPAIRED (2017), pág. 102.

[995] Según Maestu y del Villar los ingresos por canon de regulación y tarifa de utilización representan el 67% del volumen total de ingresos por diversas figuras de los organismos de cuenca [MAESTU y DEL VILLAR (2019), pág. 352].

[996] EMBID IRUJO (2017), pág. 54 y JIMÉNEZ COMPAIRED (2017), págs. 67 a 126.

cho específico sobre muchas de sus actividades, pensando incluso en las funciones más cuestionadas como la laminación (ya que pueden existir intereses particulares susceptibles de ser afectados directamente por avenidas como consecuencia de su ubicación, también compañías de seguro que cubren esos riesgos o incluso Administraciones competentes que deben garantizar la seguridad pública ante los mismos).

Cierto que este planteamiento anterior no puede obviar la posibilidad de explorar nuevas figuras tributarias destinadas a engrosar el presupuesto de los organismos de cuenca. Es por ello que desde los estudios doctrinales se apunta a novedosos tributos que graven hechos imponibles como el consumo o la extracción del agua. Incluso deberían vincularse la obtención de estos ingresos con la financiación de actuaciones específicas que redoblen la garantía de que se pueden ejecutar medidas o cumplir objetivos marcados en la planificación hidrográfica[997]. A pesar del refuerzo que legalmente debe hacerse a la financiación propia de las confederaciones hidrográficas, no habrá más remedio que mantener un régimen estable de transferencias estatales y, en su caso, comunitarias, pero que deben persistir como una perspectiva subsidiaria para cubrir carencias presupuestarias del propio organismo de cuenca.

Dicho lo cual, hay que volver la mirada a los tributos actualmente existentes, aquellos que la doctrina presenta como "instrumentos recuperadores de costes" de obra pública hidráulica. Y lo son, pero solo parcialmente, porque ni se recupera la totalidad de inversión, ni los costes financieros de la misma[998]. Los propios sujetos activos del tributo admiten la recuperación limitada de los costes.

Sirva de ejemplo los datos aportados por los análisis económicos sobre los usos del agua en los distintos planes hidrológicos. En el PH del Ebro correspondiente al Segundo Ciclo (2015-2021), en relación con los servicios de agua superficial en alta, se detalla que los costes correspondientes al uso urbano son de 63,70 M €, que sus ingresos por tarifas de utilización y cánones de regulación son de 21.96 M € y que, por lo tanto, el índice de recuperación solo es del 34%. En el uso agrícola y ganadero, los costes son de 186,51 M €, los ingresos por las tasas son de 104.35 M€ y el índice de recuperación del 56%. Y en el uso industrial y energético se generan unos costes de 54,72 M€, unos ingresos de 19,3 M€ y un índice que solo alcanza el 35%[999].

Siguiendo con la DH del Ebro, en los documentos iniciales correspondientes al tercer ciclo de planificación (2022-2027), en concreto en el borrador de la Memoria se mejoran los porcentajes de energética recuperación en algunos usos: 49,1% (urbano); 51,7% (agrícola y ganadero) y 88,7 % (solo para la industria hidroeléctrica). Sin embargo, cabe resaltar que el incremento en la recuperación de costes no

---

[997] Esta visión se esboza en casi todos los documentos iniciales para la revisión de los planes hidrológicos (Véase los esquemas provisionales de temas importantes de cada una de las cuencas como documentos iniciales de la revisión correspondiente al tercer ciclo de planificación 2021-2027).

[998] JIMÉNEZ COMPAIRED (2012), págs. 309 y ss.

[999] Tabla 82 de la Memoria (pág. 179).

proviene de un aumento en los ingresos como sería de esperar, sino por una reducción muy significativa de los costes en los tres usos: 48,69 M€ (urbano); 148,41 M€ (agropecuario) y 19,33 M€ (industria hidroeléctrica). Curiosamente los ingresos han descendido notablemente en el caso del uso agrícola y ganadero con 76,71 M€ y han aumentado muy escasamente en el caso de los otros usos[1000].

En la DH del Júcar, la situación se presenta peor. Según los documentos iniciales preparatorios para el tercer ciclo de planificación[1001], un porcentaje inferior al 30% (28,9 %) de los costes totales por las infraestructuras en alta, titularidad de la Confederación, se recuperan mediante cánones y tarifas. Se explican las causas de la parte no recuperable por la existencia de usuarios exentos, ya sea de forma permanente o puntual por las sequías, por tratarse de usuarios de futuro no incluidos o por aplicar una deducción considerable por costes de laminación[1002].

Pues bien, hay una evidencia abrumadora que es insostenible. Estas dos tasas son generalmente los ingresos principales vinculados al abastecimiento en alta en las cuencas intercomunitarias[1003], pero abarcan un campo de aplicación realmente limitado, que nunca servirá para colmar las expectativas legales de recobro de todos los costes generados en esta fase hídrica.

En realidad, cánones y tarifas están diseñados para repercutir costes por la construcción y explotación de una infraestructura con financiación estatal, pero no propiamente para abarcar todos los que se generan en un servicio de abastecimiento en alta. Con ello, hay que terminar reconociendo que no existen unos instrumentos propiamente concebidos para lograr este último fin y, por ende, para cumplir las obligaciones establecidas por la Unión Europea.

Analizando ya de forma concreta estos tributos, son varias las razones que impiden dar cumplimiento al principio de recuperación de costes. Entre ellas cabe señalar que: 1º) solo incluyen costes de obras hidráulicas financiadas por la AGE, no contemplando gastos financiados con fondos europeos[1004]; 2º) solo recogen cos-

---

[1000] Tabla 79 del borrador de Memoria correspondiente a los Documentos Iniciales del PH 2021-2027, que se pueden consultar en la web www.chebro.es.

[1001] EPTI confeccionado por la DH del Júcar (pág. 431).

[1002] Mejores resultados que los de la DH del Júcar, se ofrecen en otros casos. Así, en el PH del Guadalquivir (tercer ciclo) se recogen cifras de recuperación de casi el 60 % en los servicios en alta (pág. 122 de la Memoria). Y en el caso del PH del Segura el grado de recuperación de los costes por la prestación total de los servicios de agua (incluidos costes financieros y ambientales) es de un 57%, con un elevado índice en el caso de los servicios en alta de agua superficial y subterránea, alrededor de 75% y 70%, respectivamente (pág. 562 de la Memoria).

[1003] Aunque hay que admitir que no son los únicos ingresos, ni mucho menos, dentro del abastecimiento en alta. Baste referir los cánones de trasvase o tarifas de sociedades estatales (o entidades vinculadas a otra Administración) encargadas de la construcción y/o explotación de la obra hidráulica, por poner algún ejemplo.

[1004] Sin perjuicio de la inclusión en algunos cánones de los gastos de explotación en los que pueden incurrir sociedades estatales que explotan las infraestructuras como ocurre en relación a los embalses La Breña II y Arenoso en la DH del Guadalquivir. En los mismos se tienen en cuenta los gastos financieros por los préstamos solicitados por la sociedad Acuaes, como los fondos propios de la misma (Anejo 1. Liquidación de los gastos de funcionamiento y conservación de los embalses de La Breña II y Arenoso para el año 2020).

tes por determinados servicios de abastecimiento en alta que sean consecuencia de dichas obras hidráulicas, obviando que pueden existir otros costes en esta fase que no se repercuten, como ocurre con los costes por autoservicios o captaciones directas de aguas superficiales y subterráneas en algunas demarcaciones hidrográficas[1005]; 3º) no siempre se reparten entre todos los posibles beneficiados, por no aclarar o precisar más quienes pueden ser futuros usuarios previsibles u ostentar beneficios indirectos, 4º) la propia configuración de los elementos esenciales de estos tributos impide poder recobrar siquiera los costes financieros de las inversiones estatales[1006], 5) existe confusión respecto a lo que debe definirse como costes de inversión o excluirse de este concepto.

Estas son solo algunas de las deficiencias legales o materiales que ha puesto de manifiesto la doctrina, aunque cabría señalar otras tantas Y con este panorama someramente descrito, no hay otro camino que la reforma legal de las citadas figuras tributarias.

Si se opta por mantener el esquema actual, una de las cuestiones a abordar debería ser la homologación de criterios para delimitar las partidas de gasto (y su cuantificación) que deben ser incluidos o excluidos a la hora de fijar las tasas. Y es que se observa una diferencia notable en las fórmulas de cálculo de la base imponible de los tributos por parte de los organismos de cuenca. Baste citar como ejemplo de la discrecionalidad existente los porcentajes tan distintos que se aplican como consecuencia de las funciones de laminación o defensa de avenidas.

Otra de las deficiencias apreciadas se constata a propósito del descuento o exclusión de las cantidades invertidas que proceden de fondos europeos que debe aplicar cada organismo en el cálculo del importe amortizable (art. 114.3 c TRLA)[1007]. Ya de por sí, esta importante exclusión, ha sido ampliamente criticada por autores como Jiménez Compaired[1008], teniendo en cuenta que muchas de las obras hidráulicas en nuestro país están financiadas o cofinanciadas por la Unión Europea, lo

---

[1005] EPTI del tercer ciclo de planificación (2021-2027) de la DH Ebro, pág. 497.

[1006] JIMÉNEZ COMPAIRED (2012), págs. 309 y 310.

[1007] El Tribunal Supremo, desde la Sentencia de 20 de junio de 2012 (RJ 2012/7478L), ha venido manteniendo que solo debe tenerse en cuenta la inversión realizada por el Estado y sus organismos autónomos, sin que sea dable incluir la aportación financiera procedente de la Unión Europea, so pena de incurrir en una suerte de enriquecimiento injusto. Lo cual podría parecer congruente con la literalidad de la norma legal (artículo 114.1 TRLA) cuando refiere que el destino del canon de regulación es, entre otros, compensar los costes de inversión que soporte la Administración del Estado. Pues bien, aun siendo deseable que se modifique la legislación, como apela la doctrina, para desterrar cualquier disquisición en este sentido, lo cierto es que se podría haber optado perfectamente por una exégesis diferente sobre ello. Y es que bien puede entenderse irrelevante el origen último de la financiación de las obras cuando los fondos europeos se reciben, se gestionan y se aplican por la AGE en inversiones (estatales) asumidas por la misma, lo que no tiene por qué vulnerar el hecho imponible de los tributos. Además, los artículos relativos al régimen económico-financiero del TRLA deben interpretarse de una forma conjunta, lo que obliga a aplicar el artículo 114 TRLA (y correlativos) en consonancia con el principio de recuperación de costes (artículo 111 bis TRLA). Y esto supone discernir y dar preeminencia (como marcan los dictados europeos) a la obligación que tiene el usuario de contribuir al pago de todos los costes de la inversión, independientemente de que sea el Estado (y no instancias europeas) el destinatario de esta recuperación.

[1008] JIMÉNEZ COMPAIRED (2012), págs. 189 y 190.

que lleva al traste cualquier esfuerzo por cumplir con el principio de recuperación de costes y origina desigualdades entre algunos usuarios que se benefician de reducciones en las cuotas tributarias. Pero, además, se ha puesto de manifiesto las graves dificultades prácticas que tienen los sujetos activos del tributo para poder aplicar este descuento, cuando ni tienen acceso a las cifras exactas de los fondos estructurales (gestionados por otros órganos estatales como la Dirección General de Fondos Comunitarios[1009]), ni saben qué cantidades concretas se ha aplicado en cada obra, ni cuentan con criterios a nivel nacional para el prorrateo del descuento en cada una de las tasas, propiciando que cada organismo de cuenca realice su propia interpretación al respecto[1010].

También cabe precisar que se siguen patrones singulares para cuantificar los costes del abastecimiento en alta que se repercuten a los usuarios. Sirva de ejemplo ilustrativo que la DH del Guadalquivir, junto con el canon de regulación correspondiente al Sistema de Regulación General (integrado por diecisiete embalses), aplica un importe en concepto de coste del recurso. Y es destacable que la determinación de este coste se vincula con los daños que se producen por el mal uso del agua a consecuencia de derivaciones ilegales del recuso. Es por ello que su aprobación sigue las prescripciones normativas que se refieren a "la valoración de daños al dominio público cuando no se ve afectada la calidad del agua" recogidas en el artículo 326 bis. 1 del RDPH. De tal modo, que las cuantías por las extracciones ilegales se aprueban por la Junta de Gobierno de la Confederación, pero además con diferencias notables según el uso. Así, se imputa un coste superior al abastecimiento y usos industriales consuntivos (0,282 €/m3), frente al imputable al regadío (0,094 €/m3) y usos industriales no consuntivos (0,28 €/m3)[1011].

El caso anterior sirve igualmente para constatar que es apremiante dotar de uniformidad desde la propia norma legal a los porcentajes de reparto del tributo entre los beneficiados o usuarios, cuando los resultados aplicados por los diferentes organismos de cuenca no siempre responden a criterios objetivos, justificados

---

[1009] Se trata de un órgano especializado dependiente de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos (Ministerio de Hacienda), que se encarga de la gestión para aplicar los fondos estructurales comunitarios, especialmente el FEDER y el Fondo de Cohesión.

[1010] Con fecha de 14 de abril de 2016, la Presidencia de la CH del Duero dictaba Resolución por la que se fijan criterios de cálculo anual de los cánones de regulación y de las tarifas de utilización del agua en aplicación de los criterios derivados de la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2012, en la que se denunciaban los problemas de exclusión de los fondos comunitarios a los que se enfrentaban los organismos de cuenca a la hora de calcular los tributos, dado que "*no se contaba con información suficiente ni de las cuantías de las aportaciones de los fondos ni de los criterios con los que tales aportaciones debían aplicarse a efectos de determinar los valores de cánones y tarifas*". Partiendo de esta situación objetiva, este organismo de cuenca llegaba a la conclusión de que se producía un desequilibrio económico injusto si solo algunos usuarios veían reducidas sus obligaciones fiscales por el mero hecho de servirse de obras financiadas con recursos europeos. Y, por lo tanto, consideraba más justo optar por un descuento prorrateado en todos los tributos aplicables en el territorio, independientemente de que estén asociados concretamente a inversiones procedentes de fondos comunitarios.

[1011] Estas cuantías que se extraen de la Memoria sobre el cálculo definitivo del canon de regulación del Sistema General de Regulación de la CH del Guadalquivir para la campaña 2021 (pág. 24), que puede consultarse en la web de dicho organismo.

o sostenibles, que tampoco se explican con suficiente transparencia. Unido a ello, el RDPH apuesta por la fijación de equivalencias en cuanto a los valores unitarios aplicados a cada uso, que vendrán fijadas a propuesta de las confederaciones hidrográficas, previa audiencia a los órganos representativos de los usuarios y beneficiados y con aprobación de resolución ministerial (arts. 301 y 308).

Así, hay que admitir que la normativa actual ampara la discrecionalidad administrativa en estos lances, lo que dificulta claramente su cuestionamiento siquiera en sede judicial, pero esto no impide apreciar que unas decisiones administrativas individuales para cada DH, sin unos parámetros básicos en la delimitación de porcentajes de reparto y unidades de equivalencia entre usuarios, no favorecen una contribución proporcional y equitativa de los distintos usuarios en la recuperación de los costes como exige la DMA.

Con todo, parece conveniente apostar por una superación de los instrumentos existentes, simplificando el modelo tributario con una sola figura vinculada a esta fase hídrica. La propuesta que se esboza tiene su base en los planteamientos defendidos por Jiménez Compaired[1012]. Entiendo que la perspectiva debe ser diferente a la marcada por el sistema actual. La exacción no puede ser configurada a modo de retribución de una obra hidráulica, o de un sistema o subsistema de regulación, aunque sea el principal gasto ocasionado, sino que debe cambiar la visión hacia una sola contraprestación por el servicio público (que prestan los organismos de cuenca u otras entidades) para permitir la disponibilidad de agua en alta. Por ello, lo adecuado sería seguir el mismo patrón que las tasas existentes en otras fases hídricas, con un estudio económico que determine los costes de inversión, explotación y mantenimiento del servicio (incorporando los costes ambientales y del recurso, salvo que sean objeto de repercusión en otra figura específica), que delimite todos los posibles usuarios obligados al pago y fije las tarifas en razón a cada uno de los usos, así como garantice unos ingresos permanentes sin más alteraciones que las oportunas revisiones periódicas para dotar de viabilidad económica al servicio.

Lo que ocurre es que va a ser inevitable mantener en el tiempo el sistema actual respecto de los cánones de regulación y tarifas de utilización que están siendo aplicados. Debe articularse un derecho transitorio que dé vigencia a este régimen hasta una fecha, que los autores sitúan en la finalización de la amortización de los costes de inversión. A partir de cuyo momento debería aplicarse la nueva tasa general para la DH, tal vez con alguna deducción compensatoria por el gasto de la inversión ya pagada por lo antiguos usuarios en aras de la igualdad de trato.

Estas consideraciones han sido acogidas en el referido Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España, con las propuestas doctrinales de modificación legisla-

---

[1012] El planteamiento se desarrolla en el apartado 4.4.1 del Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España basado en el Informe emitido por el profesor JIMÉNEZ COMPAIRED (págs. 80 y ss).

tiva de estas dos figuras. Se menciona la posibilidad de refundir ambas figuras en un solo instrumento, con una reducción de los períodos de amortización y con un régimen transitorio que desdoble las tasas, la parte correspondiente a los costes de inversión y la parte correspondiente a los gastos de explotación, funcionamiento y administración de las infraestructuras. O en su caso, solo desgajar la parte correspondiente a costes de administración, por ser un gasto general que afecta a todas las obras hidráulicas, a modo del canon de servicios aplicado en la cuenca intracomunitaria andaluza. Se apunta a la necesidad de precisar la definición de "obra de regulación" y de determinar unos criterios de fijación de la fecha del devengo, así como suprimir, por ineficaz, del apartado 6 del artículo 114 del TRLA. Se valora dotar de simplicidad al sistema, superando la vinculación de una figura por cada obra hidráulica, creando tasas aplicables a toda o parte de la DH y con perspectiva de aplicación plurianual, siempre que se acompañe de fórmulas flexibles que permitan una ágil revisión si se produce un desequilibrio en los costes que deben repercutirse.

Una novedad relevante que se menciona en estas conclusiones previas sobre el Libro Verde es la aprobación de un impuesto estatal por la extracción del recurso que se aplicaría sobre quienes se proveen del recurso en esta fase del abastecimiento en alta, pero que tendría su reflejo en las sucesivas figuras financieras hasta llegar al usuario final.

Este tributo impositivo estaría configurado para cubrir los costes ambientales, cuya recuperación está siendo difícil, dispar e incluso nula en algunos casos. Y, además, su recaudación por los organismos de cuenca sería una manera de reforzar la maltrecha autofinanciación, tan necesitada de recursos para afrontar los desafíos a los que se enfrenta, incluidas las medidas contra inundaciones y sequías. También Maestu y del Villar[1013] han apuntado el establecimiento de una tasa sobre las extracciones, aunque en su caso, para cubrir los costes del recurso. Y Ezquerra Huerva advertía de las ventajas de la sustitución de las exacciones del artículo 114 del TRLA por un impuesto sobre la disponibilidad y el consumo de agua, que se abstrajera por completo de los costes de las obras hidráulicas, que permitiera modular las cuotas en función de los usos del agua y que introdujera mecanismos de incentivo al ahorro hídrico; aunque defendiera que debían incluirse fórmulas que incrementasen la cuota de aquellos usuarios de agua, cuya producción fuera más costosa en función de la envergadura de las obras hidráulicas requeridas y concluyese una mayor bondad en la afectación del impuesto para la financiación de obras hidráulicas[1014].

Y es que los propios organismos de cuenca han puesto de manifiesto una anomalía en el sistema tributario vigente que se reitera en los EPTI del tercer ciclo de planificación (2021-2027). Explican que hay costes que nunca podrán recuperarse

---

[1013] MAESTU y del VILLAR (2019), pág. 355.

[1014] EZQUERRA HUERVA (2007), págs. 638 y ss.

a través de los instrumentos económicos existentes, ya sea canon de regulación y la tarifa de utilización, ya sea el resto de tributos estatales (canon de control de vertidos y canon de ocupación del DPH). Lo grave es que son costes por medidas básicas ineludibles que deben acometer los organismos de cuenca y que han sido programadas en cumplimiento de los objetivos medioambientales, pero cuya ejecución se ve amenazada por una insuficiente financiación. Entre estas medidas se suelen mencionar las relativas a las labores de vigilancia y control del DPH, de restauración hidrológica, medidas de descontaminación, medidas para reducir el impacto de la contaminación difusa en las masas de agua (incluso se apuntan otras medidas atinentes a la prevención o reparación de daños por inundaciones)[1015].

Se dice que dichos costes son irrecuperables porque no son costes de servicios relacionados con el agua según el concepto marcado por la DMA (art. 2.38) o porque no puede individualizarse su repercusión sobre determinados usuarios. Y razón no les falta del todo. Pero, en realidad, la mayor dificultad se constata a la hora de encajar estos costes en la configuración de los tributos estatales. El ejemplo más utilizado ha sido el referido a las medidas contra la contaminación difusa del sector agropecuario.

En cualquier caso, la complejidad que denota la inclusión de estos y otros costes ambientales en las figuras vinculadas al abastecimiento en alta, ha propiciado dicha iniciativa doctrinal en torno a la implementación de un nuevo impuesto sobre la extracción de las aguas que permita financiar los programas de medidas de carácter ambiental, que aglutine todos los costes que pueden repercutirse en los usuarios del abastecimiento en alta y que sirva para contener las presiones que ejercen estos usos sobre las masas de agua, apostando por tarifas progresivas en función del consumo del agua y estímulos adicionales en pos del ahorro hídrico.

B. ¿Incluyen los tributos vigentes algún incentivo al uso eficiente?

El artículo 114.4 del TRLA ordena que el pago individual de la exacción por cada beneficiado de obra se haga en razón a tres principios: el uso racional del agua, la equidad en el reparto de las obligaciones y la autofinanciación del servicio. Difícilmente se cumple alguna de las tres premisas a la hora de aplicar estas tasas estatales. Ya se ha expresado la insuficiencia de los ingresos para cubrir los costes del servicio de abastecimiento en alta, se ha apuntado la falta de una justificación clara en los porcentajes de distribución de la cuota tributaria entre los distintos usos o grupos de beneficiados y no puede sino admitirse que escasamente se ha introducido algún criterio de fomento de la eficiencia hídrica.

Si tenemos en cuenta los parámetros que sirven para fijar la cuota tributaria, o lo que es lo mismo, los criterios de distribución del cupo entre los sujetos pasivos, hay que partir de las prescripciones reglamentarias (así lo advierte el citado

---

[1015] Valga como ejemplo de un listado no exhaustivo de medidas, cuyos costes no se recuperan, las referidas en el vigente PH de la DH del Segura (segundo ciclo 2015-2021), págs. 630 y ss.

precepto legal) que apelan al reparto equitativo en proporción a la participación en el beneficio, aunque sin ninguna restricción en la elección de fórmulas de prorrateo. De hecho, se abre el abanico de posibilidades a cualquier "tipo de unidad adecuada al uso de que se trate", aunque mencione especialmente la utilización de unidades de superficie cultivable, caudal, consumo de agua o energía (artículo 301 y 308 del RDPH).

Unido a ello, no puede obviarse que la propia normativa reglamentaria (artículo 308 RDPH) contempla como una facultad del organismo de cuenca la introducción de una fórmula binómica a la hora de prorratear el "cupo" entre los distintos usuarios o beneficiados. Y aunque solamente la norma lo permita expresamente en el caso de la tarifa de utilización, alguna confederación hidrográfica lo ha aplicado también al canon de regulación. Es el caso de la DH del Guadiana que establece un doble formato en la determinación de la cuota individual de ambos tributos a cargo de los usuarios agrarios. Recoge, con carácter general, una tarifa binómica. Y, para los casos en que no sea posible aplicar esta tarifa general, se establece de forma supletoria una tarifa únicamente basada en la superficie.

La LPHN, entre otros aspectos, avanzó algunas previsiones de una tardía transposición de la DMA al derecho interno. Y, con ello, introdujo la disposición adicional 11ª relativa al principio de recuperación de costes, en cuyo punto 2 se localiza un mandato al Ministerio competente para que adopte las medidas que obliguen siempre a determinar las exacciones (canon de regulación y tarifa de utilización) conforme al volumen real de agua utilizado. Lo cierto es que esta disposición no ha tenido continuidad ni en las reformas del TRLA ni con la aprobación de las oportunas órdenes o resoluciones ministeriales al efecto. Y, hoy en día, todavía el criterio volumétrico no es el prioritario en muchos organismos de cuenca a la hora de fijar los referidos tributos a cargo de quienes consumen el agua. Aunque siempre hay excepciones, como la DH del Cantábrico Occidental, cuyo canon aplicable a la regulación de la cuenca alta del río Besaya, se calcula para todos los usos con parámetros de volumen de agua (litros por segundo), salvo en el caso del uso hidroeléctrico que se marca por la altura del salto[1016].

Y es que si se realiza un repaso a los métodos de cálculo de la cuota individual aplicados en las distintas demarcaciones hidrográficas, se constata que en casi todas ellas los cánones y tarifas[1017] responden a una cifra fija por hectárea en el caso del uso para riego, dejando para los demás usuarios la aplicación de coeficientes de equivalencia a la hectárea, con la utilización del criterio volumétrico (m3 o hm3 o litros por segundo) o de la potencia o de los kilovatios consumidos

---

[1016] BO Cantabria 27 junio 2018, núm. 125 o BO Cantabria 2 diciembre 2020, núm. 232.

[1017] Alguna salvedad se advierte en la DH del Guadalquivir respecto de los embalses de La Breña y Arenoso II, aunque claro está se corresponden con el trasvase Negratín-Almanzora. En este caso tanto el uso de regadío como el abastecimiento y los usos consuntivos deben contribuir al pago del canon de regulación en función del caudal consumido (Anejo 4. Cálculo del canon de regulación del sistema formado por los embalses de la Breña y Arenoso para el año 2021, pág. 31)

en el caso del uso hidroeléctrico. Este es el modo de operar más generalizado en cuencas del Duero, Tajo, Guadalquivir, Júcar, Segura y Ebro.

Sin embargo, es un clamor doctrinal la necesidad de suprimir el parámetro tradicional de la superficie para determinar el precio del agua de riego. Es evidente que no se ajusta a los designios incentivadores del ahorro hídrico, cuando el volumen de agua debería ser el principal factor que delimite el precio que se paga por el recurso en cualquier uso (a salvo de alguna justificación especial como el uso hidroeléctrico). La cuestión surge respecto a qué caudal debe medirse para fijar la contraprestación en esta fase del abastecimiento en alta, es decir, si debe ser el caudal disponible o bien el caudal consumido[1018].

No se puede negar que el reparto hídrico en esta etapa depende generalmente del caudal máximo conferido en un título de concesión del derecho de uso o autorización administrativa[1019]. Lo que ocurre es que el incentivo se predica del pago en razón al consumo o utilización real, por lo tanto, esta debe ser la opción exclusiva, o cuando menos prioritaria. Y con ello, deben sentarse los resortes legales para que, ya sea en la estructura de los tributos vigentes, ya sea en las figuras que puedan crearse *ex novo* en su sustitución, sea el volumen de agua realmente consumido el criterio que marque el importe a cobrar a los usuarios en forma de cuota variable, factible en el caso de los costes de explotación de las infraestructuras, no así en los costes de inversión que siempre deberían incluir la correspondiente parte en razón a la amortización de la obra.

Además, hay que tener en cuenta que no se puede dejar la recaudación de ingresos al albur de la suficiencia de recursos hídricos cuando los índices volumétricos de las reservas en nuestro país no se caracterizan precisamente por su regularidad y las previsiones futuras apuntan a acusadas variaciones por fenómenos de sequía. Por lo tanto, es más que previsible que algunos usuarios puedan sufrir restricciones en el uso del agua, contemplándose la medida como propia de la situación de alerta y, por supuesto, de emergencia de sequía.

Así, se entiende justificado introducir, también en cuanto a los costes de explotación, una cuota fija que podría delimitarse en razón al caudal disponible (que se establezca por disposición legal o que se derive de la concesión administrativa o título equivalente), a modo de "facturación mínima" para afrontar los gastos básicos (sobre todo de administración y funcionamiento de las infraestructuras hidráu-

---

[1018] Jiménez Compaired pone de manifiesto los problemas de aplicar el caudal consumido como módulo de reparto en cánones y tarifas, en tanto gravan la disponibilidad, y no la disposición, del recurso; y habida cuenta que los tributos tienen como objeto repercutir costes fijos [JIMÉNEZ COMPAIRED (2012), págs. 195 y 196].

[1019] Hay que admitir que voces no faltan que critican la vinculación estricta que traza la normativa, presentando a los obligados tributarios de cánones y tarifas exclusivamente como los titulares de derechos al uso del agua beneficiados por la obra hidráulica (arts. 299 y 306 RDPH), impidiendo, por ejemplo, dar entrada al Estado como beneficiario por funciones de defensa y otras que cubren las infraestructuras o contraviniendo la práctica común de girar el tributo a quienes son propietarios de una finca beneficiada [JIMÉNEZ COMPAIRED (2012), págs. 143 y ss].

licas o por la adopción de medidas extraordinarias ante la escasez de agua). Algunas demarcaciones hidrográficas, como la del Guadalquivir, ya contemplan un importe mínimo de facturación en sus resoluciones aprobatorias de los cánones y tarifas, aunque con escasa efectividad si no atenemos a la cantidad fija aprobada de 6 euros[1020].

Habría otra alternativa a este último planteamiento de la cuota fija. Siempre que no se pudiese obtener unos mínimos ingresos de los usuarios por falta de agua que servirles (se está pensando en aquellas prohibiciones que afectan a algunos usos no tan preferentes), se podría incrementar la cuota variable a los usuarios, cuyo abastecimiento estaría garantizado por ser prioritario. E inevitablemente se piensa en el uso urbano, apuntando alguna forma más de recuperación de los llamados "costes del recurso".

Ya se ha dicho anteriormente que la parte repercutible de cánones y tarifas se reparte entre los diferentes tipos de uso según un sistema de tasas de equivalencia que tratan de homologar y equilibrar la contribución de cada uso según el beneficio obtenido. Sin embargo, su resultado no siempre responde a criterios fácilmente objetivables y, además, provoca diferencias notables entre las DH. Sobresale el caso de la DH del Júcar[1021], donde los usuarios urbanos contribuyen aproximadamente cuatro veces más que los usuarios agrícolas. La justificación ofrecida es que los primeros disponen de mayores garantías de suministro. Aunque también se dice que este porcentaje puede sufrir variaciones en el tiempo y según el sistema de explotación en el que se aplica.

Hay que decir que no se vulnera la igualdad por fijar cuotas diferentes para cada uso siempre que respondan a criterios justificativos. Y estos criterios no deberían ser otros que los que derivan de los principios básicos de justicia tributaria como la capacidad económica, cuyo descarte no es absoluto, ni mucho menos, en el caso de las tasas (art. 8 de la Ley de Tasas y Precios Públicos). Además, hay que tener en cuenta que es obligatorio realizar estudios económicos respecto de cada uno de los usos en la DH (para su plasmación en la planificación hidrográfica), por lo que se cuenta con un soporte inmejorable para delimitar la distinta capacidad de gravamen de cada uso, cuya explicación concreta debe venir a cargo de las memorias económico-financieras que acompañan a la aprobación de cánones y tarifas.

En otro orden de cosas, el TRLA introdujo un factor de corrección en el apartado sexto del artículo 114, con la pretensión de bonificar un menor consumo de los contribuyentes respecto a las dotaciones de referencia fijadas en los planes hidrológicos o en determinada planificación sectorial[1022]. Se describe en la norma

---

[1020] Baste revisar la Resolución de la Presidencia de la CH del Guadalquivir de fecha 29 de diciembre de 2020, que aprueba los cánones de regulación para los embalses de la Breña II y Arenoso (pág. 11).

[1021] EPTI de la DH del Júcar (tercer ciclo 2021-2027), pág. 432.

[1022] Como bien explica Adame y de Vicente la aplicación de un factor en función del consumo trataba de corregir las desigualdades que suponía el régimen habitual, en el que dos regantes con la misma unidad de superficie cultivable pagaban el mismo canon o tarifa, pese a que uno de ellos pudiera gastar mucha más agua que otro [ADAME y DE VICENTE (2008)].

como un coeficiente, que no puede ser superior a 2 ni inferior a 0,5, que será aplicable a la liquidación según las reglas reglamentarias. Sin embargo, esta norma ha resultado totalmente ineficaz, entre otras cosas porque no ha tenido el exigido complemento reglamentario como se anunciaba en dicho precepto legal. Por ende, han sido muchas las voces que han defendido su derogación, recogiéndose la propuesta en el Libro Verde mencionado.

Los planes hidrográficos, con rango de reglamento en su parte normativa, fueron los señalados por la doctrina[1023] como posibles normas de desarrollo. Y así lo han plasmado en algún caso, contemplando dicha previsión legal como una suerte de delegación en las comunidades de usuarios, a quienes se les ha atribuido la facultad de introducir este factor de corrección en las exacciones que cobran de sus comuneros como consecuencia de un ahorro hídrico. A lo que se ha añadido, como ocurre en el art. 65 del PH de la DH Ebro (segundo ciclo 2015-2021), que esta medida se tendría que incorporar en las correspondientes ordenanzas, sin tener ninguna repercusión en el canon liquidado a la comunidad de usuarios. En definitiva, una interpretación del precepto de escasa eficacia, teniendo en cuenta que se plantea como una facultad de las comunidades que entrañaría una menor recaudación sin contemplar una merma similar en el pago íntegro al organismo de cuenca.

Este factor de corrección no puede confundirse con medidas similares como la existente en la DH del Guadalquivir para primar la reducción del consumo, como advirtió el TSJ de Andalucía (sede Granada) en Sentencia de fecha 15 de abril de 2016[1024]. En este territorio se aplican unos porcentajes de reducción de cánones y tarifas por un consumo inferior de agua para riego en comparación con el consumo producido en las grandes zonas regables. Se pueden aplicar hasta cinco tipos de reducción que van desde el 5% en caso de un ahorro igual o inferior al 10% del recurso utilizado en esas zonas, hasta el 25% si se acredita una dotación igual o inferior a 2.000 m3/ha. Es preciso que concurra la previa solicitud y acreditación correspondiente por parte de los contribuyentes, quienes disfrutarán de la medida en el ejercicio siguiente al de su concesión. Ahora bien, un reparo importante sin duda se suscita en torno a la legalidad de estos beneficios fiscales, si no se ha cumplido estrictamente con el principio de reserva de ley (artículo 8 d LGT).

c. La aplicación de cánones de regulación y tarifas de utilización de agua escasamente va a tener incidencia en medidas específicas de prevención o mitigación de los efectos de la sequía

Lo primero que debe aclararse es que no hay constancia de que se utilicen estos tributos como instrumentos para gestionar propiamente el riesgo de sequía (es decir, a efectos preventivos del fenómeno), más allá de las consideraciones ver-

[1023] JIMÉNEZ COMPAIRED (2012), pág. 203.

[1024] JUR 2016/146946

tidas en los apartados precedentes, ejerciendo una débil influencia en el usuario de agua para racionalizar su uso.

Siendo escasa (incluso nula) la utilización de las tasas a estos fines extrafiscales, sin embargo, no es difícil imaginar que puedan tener un papel recaudador para cubrir los costes de obras encaminadas concretamente a prevenir déficits hídricos en épocas de sequía (construcción de pozos para abastecimiento alternativo, interconexiones de sistemas para futuras transferencias, corrección de pérdidas en las redes de suministro, etc.). Pero la realidad ha demostrado que estos tributos muy puntualmente han podido servir para financiar este tipo de medidas preventivas. Y en cualquier caso hay que reconocer que este tipo de obras suelen proyectarse una vez que se sienten los efectos perjudiciales de la sequía y, por ende, cuando aparece una situación de alerta o de emergencia en ciernes.

Así las cosas, más allá de las grandes infraestructuras hidráulicas que pueden programarse y ejecutarse para satisfacer las distintas demandas de agua, como pueden ser los ya citados embalses (que en buena lógica van a servir para resolver situaciones de escasez, sin perjuicio de ostentar otras funciones), se llevan a cabo otras inversiones públicas[1025], que pueden ser puntuales, esporádicas o incluso permanentes, que van destinadas concretamente a cubrir necesidades hídricas previsibles o reales a consecuencia de la sequía. Es habitual que estas inversiones, aunque sean financiadas por el Estado, no se incorporen como costes en las tasas estatales a las que nos referimos, a pesar de que puedan incardinarse en el concepto de obra hidráulica. En este sentido, conviene tener presente que el artículo 122 TRLA cierra el elenco de obras hidráulicas incluyendo las actuaciones necesarias para la protección del dominio público hidráulico, y precisamente uno de los objetivos que contempla la ley para cumplir con esta protección es paliar los efectos de la sequía [artículo 92 e) TRLA].

A modo ilustrativo, podemos citar el ejemplo de la DH del Ebro, donde el PH de segundo ciclo (2015-2021), admite que no se tiene en cuenta, a la hora de calcular los ingresos por estos tributos, mucha de la inversión en infraestructuras de agua subterránea en alta. Y se añade como justificación que se consideraron obras de emergencia de sequía con cargo al Estado[1026].

La explicación de excluir dichas obras de la órbita tributaria suele tener relación con el principio de beneficio, apelando al interés general de estas actuaciones u obras y bajo la idea de que un beneficio colectivo cierra el paso a cualquier forma de individualizar el provecho en determinados usuarios. Ninguno de estos argumentos es inequívocamente decisivo a los efectos pretendidos.

[1025] Se pueden mencionar algunas obras ejecutadas como medidas reparadoras de sequía como la construcción de abrevaderos o puntos de suministro de agua para la actividad agrariopecuaria, incluso con la consideración de obra de interés general en los términos del artículo 61.1 a) de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario [aprobada por Decreto 118/1973, de 12 de enero (BOE núm. 30, de 3 febrero)]. También, se han considerado como tales obras hidráulicas urgentes de reforma y modernización de los regadíos.

[1026] Memoria del PH segundo ciclo (2015-2021), pág. 176.

Es conveniente recordar que una obra hidráulica es de interés general por disposición expresa del TRLA, por declaración de ley específica o por real decreto (art. 46 TRLA). Y las obras necesarias para la vigilancia, la defensa y la protección del dominio público hidráulico, y en especial aquellas que tienen por objeto hacer frente a catástrofes como las sequías, son consideradas directamente por la Ley de Aguas como obras hidráulicas de interés general y de competencia estatal (art. 46.1 b). Ahora bien, esta condición *ex lege* de obra hidráulica de interés general no obsta para que deba emitirse previamente un informe que determine su viabilidad económica (junto con su viabilidad social, técnica y ambiental), en el que se debe incluir un estudio específico sobre la recuperación de costes (art. 46.5).

Por lo tanto, el interés general que ostente una obra de estas características no supone siempre la existencia de beneficios difusos y, por ende, el descarte de toda repercusión de los costes de su financiación en usuarios. Hay que añadir que un complemento o aclaración al contenido de este último precepto se sitúa en el artículo 131.4 TRLA cuando exige una previa propuesta de financiación de la construcción y explotación de la obra hidráulica de interés general con un estudio de los cánones y tarifas a satisfacer por los beneficiarios. Y aunque esta disposición solo menciona a los expedientes de declaración de obras de interés general (lo que puede hacer pensar que no se decisivo aplica en los otros casos), es evidente que la confección de estos informes económicos se debe (o se debería) predicar también de los supuestos del apartado 1 del artículo 46, si no se quiere dejar parcialmente vacío de contenido su citado apartado 5.

Así pues, la condición legal de interés general que se confiere a obras hidráulicas de estas características es cuestión independiente de los beneficios, difusos o particulares, que se puedan derivar de la propia obra. Y aunque es claro el servicio al interés colectivo que despierta la ejecución de estas actuaciones, ello no impide advertir que, con frecuencia, hay determinados usos concretos (piénsese en obras que garanticen el abastecimiento a determinadas poblaciones o el suministro de riego a concretas zonas) que se ven más favorecidos con estas inversiones, generalmente consideradas obras de emergencia, que incluso pueden provocar beneficios indirectos (si el foco se sitúa en el aseguramiento agrario).

Algo comparable, salvando las distancias, con tributos existentes por recibir servicios esenciales, de prestación universal, como el servicio de incendios, atisbando que siempre puede haber quien se beneficie más especialmente, incluso puntualmente, de esa actividad que se convierte en retribuida. Por lo tanto, no se trata de ocultar los intereses particulares que existen en la ejecución de estas obras (que generalmente los hay), sino de garantizar que la contribución a los costes de las mismas sea proporcional y equitativa al provecho obtenido, cumpliendo el principio de equivalencia. Para ello, los informes económicos previos deben reflejar el estudio de los intereses concurrentes en cada obra, el beneficio que supone para cada uno y la fijación de las obligaciones tributarias o contribuciones al gasto que debe realizar cada uno en razón a su beneficio individual.

No faltan previsiones normativas a nivel de demarcación, en virtud de las que se procede a una repercusión general de los costes en los usuarios (¿beneficiados?)

por inversión en obras de emergencia, como se recoge en el artículo 54.4 del PH del Júcar: "*los costes de los pozos de sequía y de los rebombeos se repercutirán por el organismo de cuenca entre el conjunto de los usuarios del sistema de explotación en los términos previstos en el TRLA*"[1027].

Sirva todo ello para rechazar que sea inviable la repercusión de costes a los usuarios mediante estos tributos, principalmente a través de tarifas de utilización del agua, por determinadas obras ejecutadas, a costa de los caudales del Estado, con fines exclusivos de prevención o mitigación de los efectos de la sequía.

En cualquier caso, hay que reconocer que los escasos ejemplos reales que pueden traerse a colación sobre alguna utilización específica de las tasas en estas situaciones se enmarcan en contextos que ya son de emergencia y excepcionalidad para combatir los perjuicios que ya están produciendo con un estado de sequía. Conviene mencionarlos, aunque el camino se aparte un tanto del objeto investigador en torno al riesgo.

De conformidad al artículo 27.2 de la RPH, los organismos de cuenca elaboran los planes especiales de sequía aplicables en su territorio, estableciendo las reglas de explotación y las medidas relativas al uso del dominio público hidráulico que podrán ejecutarse en cada fase de la sequía (situación normal, prealerta, alerta y emergencia), cuya sucesión depende de un sistema global de indicadores. Lo que ocurre es que son inusitadas las medidas que tengan por objeto la aplicación de cánones y tarifas, asociadas en todo caso a la última fase de emergencia. Así se recoge, por ejemplo, en el caso del PES de la DH del Duero indicando como posible medida que puede adoptarse en situación de emergencia "la posible modificación coyuntural de cánones y tarifas"[1028].

La doctrina acertadamente ha advertido que estos planes especiales de sequía no tienen carácter normativo[1029], salvo por lo que se refiere a las previsiones aplicadas en la fase de alerta, como defiende Embid Irujo[1030], en tanto se trata de acciones fijadas por el organismo de cuenca dentro de la competencia que ostentan en virtud del artículo 55 del TRLA[1031]. Evidentemente, no hay razón para que tanto en la

---

[1027] Explica Jiménez Compaired como en la DH del Júcar, aun refiriéndose al año 2012, abundan las tarifas de utilización esporádicas, entre ellas tarifas por obras de emergencia (para mejora y ampliación de suministros a poblaciones o riegos) como la exigida para la adaptación de la toma del Turia para el abastecimiento de Valencia por la situación de sequía, en el término municipal de Manises [JIMÉNEZ COMPAIRED (2012), pág. 50]. Actualmente se puede comprobar que siguen repercutiéndose en cánones y tarifas (incluso marcando porcentajes de repercusión en el canon de regulación y en la tarifa de utilización por el mismo gasto) de la DH del Júcar con ocasión de obras de mejora de los caudales medioambientales y de suministro durante la sequía; también en el mismo sentido, se contempla la inversión en las "obras de emergencia" para la toma de emergencia para abastecimiento a Sagunto por sequía (tarifa de utilización del agua correspondiente al Canal Júcar-Turia, tramo de usuarios convencionales).

[1028] Memoria del PES de la DH del Duero, pág. 326.

[1029] Menéndez Rexach le confiere un carácter indicativo o de mera recomendación a las medidas contenidas en el PES [MENÉNDEZ REXACH (2016), pág. 23].

[1030] EMBID IRUJO (2019), págs. 56 y 57

[1031] En idéntico planteamiento cabe citar a Setuáin Mendía. [SETUÁIN MENDÍA (2019), págs. 156 y ss].

fase emergencia como el resto de etapas se incluyan medidas que permitan alterar temporalmente tarifas y cánones. Pero en este caso siempre serán propuestas o meras recomendaciones, dado que su aprobación escapa del ámbito competencial de los organismos de cuenca, teniendo en cuenta su condición de tributos, cuyo cálculo viene marcado por las pautas legales del artículo 114 del TRLA y correlativos.

Si bien puede ser fácilmente salvable si *de lege ferenda* se contemplara la potestad de los organismos de cuenca de adaptar los importes de las tarifas y cánones para gestionar la demanda de agua en época de sequía. Una situación bien distinta es que se incrementen los costes, a repercutir a los usuarios, por actuaciones para prevenir o combatir la sequía en los términos referidos anteriormente. En este caso, se mantiene intacta la facultad de los organismos de cuenca de liquidar los tributos en virtud de lo dispuesto en el artículo 115 TRLA.

Luego se explicará qué normas excepcionales con rango de ley han adoptado algún tipo de medida de emergencia relativa a cánones y tarifas. Pero, ya se adelanta que ninguna se corresponde con una modificación coyuntural de sus importes, sino con bonificaciones fiscales.

Antes de ello, conviene mencionar alguna medida especial que se ha acordado en alguno de los llamados "decretos de sequía", que tanto han abundado en este país. Concretamente, el Real Decreto 356/2015, de 8 de mayo, por el que se declara la situación de sequía en el ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica del Segura y se adoptan medidas excepcionales para la gestión de los recursos hídricos[1032]. En esta norma reglamentaria se recogen tres medidas de gestión de la sequía que llevan aparejada la exigencia excepcional de las tarifas de utilización del agua o cánones de regulación, por una razón determinada, y es que era necesario hacer un uso diferente o extraordinario de las infraestructuras existentes del Estado.

Efectivamente, se acuerdan tres medidas urgentes: una nueva extracción de aguas subterráneas (tras los correspondientes sondeos), la producción extra de agua desalada y la utilización de las reservas que pudieran laminarse en embalses con funciones de defensa contra avenidas. Pues bien, en los tres casos, cuando las aguas deban captarse o conducirse por las infraestructuras estatales hasta llegar a los beneficiados, se deberán pagar por los mismos las correspondientes tasas, que incluirán todos los costes de inversión, explotación, conservación y mantenimiento (artículos 5.2, 6.2, 7.2 y 9.2). La lógica apunta a que serán costes soportados específicamente (o calculados proporcionalmente) por la ejecución de estas medidas de emergencia.

Al margen de todo ello, la utilización más habitual de cánones y tarifas en situaciones de sequía extrema va a tener un cariz diferente que ya ha sido insinuado anteriormente. Adentrarnos en ello nos aparta mucho más de la senda de la prevención, que supone utilizar el tributo para gestionar el riesgo natural, porque

---

[1032] BOE 9 mayo 2015, núm. 111.

implica tratar un momento muy posterior en el que se procede a la recuperación y reparación tras la catástrofe. Pero, con el permiso oportuno, se introducen unos apuntes sobre su tratamiento en términos de ayuda fiscal.

Efectivamente, es común que una de las medidas aprobadas para paliar los efectos perjudiciales cuando existe una situación catastrófica de sequía sea la exención (o en alguna ocasión, el aplazamiento, moratoria o fraccionamiento) del cobro de cánones y tarifas, fundamentalmente favoreciendo al uso de agua de riego. Este beneficio fiscal es la forma tradicional en la que se ha utilizado estos tributos para gestionar una situación de emergencia.

Y se dice que es una práctica reiterada en situaciones de sequía, a pesar de que la propia normativa establece expresamente una prohibición expresa en el artículo 304 RDPH. Así, establece que los ocasionales fallos en el suministro producidos por sequía o fuerza mayor no conllevan la exención de la tarifa de utilización. Lo cual guarda todo su sentido, como expresa Jiménez Compaired, por dos razones básicas que se resumen en que el hecho imponible del tributo grava la disponibilidad del recurso y no la disposición o el consumo de agua y en que la finalidad del mismo es recuperar costes fijos por la financiación y explotación de una obra hidráulica[1033].

Sin embargo, este veto reglamentario a la exención fiscal se ha dejado sin efecto en no pocas ocasiones en virtud de la jerarquía legal que impone la aprobación de normas con rango de ley (reales decretos-leyes)[1034] cada vez que acontece un episodio de sequía extrema o prologada, en los que se adoptan medidas urgentes de carácter temporal para compensar los daños que sufre generalmente el sector agrario, entre las que se encuentran dichos beneficios fiscales respecto al cobro de tarifas y también de cánones de regulación. Sin ánimo exhaustivo, pueden citarse varias normas, por las que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños producidos fundamentalmente en el sector agrario en los períodos en los que este país ha sufrido sequía: Real Decreto-ley 10/2005, de 20 de junio[1035], Real Decreto-ley 9/2006, de 15 de septiembre[1036], Real Decreto-ley 9/2007, de 5 de octubre[1037], Real Decre-

---

[1033] JIMÉNEZ COMPAIRED (2019), págs. 142 y 143.

[1034] Es conveniente dejar meramente apuntado las denuncias que la doctrina ha venido realizando al uso abusivo de este tipo de normas con rango de ley y de la aplicación de medidas excepcionales para gestionar lo que es una situación climática normal en nuestro país, con episodios cíclicos de sequía. Al respecto, cabe reproducir las palabras de Brufao Curiel: "En el asunto que nos ocupa examinaremos el empleo, a nuestro juicio injustificado, de la figura del real decreto-ley en circunstancias cíclicas de escasez de agua que poco tienen que ver con tales excepciones o necesidades urgentes, basándose en el empleo equivocado del concepto científico de sequía, con los resultados fatales de ineficacia y despilfarro de recursos públicos, así como de no pocos casos de irregularidades y corruptelas" [BRUFAO CURIEL (2012), pág. 201].

[1035] BOE núm. 147, de 21.

[1036] BOE núm. 222, de 16.

[1037] BOE núm. 240, de 6.

to-ley 8/2008, de 25 de octubre[1038], Real Decreto-ley 14/2009, de 4 de diciembre[1039], Real Decreto-ley 10/2017, de 9 de junio[1040]. Este último dio lugar a la Ley 1/2018, de 6 de marzo[1041], por la que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en determinadas cuencas hidrográficas y se modifica el TRLA.

La tónica general en estas normas es ceñir el ámbito subjetivo de aplicación a titulares de explotaciones agrarias que o bien han sufrido una reducción de la dotación de agua igual o inferior al 50% respecto de una campaña normal, o bien que han tenido determinados porcentajes de pérdidas brutas en los cultivos[1042]; aunque también se suele incluir como beneficiario a la Mancomunidad de los Canales de Taibilla por sufrir desequilibrio económico como consecuencia de la falta de recursos, entre otras causas, por los contratos de cesión temporal de derechos necesarios para garantizar el abastecimiento de sus poblaciones. Los efectos de las medidas se ciñen a un ámbito territorial delimitado por los sistemas afectados de las distintas cuencas hidrográficas que se suelen enumerar en un Anexo. Una de las ayudas estatales va referida a la mentada exención de las exacciones relativas a la disponibilidad de agua de riego (cánones y tarifas) y de determinados gastos incluidos en las tarifas de trasvase; incluso permitiendo la devolución de los importes ya pagados en el ejercicio.

Y en algún caso consta expresamente aprobada una compensación a los organismos de cuenca por la reducción de ingresos mediante la transferencia de caudales provenientes de partidas presupuestarias estatales, pero también con una fórmula peculiar incluida en la última de las leyes citadas donde se incrementó el tipo gravamen del canon de utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica, con la modificación del artículo 112 bis del TRLA, para que precisamente el organismo de cuenca como sujeto activo tuviera cubierta el nivel de ingresos tributarios a pesar de la merma por los otros beneficios fiscales.

Por último, meramente mencionar que no son los únicos beneficios fiscales aplicados en situación de sequía, que tienen por objeto cánones y tarifas; también constan en fechas anteriores que se aplicaron moratorias, aplazamientos o fraccionamientos del tributo en diferentes textos como, por ejemplo, el Real Decreto-ley 8/1993, de 21 de mayo[1043] y el Real Decreto-ley 6/1994, de 27 de mayo[1044] o el Real Decreto-ley 4/1995, de 12 de mayo[1045].

[1038] BOE núm. 258, de 25.

[1039] BOE núm. 293, de 5.

[1040] BOE núm. 138, de 10.

[1041] BOE núm. 58, de 7.

[1042] En concreto, en la última norma citada, Ley 1/2018, se condiciona la concesión de las ayudas a pérdidas brutas de necesidades al menos el 20 % de la producción normal en zonas desfavorecidas y de un 30 % en las demás zonas, de conformidad con lo criterios establecidos por la Unión Europea.

[1043] BOE 27 mayo 1993, núm. 126.

[1044] BOE núm. 127, de 28. Esto puede contrastarse en otros instrumentos del mismo rango como el 3/1992, de 22 de mayo (BOE núm. 127, de 27) o el 8/1993, de 21 de mayo (BOE núm. 126, de 27). Con posterioridad al Decreto-ley de 1994 se mencionan siempre las dos figuras [Real Decreto-ley 4/1995, de 12 de mayo (BOE núm. 118, de 18); Ley 8/1996, de 15 de enero (BOE núm. 15, de 17); o Real Decreto-ley 24/1997, de 12 de diciembre (BOE núm. 298, de 13)].

[1045] BOE 18 mayo 1995, núm. 118.

En relación a las exenciones de cánones y tarifas, que reiteradamente se han aprobado por disposición legal como una medida reparadora del daño que han sufrido los agricultores por la sequía, cabe hacer una última precisión. A estas alturas, es obvio que, en cualquier fase del ciclo hídrico, los instrumentos financieros existentes en torno a los servicios de agua deben cumplir con el principio de recuperación de costes. Por lo tanto, cualquier bonificación que se aplique respecto de los mismos supone una excepción al principio económico y, por ende, una salvedad a la obligación que tienen todos los usos de contribuir al pago de los mismos. Esto significa que también en estos casos se debe justificar la concurrencia de los presupuestos exigidos en el apartado 3 del art. 111 bis. del TRLA (por derivación de los marcados en el artículo 9.4 de la DMA) para poder aplicar dichas excepciones con ocasión del fenómeno hidrológico extremo. Es decir, a una situación no habitual por condiciones climáticas (o geográficas, económicas o sociales), se le debe unir la garantía de que se cumplen los objetivos medioambientales, aunque pueda estar justificado rebajar las condiciones más rigurosas en virtud de lo dispuesto en el artículo 92 bis.3 TRLA. Diferente cuestión es que, en este caso, no pueden seguirse los trámites procedimentales trazados en el apartado 3 del art. 111 bis del TRLA, relativos a la aprobación por orden ministerial, previa audiencia del organismo de cuenca, dado que se trata de un beneficio fiscal.

Se realizan las anteriores consideraciones a la vista de previsiones como la recogida en el PH de la DH del Miño-Sil (segundo ciclo, 2016-2021) y, en concreto, en el apartado 6.3 del capítulo 9, dedicado a las excepciones al principio de recuperación de costes que incluye las relativas al pago de cánones y tarifas con motivo de sequía. Dicho apartado indica que las comunidades de usuarios pueden requerir al Presidente de la confederación para que, a su vez proceda a proponer al Ministro correspondiente la adopción de medidas extraordinarias, cuando se den unas circunstancias determinadas (que el 25% de la superficie de riego se encuentra en sequía por haber superado el umbral de alerta durante al menos tres meses de la campaña de riego). Entre esas medidas que se pueden proponer, se recoge una expresamente: "la excepción al pago de tarifas y cánones"[1046]. Pues bien, es evidente que poca efectividad final tienen estas previsiones en relación a la medida fiscal extraordinaria, cuando ni siquiera dependen de resolución ministerial, sino de norma con rango legal.

Precisamente está contemplada la previsión expresa en virtud de ley en el caso del canon de regulación que gestiona la Comunidad Autónoma de Cataluña respecto a las obras hidráulicas cedidas desde el Estado. Efectivamente, estos tributos que se regulan en el artículo 78 de la ley catalana en materia de aguas (Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre) llevan aparejada una exención establecida en el apartado cuarto del citado precepto. Y esta disposición legal permite que aquellos usuarios agrícolas, que han sufrido como consecuencia de una situación

[1046] Capítulo 9 de la memoria del PH del Miño-Sil, segundo ciclo (2016-2021), pág. 182.

de sequía una reducción del 30% de sus dotaciones respecto a aquellas que han disfrutado en los tres años anteriores, queden exonerados en el pago del canon de regulación durante el tiempo que permanezca activado el escenario de excepcionalidad de, como mínimo, nivel 1, al amparo de lo establecido por el Gobierno en lo concerniente a la adopción de medidas excepcionales y de emergencia en relación con la utilización de los recursos hídricos.

En el caso de los cánones de regulación y tarifas de utilización que han sido asumidos por la Comunidad Autónoma de Andalucía también se han aplicado exenciones a los usuarios de agua de riego como medida excepcional por situación de sequía. Pero no se contempla como en la Comunidad Autónoma catalana a modo de previsión general en la legislación de aguas, sino que se sigue el modelo estatal de exoneraciones fiscales puntuales aprobadas por norma legal (a título ilustrativo, cabe citar la DA 13ª de la Ley 9/2010, de 30 de julio, que eximía de pago a los ejercicios 2007 y 2008 a determinadas zonas de riego[1047]).

B. Otros instrumentos financieros relacionados con infraestructuras que permiten la disponibilidad de agua en alta

Como se dejó claro en el capítulo precedente, el canon de regulación y la tarifa de utilización que se regulan en el artículo 114 del TRLA, y correlativos, no son los únicos instrumentos financieros que existen asociados a la red primaria. Es más, en esta fase hídrica es donde más confluye lo que Embid Irujo[1048] ha denominado la sectorialización en el ámbito del régimen económico-financiero, poniendo de manifiesto la existencia de otros regímenes diferentes del que se regula en el TRLA (como el propio de las transferencias de recursos hídricos entre demarcaciones hidrográficas, o los que se basan en un régimen de convenios y acuerdos privados o los que derivan de la legislación agraria, entre otros).

En este apartado se va a tratar aquellos instrumentos económicos que derivan de la gestión encomendada en esta fase a otros organismos públicos, a sociedades públicas, pero también a concesionarios. Del mismo modo se hace referencia los tributos propios de las CCAA que o bien retribuyen propiamente el servicio de abastecimiento en alta en forma de tasa o bien destinan su recaudación a sufragar la construcción y explotación de infraestructuras hidráulicas, en forma de impuestos. Y respecto a todos ellos, lo que interesa son las tres cuestiones referidas anteriormente: el cumplimiento del principio de recuperación de costes, el fomento del uso eficiente del agua y la relación directa con medidas atinentes al riesgo de sequía o al propio fenómeno.

[1047] En idéntico sentido, cabe mencionar una ley precedente, la Ley 12/2006, de 27 de diciembre, sobre Fiscalidad Complementaria del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BO Junta de Andalucía núm. 251, de 30), cuya disposición 6ª eximía del pago de los tributos de los ejercicios 2005 y 2006 en relación a las explotaciones agrarias de regadío situadas en las zonas declaradas en sequía en virtud de Decreto estatal.

[1048] EMBID IRUJO (2009), pág. 69 y 70.

a. La aplicación del principio de recuperación de costes en otros instrumentos financieros relacionados con el abastecimiento en alta

Embid Irujo[1049] explicaba que el régimen económico del agua no es únicamente de derecho público, sino también de derecho privado. Y, como ejemplo de ello, Setuáin Mendía[1050] mencionaba las tarifas que reciben las sociedades estatales por construir y explotar las obras hidráulicas. Es cierto que estas consideraciones se hacían en un contexto legal y doctrinal en el que se catalogaban dichas tarifas de precios privados (actualmente podría ser dudosa dicha calificación, aunque se sustenten en la suscripción de convenios privados), sin embargo, tiene plena vigencia por sus consecuencias. Y es que los principios del régimen económico del agua, recuperación de costes y quien contamina paga, se predican no solo de las exacciones fiscales, sino también de todas aquellas tarifas (precios públicos o PPCPNT) que tienen relación con los servicios del agua.

Es más, la aplicación absoluta de los principios básicos que impuso la DMA (a salvo de la concurrencia de situaciones excepcionales) no se tiene que ver afectada ni por la antigüedad del instrumento económico, ni por la dificultad de encaje en configuraciones tributarias o tarifarias ya preexistentes, ni por el agente público o privado que recibe la contraprestación. Veamos su presencia en las distintas figuras.

- Hay tarifas longevas, como aquellas que cobra la Mancomunidad de Canales del Taibilla, que ciertamente se diseñaron para cubrir todos los gastos de financiación y explotación de las obras hidráulicas (art. 8 de la Ley de 27 de abril de 1946), incluso presuponiendo ajustes si acaecía algún desequilibrio económico[1051]. Aunque no faltan autores[1052] que siembran la duda respecto a la recuperación total de costes, cuando defienden que "*una aplicación puramente matemática del principio no parece razonable en el ámbito*" de la Mancomunidad. En cualquier caso, ya se sabe que el planteamiento europeo encierra una triple repercusión de costes (no solo los propiamente financieros u operativos del servicio, sino también ambientales y del propio recurso) y la configuración de estas tarifas no permite recobrar mucho más allá de los primeros costes. Este es otro supuesto en el que estaría justificado la implementación de una figura tributaria independiente y generalizada que internalice esos costes ambientales y del recurso. El anteriormente mencionado impuesto sobre la extracción del agua.

[1049] EMBID IRUJO (2009), pág. 72.

[1050] Así lo expresa SETUÁIN MENDÍA (2013), pág. 222

[1051] Un repaso por el devenir tarifario de la Mancomunidad respecto al suministro en alta, permite constatar una historia de permanentes incrementos de tarifas asociados a la necesidad de equilibrar las cuentas del organismo. Para una mejor compresión de la cuestión, véase la obra de MELGAREJO MORENO y MOLINA GIMÉNEZ (2017).

[1052] MELGAREJO MORENO y MOLINA GIMÉNEZ (2017), pág. 229.

- Sobre figuras existentes en esta fase en alta concebidos como instrumentos recuperadores de costes, cabe referirse a otra exacción, en este caso gestionada por la Administración catalana. Se trata de la tarifa por la prestación del servicio a través de las instalaciones de la red de abastecimiento Ter-Llobregat gestionada por la Generalitat, regulada en el artículo 39 de la Ley catalana de aguas como PPCPNT. Pues bien, esta figura está regulada legalmente para que la entidad que presta el servicio recupere la totalidad de los costes que asume, garantizando expresamente que no tenga pérdidas económicas[1053]. Incluso, se prevé que la Generalitat aplique medidas para garantizar la recuperación íntegra de los costes si las tarifas tuvieran que ser modificadas a causa de la política económica (art. 39.3 de la misma).

- En cuanto a la recuperación de los costes a través de las tarifas que cobran las sociedades instrumentales de carácter estatal creadas con el fin de ejecutar y, en su caso, explotar la obra hidráulica de carácter público, hay que decir que ni siquiera la tarificación es objeto de mención en el precepto del TRLA referido a las mismas (art. 132), más allá de las aportaciones de las administraciones públicas. Embid Irujo ya incidió en su momento que la sumisión al derecho privado que regía el funcionamiento de las sociedades estatales y, por ende, de los convenios que suscribían para acometer la construcción y explotación de las obras hidráulicas supuso una "desaparición forzosa" de la aplicación a estas actuaciones del régimen tributario general que deriva del artículo 114 del TRLA[1054].

Pero si se repasan los convenios suscritos por las sociedades estatales Acuamed y Acuaes, se comprobará que no todos los costes generados por la construcción de una infraestructura hidráulica se recuperan de los usuarios a través de las tarifas. En los convenios suscritos por las sociedades estatales se produce un reparto de la financiación de la inversión, entrando en juego aportaciones por diversos cauces: fondos propios de la sociedad estatal, aportaciones de la Administración y/o comunidades de usuarios que encomiendan la ejecución y explotación de la obra, aportaciones de fondos europeos y operaciones financieras. Los porcentajes de inversión de cada parte son diferentes según la obra hidráulica y en algún caso no concurren todas las fuentes indicadas. Ahora bien, lo que es clave es que solo

---

[1053] Como gastos que deben recuperarse a través de las tarifas, el artículo 39.2 del Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre incluye los siguientes: "a) *Los gastos de explotación y conservación de las instalaciones de la red de abastecimiento Ter-Llobregat adscritas al Ente o que sean de su titularidad. b) Las amortizaciones de las instalaciones de la red de abastecimiento Ter-Llobregat, adscritas al Ente o que sean de su titularidad, calculadas de acuerdo con su vida útil, sin perjuicio de las eventuales subvenciones de capital que pueda recibir para su financiación) Los gastos generales y de estructura) La dotación destinada anualmente al fondo de sequía y fijada por el Consejo de la Red de Abastecimiento Ter-Llobregat de la Agencia Catalana del Agua. Esta dotación se considera, a todos los efectos, como gasto del ejercicio del Ente y queda afectada a financiar los gastos adicionales de funcionamiento de las infraestructuras de producción y potabilización de agua, de acuerdo con las directrices de explotación que fije el Consejo de la Red de Abastecimiento Ter-Llobregat para hacer frente a situaciones de sequía.) Los gastos de financiación de las inversiones de la red de abastecimiento Ter-Llobregat. f) Los resultados negativos del ejercicio anterior siempre que no hayan podido ser compensados con resultados positivos de otros ejercicios".*

[1054] EMBID IRUJO (2003), pág. 292.

la parte cubierta por recursos propios de la sociedad estatal es la que se recupera con las tarifas que cobra de los usuarios, junto con los gastos procedentes de las operaciones financieras[1055].

Cabe pensar que la parte correspondiente a la aportación de la Administración o comunidad de usuarios interesadas (quien además será generalmente el usuario de la infraestructura y pasará posteriormente a pagar la tarifa a la sociedad estatal) se va a recuperar con los ingresos percibidos por los servicios que preste posteriormente dicha Administración, ya sea abastecimiento en alta, o suministro urbano o de regadío (o en su caso saneamiento, si la obra es de esta naturaleza). Pero hay que reconocer que no existe garantía plena de ello, por falta de una imposición legal expresa más allá del principio general del art. 111 bis del TRLA, con una eficacia muy insuficiente a estos fines[1056]. Y, desde luego, lo que consta es que no se recuperan los fondos europeos, a pesar de que en alguna obra hidráulica es el mayor porcentaje de inversión[1057]. Por lo tanto, no puede sino hablarse de una recuperación parcial respecto de las tarifas que cobra la sociedad estatal por la explotación de la obra hidráulica.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 132 del TRLA, hay que admitir que el modelo imperante basado en convenios suscritos con los usuarios tiene cobertura legal. Ahora bien, también cabe entender que las tarifas que cobran las sociedades estatales no son precios privados sometidos a la negociación inter-partes, sino que tienen la naturaleza jurídica de prestaciones patrimoniales públicas no tributarias. Y como tales se ven sometidas al principio de reserva legal. Se ha defendido anteriormente la necesidad de una norma con tal rango para delimitar sus elementos esenciales, entre ellos, los criterios de cuantificación. Y siguiendo esta posición, hay que abogar por una adaptación de las tarifas que cobran las sociedades estatales a la normativa vigente en los términos referidos, aprobando la norma correspondiente y aprovechando esta coyuntura, debería darse cumplimiento al principio de recuperación de todos los costes de ejecución y explotación de la obra a través de la tarificación, a salvo de las excepciones justificadas. Lo que permitiría, además, garantizar un ajuste económico en la gestión de muchas obras hidráulicas, que en estos momentos están siendo financieramente deficitarias.

[1055] En el caso de ACUAES, se deja constancia en los convenios reguladores de las pautas para cuantificar las tarifas, que se desglosan en tres componentes: el componente fijo que cubre los costes de inversión de los fondos propios de la sociedad, más los gastos generales de la misma; el componente variable que cubre los gastos de funcionamiento, explotación y conservación de la infraestructura, más otros gastos; y el componente financiero, inclusivo de la cuota de amortización e intereses de la operación financiera.

[1056] Sí que se ha podido comprobar que en el seno de la DH del Guadalquivir hay algún caso en el que los importes de las facturas emitidas por ACUAES engrosan los costes que sirven para calcular el canon de regulación de los embalses la Breña II y Arenoso para el ejercicio 2021.

[1057] Este es el caso del Convenio regulador entre los Concellos de Pontevedra, Sanxenxo, Poio, Marín, Vilaboa y la Sociedad Mercantil Estatal Aguas de las Cuencas de España, cuya Adenda nº 3 fue suscita con fecha de 18 de febrero de 2020, y en el que la obra de abastecimiento proyecta se cubría en más de un 57% con fondos de la Unión Europea.

- En el caso de los contratos de concesión de obra pública en los términos previstos en los artículos 247 a 283 LCSP, es sabido que el concesionario tiene derecho a cobrar de los usuarios o de la Administración una tarifa por la utilización de la obra pública, que tiene la naturaleza jurídica de PPCPNT de conformidad a lo dispuesto en los artículos 257 y 267 LCSP. Lo que interesa en este punto es constatar si la configuración legal de estas tarifas cumple con la obligación de recuperar los costes de los usuarios.

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 267.2 LCSP es la Administración la que delimita las tarifas de la explotación de la obra. De esta manera refiere el precepto que el órgano de contratación fija la cuantía máxima en el acuerdo de adjudicación y, por lo tanto, con carácter previo a la ejecución y explotación de la obra. En puridad cabe entender que esta forma de aprobación y cuantificación de PPCPNT vendría a contradecir el principio de reserva legal en los términos establecidos en el artículo 31 de la CE, dado que no existe, como sería preciso, una norma con rango de ley que delimite unos elementos comunes y mínimos a todas las figuras de esta naturaleza a modo de habilitación legal para su fijación posterior por la Administración contratante. Sin embargo, no lo ha entendido así la doctrina del TC, que considera que las prescripciones establecidas en la propia LCSP dan cumplimiento al principio de legalidad. La STC 63/2019, de 9 de mayo[1058] declaró constitucionales determinados artículos relacionados con la calificación de las tarifas como PPCPNT y vino a interpretar que la LCSP es la ley habilitadora del principio de reserva legal, también respecto a los criterios generales para el cálculo de las tarifas[1059]. Y refiriéndose a estos criterios generales, entiende que de la LCSP se extrae que las tarifas se fijarán en razón al coste del contrato. En este sentido, la Sentencia recoge textualmente lo siguiente: "*Con carácter general, las tarifas se ajustarán al régimen general previsto en el capítulo I del título III del libro primero de la ley (arts. 99 a 102), que establece las reglas para determinar las cuantías (precios) de los contratos del sector público, siendo revisadas con arreglo a lo dispuesto en el capítulo II del mismo título (artículos 103 a 105). De acuerdo con el régimen jurídico legal, las tarifas se fijarán atendiendo al coste, y se fijarán y revisarán de manera específica por parte de la administración [arts. 267.2, 285.1 b) y 290.1 y 5]*".

Dicho lo cual, en el caso de construcción y gestión de obras hidráulicas mediante concesión, el órgano de contratación tendrá que fijar las tarifas en razón a los costes estimados de ejecución de la obra y de gastos de explotación de la

---

[1058] BOE núm. 138, 19 junio 2019.

[1059] Acatar el principio constitucional que deriva del artículo 31.3 CE significa que los elementos esenciales de las prestaciones patrimoniales públicas deben estar regulados por norma legal. Sin embargo, una ley que tiene por objeto exclusivamente la contratación pública, puede delimitar alguno de los condicionantes de las tarifas que sirven de contraprestación en este contexto contractual, pero no agotar la regulación legislativa necesaria sobre la configuración básica de las mismas.

misma[1060]. El reparo que debe hacerse, desde la perspectiva de recuperación de los costes, es que estas tarifas que fija el órgano de contratación se conciben como importes máximos y, por lo tanto, no impiden que el concesionario pueda exigir tarifas inferiores en función de su estrategia empresarial. Y esto puede implicar que los precios que se pasen al cobro no cubran los costes que deben repercutirse en los usuarios, produciéndose lo que sería una excepción al principio económico sin concurrir las circunstancias justificadas legalmente. Esa apariencia de descoordinación normativa solo requiere de la implicación de quien tiene la responsabilidad de respetar el principio y garantizar su cumplimiento *ex* art. 111 bis.1 TRLA, que no es otra que la Administración concedente a la hora de limitar y controlar la tarificación, por mucho que se perfile como criterios de máximos.

- En otro orden de cosas, los tributos autonómicos calificados de tasa, en tanto retribuyen o pueden retribuir la prestación del servicio de abastecimiento en alta, como es el caso del canon de aducción de Castilla-La Mancha o la tasa cántabra de abastecimiento de agua. Pueden servir de instrumentos financieros recuperadores de costes, no solo por su condición de tasa, sino teniendo en cuenta la finalidad a la que van destinados; así el artículo 40.2 de ley manchega 12/2002, de 27 de junio, dispone que el canon de aducción sirve para financiar los gastos de gestión y, en su caso de inversión, de determinadas infraestructuras hidráulicas. Por su parte, la legislación cántabra obliga a la comunidad autónoma y a los municipios a tener en cuenta, entre otros principios, al principio de recuperación de costes, a la hora de planificar, construir y gestionar los servicios de abastecimiento y saneamiento, así como de aprobar sus tributos correspondientes. Dentro de estos costes, se prevén expresamente los costes de inversión, conservación explotación y mantenimiento de los sistemas, así como los costes medioambientales (art. 20 Ley 2/2014, de 26 de noviembre)[1061].

- En el capítulo precedente se hizo repaso a las figuras tributarias propias de algunas CCAA que gestionan cuencas intracomunitarias: Galicia, País Vasco, Cataluña y Andalucía. Es cierto que estos tributos no siempre están asociados directamente al servicio de abastecimiento en alta, pero sí que se vinculan de alguna forma a la financiación de las infraestructuras ligadas al mismo; lo que justifica su inclusión en este apartado.

[1060] En relación a la revisión de las tarifas (que se conciben como precio) hay que tener presente que en razón al art. 103.2 LCSP *"no se considerarán revisables en ningún caso los costes asociados a las amortizaciones, los costes financieros, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial"*. Distinta es la posibilidad de restablecer el equilibrio económico en los términos estrictos establecidos en el artículo 270 LCSP y siempre que el desajuste no sea fruto de en una mala previsión de la demanda realizada en los estudios económicos previos del concedente o del concesionario.

[1061] La otra tasa autonómica existente es la tasa valenciana por el servicio de abastecimiento en alta de agua potable desde la estación de tratamiento de agua potable de Alzira regulada por la Ley 20/2007, de 28 de diciembre de la Generalitat, de tasas (DO de la Comunidad Valenciana núm. 820, de 30). En esta norma, sin mencionar la recuperación de costes, la cuota se calcula aplicando un importe fijo por metro cúbico de agua consumido por los municipios como sujetos pasivos. Solo aclara que sus ingresos se afectan en un cuarenta por ciento a la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana y otros cuarenta cinco por ciento a los gastos derivados de la explotación y mantenimiento de la citada estación de tratamiento de Alzira.

En cuanto a la obligación de recuperar los costes en los términos de la DMA, lo primero que se advierte es la presencia prioritaria del principio en todas las legislaciones autonómicas en materia de aguas, como uno de los principios inspiradores de la gestión hídrica [artículos 3.1 g) y 3.2 de la Ley de Aguas gallega o artículo 5.11 de la Ley de Aguas de Andalucía] y, por supuesto, como principio ordenador del régimen económico-financiero (Título IV relativo a la política de recuperación de costes de la Ley de Aguas gallega, el art. 41.2 de la Ley de Aguas Vasca, el art. 3.3 del Texto Refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña).

Así las cosas, los tributos propios creados en Galicia, País Vasco y Cataluña bajo la denominación de canon del agua, son impuestos considerados de carácter ambiental, en tanto tienen como finalidad proteger el dominio público hidráulico y se encuentran afectados a las actuaciones de prevención, mantenimiento y recuperación de los caudales ecológicos, del medio acuático, la consecución de objetivos medioambientales, sin obviar la posibilidad de aplicar su recaudación a la financiación de inversiones y explotación de las infraestructuras necesarias para ello[1062] (artículos 44 de la Ley gallega, 63 de la Ley vasca y 43 de la Ley catalana, respectivamente). Por lo tanto, se trata de figuras impositivas configuradas, en cierta forma, para internalizar los costes ambientales que supone el uso del agua, permitiendo repercutir a quien provoca esa afección (los usuarios del agua) determinadas consecuencias económicas. Y, desde esta perspectiva, se pueden concebir como instrumentos de recuperación parcial de costes, en cuando a los costes medioambientales[1063].

- Ahora bien, con un planteamiento distinto se establece el canon de mejora andaluz, en sus dos versiones (canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de interés de la comunidad autónoma y canon de mejora de las infraestructuras hidráulicas competencia de las entidades locales). En este caso se trata de un impuesto, pero ya no tendrá una explícita implicación medioambiental como los anteriores (de hecho, no se contempla ni en su finalidad ni en su objeto, descritos en el artículo 73 de la Ley de Aguas andaluza), sino que su fin es la financiación de infraestructuras hidráulicas de cualquier naturaleza a lo largo del ciclo integral del agua, tanto en el ámbito de actuación autonómica, como de las entidades locales andaluzas. A pesar de ser una figura impositiva, cuya cuantificación no se realiza en función de los costes generados por las infraestructuras[1064], no deja de ostentar una afectación

---

[1062] No podemos negar que dichas infraestructuras pueden ser principalmente las destinadas a la última fase del ciclo hídrico relativa al saneamiento y depuración. Pero la ley no distingue, ni específica concretamente ese supuesto, por lo que bien pueden incluirse obras hidráulicas relacionadas con el abastecimiento.

[1063] De este modo se reconoce expresamente en el propio Preámbulo de la Ley de Aguas de Galicia, disponiendo lo siguiente: "*La razón de ser entre el canon y el coeficiente de vertido a sistemas de depuración es doble: por un lado, esa dualidad sirve para recuperar los costes medioambientales a que se refiere la Directiva marco del agua y, por otro, para permitir la realización de principios como el de solidaridad intraterritorial y el de justicia*".

[1064] La cuota tributaria en el caso del canon de mejora autonómico está conformada por una cuota fija por la disponibilidad del agua y una cuota variable en función del consumo o uso del agua.

que le ayuda a ser un instrumento factible de recuperación de los mismos. De hecho, la propia Ley de Aguas de Andalucía (en su artículo 64) recuerda que todas las administraciones públicas, sin distinción (autonómica y locales), deben aplicar el régimen financiero de acuerdo a los principios de la DMA, con mención expresa al principio de recuperación de costes.

Y precisamente en el artículo 94 de la misma Ley, referido al canon destinado a las infraestructuras locales, al dejar señalados los modelos posibles de cuota tributaria, advierte que se deben fijar "*las cuantías necesarias para que la suma de los ingresos obtenidos durante la vigencia de la misma, sean los suficientes para cubrir las inversiones a realizar y, en su caso, los costes financieros que generen las mismas, y sin que su importe total pueda superar el de las tarifas vigentes de abastecimiento y saneamiento del agua*".

En cualquier hay que tener en cuenta que estos cuatro últimos tributos autonómicos mencionados no se conciben propiamente como mecanismos de recuperación de inversiones o como instrumentos mediante los cuales los usuarios contribuyen al pago de costes generados por los servicios en alta o referidos al ciclo integral del agua. Ello es perfectamente entendible dada su naturaleza jurídica de impuesto, que le desvincula de cualquier beneficio de los usuarios sobre determinadas obras hidráulicas financiadas por la comunidad autónoma o sobre servicios públicos de titularidad autonómica. Sin perjuicio, claro está, de que tengan un carácter afectado a la financiación general de infraestructuras hidráulicas o de que pueda internalizar costes de cariz medioambiental por el uso del agua.

b. Escasamente se arbitran medidas de fomento del uso eficiente del recurso

Es evidente que el servicio de abastecimiento en alta se equipara generalmente con la explotación de las infraestructuras públicas necesarias para su prestación desde el punto de vista del régimen económico-financiero asociado al mismo. En esta fase hídrica la utilización del recurso se sustenta principalmente en las concesiones administrativas de derechos de uso; y ello resulta determinante a la hora de cuantificar la contraprestación del servicio porque, de forma lógica, suele basarse en el caudal concedido. Además, los usuarios son generalmente municipios, comunidades de regantes o concesionarios hidroeléctricos, por lo que no son propiamente usuarios finales.

Y esto tiene como consecuencia que escasamente se encuentran estructuras tarifarias que promuevan el uso eficiente. De tal forma que ni tienen generalmente en cuenta el consumo de agua para el cálculo de la tarifa, ni aplican tarifas progresivas, ni medidas complementarias de carácter económico a fin de penalizar el despilfarro o fomentar el ahorro. Hagamos un repaso sobre el estado de la cuestión.

- Lo dicho se puede apreciar respecto del abastecimiento que provee la Mancomunidad de los Canales de Taibilla, al aplicar una misma tarifa por volumen concedido.

- También ocurre en el abastecimiento en alta del Ter-Llobregat, cuya tarificación se aprueba por la Agencia Catalana del Agua, aunque sea el resultado de tres tipos de tarifas: una tarifa fija regional a todos los municipios receptores del agua, una tarifa fija metropolitana cobrada en algún municipio (como en el Prat del Llobregat) y una tarifa fija e idéntica para todas las poblaciones que se multiplica por el volumen de agua suministrada

- Alguna diferencia clara puede constatarse en las tarifas conveniadas que reciben las sociedades estatales con ocasión de la construcción y explotación de infraestructuras hidráulicas. Así, en los convenios suscritos con ACUAES suelen aparecer clausulas expresas sobre las fórmulas de recuperación de los costes a través de las tarifas que cobra de los futuros usuarios, pero que se calculan teniendo únicamente como base los propios costes generados, sin utilizar criterios adicionales como el volumétrico. La tónica es que estas tarifas se descompongan en tres partes. Un componente fijo destinado a la amortización de la inversión (que a su vez se subdivide en dos componentes fijos, por un lado la parte financiada a través de préstamos bancarios solicitados por la sociedad estatal y, por otro lado, la parte que cubre los déficits por las tarifas provisionales que comenzaron a pagar los usuarios); un componente variable de la tarifa, destinado a cubrir los gastos de explotación y conservación de la infraestructura, así como gastos propios de la sociedad estatal; y un componente técnico que permite recuperar los fondos propios de ACUAES aportados en los costes totales de la inversión.

- Sin embargo, la situación cambia en las tasas autonómicas que retribuyen el abastecimiento en alta. No tanto en el caso del canon de aducción de Castilla-La Mancha, cuyos sujetos pasivos son las entidades locales y cuya base imponible se corresponde con el volumen de agua registrado a la salida de las infraestructuras de abastecimiento en alta, aunque se exige un volumen mínimo de facturación (que no favorece la eficiencia) y la cuota tributaria es el resultado de aplicar un tipo de gravamen fijo. Diferente es el caso de la tasa de abastecimiento de Cantabria que, a pesar de que los sujetos pasivos son fundamentalmente los municipios, recoge diversas medidas proclives al ahorro hídrico. La base imponible es idéntica a la del canon manchego, sin embargo, su cuota tributaria es fruto de tres tipos de tarifas con fundamento en criterios volumétricos: una tarifa fija de garantía de suministro y dos tarifas variables. La primera tarifa variable se aplica al volumen hídrico suministrado; lo que ocurre es que en el caso del agua bruta la tarifa es invariable a lo largo del año, a diferencia de lo sucede con el suministro de agua potable (aunque evidentemente este suministro está relacionado con la fase en baja) que tiene dos tarifas distintas según la época del año, en invierno es más barata que en verano. Pero tanto en el suministro de agua bruta como potable hay otra tarifa variable, sensiblemente más alta que las otras, que se aplica sobre el exceso de agua suministrada respecto del volumen de garantía o el valor estimado de consumo [artículo 43.3 c) de la Ley cántabra 2/2014, de 26 de noviembre]. Es una buena muestra de que es dable introdu-

cir medias de carácter financiero, penalizando un mayor consumo. Aunque parezca que su eficacia es limitada por no afectar a usuarios finales, puede ser una fórmula para presionar a las administraciones que suministran en baja en la aplicación de medidas de fomento del ahorro si se constata que se dispara el consumo.

- Mención también merece la tarificación por el abastecimiento de agua de la Comunidad Autónoma de Madrid. Así, el Decreto 29/2018, de 17 de abril[1065], recoge las tarifas máximas por los distintos servicios, incluido el correspondiente a la aducción. De esta manera, se establece para cada servicio una parte fija o cuota de servicio y una parte variable en razón al caudal consumido según tres bloques progresivos, que son distintos dependiendo del tipo de uso (uso doméstico o asimilado, uso comercial o asimilado, uso industrial o asimilado y otros usos que incluyen el riego de zonas verdes). Junto a ello, hay una particularidad reseñable y es que incluye una tarificación estacional[1066], de tal forma, que salvo el primer bloque de consumo que tiene una tarifa unitaria, el resto de bloques tiene dos tarifas, una para los meses de invierno y otra más cara para los meses de verano.

- La utilización racional y sostenible del recurso se recoge como principio inspirador en las legislaciones autonómicas de aquellas CCAA que gestionan DH intracomunitarias. Y respecto de sus tributos propios, hay que admitir que su configuración sí que sigue criterios asociados a un fomento del uso eficiente. En todos ellos el hecho imponible está basado en el uso o consumo real o potencial del agua y la base imponible (bajo el método general de estimación directa) se corresponde con el volumen real o potencial de agua expresado en metros cúbicos. En lo que difieren es en la estructura tarifaria. Mientras la progresividad es el parámetro que sigue el cálculo de la cuota del canon gallego (de carácter binómico y diferente para cada uso, se obtiene de la aplicación de tipos gravamen diferenciados por tramos de consumo, número de personas o volumen de contaminación), del canon catalán (que se modula en función del consumo y tipo de uso, con alguna similitud al anterior) y del canon de mejora autonómico de Andalucía (con una parte fija por disponibilidad del agua y otra variable según tramos de consumo). Sin embargo, la cuota del canon vasco es proporcional (resultado de aplicar un tipo de gravamen fijo al volumen de agua consumida), lo que no es entendible a la vista del artículo 41.3 de su propia Ley, en el que se anuncia la progresividad como principio ordenador del régimen económico-financiero del agua, aunque se anude particularmente al termino coste del agua.

[1065] BO Comunidad de Madrid núm. 93, 19 abril 2018

[1066] El art. 2 del Decreto 29/2018, define la tarifa estacional, indicando que *"se establecen dos períodos a lo largo del año denominados período estacional de verano y período estacional de invierno. Se considera período estacional de verano el comprendido entre los días 1 de junio y 30 de septiembre, ambos inclusive, y período estacional de invierno el resto del año"*.

- Pese a que tendría más sentido su mención en el abastecimiento en baja, se constata que el canon de mejora andaluz referido al ámbito local es caso aparte, dado que la ley no impone una forma de calcular la cuota, sino lo deja a la discrecionalidad de las EELL, lo cual es coherente con el principio de autonomía local. Lo que ya no parece tan coherente es que entre las alternativas posibles que propone incluya la posibilidad de una cantidad fija por usuario (art. 94 de la Ley de Aguas de Andalucía) cuando esta fórmula no aporta ningún efecto incentivador al uso eficiente y, por ende, no casa con la buena intención pretendida con los principios rectores del artículo 64.1, invocando la normativa europea.

Dicho lo cual, hay que admitir que no abundan las medidas fiscales en estos tributos como incentivos específicos al ahorro y uso racional del agua. En la regulación del canon vasco de agua, todas las exenciones contempladas se sustentan en un consumo nulo o mínimo del agua (queda exonerada la utilización no consuntiva para la obtención de energía o el uso de fuerza motriz, la devolución al medio hídrico de volumen de agua detraído o la captación o entrada por un volumen inferior a 200 metros cúbicos)[1067]. En el caso del canon catalán existen medidas específicamente incentivadoras basada en un menor consumo, donde se modulan coeficientes y tramos de consumo susceptibles de aplicación, es el caso del riego eficiente previsto en el artículo 69.9 de la Ley de Aguas catalana o del llamado "coeficiente de eficiencia", para aquellos usos industriales que introduzcan mejoras para un uso más eficiente del recurso (art. 71.14 a.).

Sin ser un beneficio tributario, puede mencionarse la afectación impositiva que puede utilizarse en aras del ahorro de agua. Ello ocurre en el canon del agua vasco, con un destino previsto de ayudas y recursos a corporaciones locales, entidades y particulares que realicen inversiones para reducir el consumo, especialmente aquellas que tengan por objeto eliminar las pérdidas o fugas (art. 43.1 d. Ley vasca de Aguas).

En alguno de estos tributos se establecen mínimos de consumo para poder facturar el cobro del impuesto. Ello ocurre en el canon catalán, que los denomina mínimos de facturación dentro de las reglas legales de la base imponible, como volúmenes de agua excluidos de su cuantificación (artículo 67.2 de la Ley de Aguas). Aunque en realidad no dejan de ser supuestos de exención impositiva y como tales deberían contemplarse en la norma legal. Así se atisba en el canon

---

[1067] Antes de la reforma introducida por la Ley 13/2019, de 27 de diciembre, con efectos el 1 de enero de 2021, el artículo 47 de la Ley de Aguas vasca recogía bonificaciones fiscales al canon del agua basadas en criterios eficientes de determinados usos. A tal fin, disponía que: *podrán bonificarse hasta el 95%, en función de su contribución al uso sostenible y al ahorro del agua, a la racionalización en el uso del recurso mediante la asignación de diferentes usos en función de la calidad requerida para ellos, o de su contribución a la mejora de la calidad de las aguas y, en general, de su contribución a los objetivos de la planificación hidrológica: a) el uso del agua correspondiente a la alimentación de fuentes públicas y monumentales, limpieza de calles y riego de parques, jardines e instalaciones deportivas públicas, siempre que se realicen por entidades públicas; b) el consumo para uso agropecuario o industrial, siempre y cuando se utilicen las mejores técnicas disponibles; c) el uso de aguas pluviales o de escorrentía".*

vasco. Lo que sucede en este caso es que la exención prevista (del uso doméstico que consuma menos de 130 litros por persona y día) se recoge en el reglamento de desarrollo de régimen financiero, sin un respaldo actual de la ley (art. 5.1 del Decreto 181/2008, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el régimen económico-financiero del canon del agua[1068]) y, por lo tanto, sin cumplir con el principio de reserva de ley (art. 8 LGT).

En cualquier caso, este tipo de medidas que renuncian al cobro de volúmenes mínimos no contribuyen al uso eficiente, sino todo lo contrario, favorecen un mayor consumo si una parte del mismo no tiene ningún coste. Son otro tipo de iniciativas de ayuda social las que deberían adoptarse si lo que está en juego es un acceso universal a un derecho básico.

c. Vinculación del régimen económico del abastecimiento el alta con medidas de prevención o gestión de la sequía

Son muy escasas las previsiones legales que se pueden mencionar sobre la cuestión y, en su caso, se van a encontrar en el ámbito autonómico.

En el entorno de la red Ter-Llobregat, existe la provisión de recursos económicos que conforman el llamado fondo de sequía, cuyo destino es financiar gastos adicionales de funcionamiento de las infraestructuras de producción y potabilización del agua para hacer frente a situaciones de sequía según las directrices de explotación que fije el consejo de la citada red. Hay que decir que este fondo de sequía se ha utilizado para subvencionar el sobrecoste que supone producir agua desalinizada por encima de la producción normal, no solo en situaciones de emergencia hídrica sino también en la fase de prealerta de sequía[1069].

Del mismo modo, es clave su vinculación con la contraprestación exigida por la presentación del servicio de abastecimiento en alta, de tal modo que el fondo se nutre de una parte de los ingresos procedentes de las PPCPNT que percibe el ente gestor de la red [art. 39.2 d) del Decreto legislativo 3/2003, de 4 de noviembre].

Respecto a los cánones de agua catalán y vasco, hay que indicar que el uso del agua para paliar los efectos de catástrofes, desastres o fenómenos extremos está exento de su pago (artículo 64 Ley catalana y art. 46 Ley vasca).

Junto a ello, la Ley catalana de aguas contemplan dos previsiones interesantes por el tono imperativo que utiliza, y aunque tienen distinto objeto y alcance, se ciernen bajo una idéntica finalidad, proclive a cubrir la financiación de cualquier coste que se pueda generar, también en época de sequía o de riesgo de la misma.

[1068] BO del País Vasco núm. 221, de 18 noviembre 2008.

[1069] Consta como una directriz general de la explotación de la red Ter-Llobregat que *"en situaciones de prealerta, alerta, excepcionalidad y emergencia el coste variable de producción de los caudales desalinizados que superen la producción en normalidad será cubierto por el Fondo de Sequía previsto en la cláusula 32 del Pliego de Condiciones Administrativas del contrato de gestión de la red Ter-Llobregat. Por ejemplo, en situación de prealerta el fondo de sequía cubrirá el coste variable de un caudal de producción de 1,32 m3/s (2,12-0,80)".*

La primera de ellas está vinculada directamente a la gestión de la sequía en territorio catalán. Así, el artículo 24.3 e) de la Ley de Aguas de Cataluña ordena que los planes especiales de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía, que elabora la Agencia Catalana del Agua (relativos a la cuenca intracomunitaria), contengan medidas de garantía del principio de recuperación de costes, que incluyan la necesidad de revisar las tarifas correspondientes. Esta disposición permite adaptar las tarifas existentes al alza para cubrir los sobrecostes que pueda ocasionar la sequía.

La segunda previsión se halla en el artículo 73 de la misma Ley de Aguas. En este caso se contempla la posibilidad de modificar y sustituir los tipos de gravamen del canon del agua por otras exacciones, si concurren dos circunstancias: la afección de un uso sobre el estado cuantitativo o cualitativo del agua y la construcción por parte de la Administración autonómica de infraestructuras que tengan por finalidad paliar dicha afección, ya sea por contaminación o por falta de disponibilidad del recurso provocada.

De tal modo que se prevé que sea el usuario que provoca el daño ambiental o el déficit hídrico quien asuma los gastos públicos de contrarrestar los efectos negativos (en la línea del principio quien contamina paga). Es cierto que esta disposición no tiene propiamente que ver con la sequía, pero puede tener una utilidad evidente en su contexto y sobre todo en aras de su prevención. Piénsese en aquellos sectores de la actividad privada que inciden en la escasez hídrica porque consumen un mayor volumen de agua, obligando a acometer inversiones públicas importantes para garantizar objetivos ambientales o las necesidades de agua del resto de la población. El precepto plantea sustituir el canon del agua por otras exacciones si no se opta por incrementar los tipos de gravamen.

La norma da pautas de cálculo de estas exacciones sustitutas que deben albergar los costes causados conforme a unas magnitudes: el caudal vertido o alcanzado, el importe de la inversión, coste de explotación anual, la vida útil de la infraestructura y el tipo de interés.

Por último, cabe recordar que, aunque no se recoja expresamente, es posible entender, dados los amplios términos en los que se pronuncia los artículos 11.3 y 12 de la Ley 17/1984, de disponibilidad 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento en la Comunidad de Madrid, que pueda servirse de la cuota suplementaria aplicable a las tarifas de abastecimiento y saneamiento para poder financiar infraestructuras o medidas exigidas para afrontar el riesgo de sequía.

3. EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO ASOCIADO A LOS TRAVASES DE AGUA

El trasvase se presenta desde tiempo inmemorial[1070] como otro de los remedios para superar los problemas de escasez de agua en determinados territorios, lo que enlaza fuertemente con el riesgo natural que tratamos, no en vano algunas de las autorizaciones de trasvase aprobadas han venido motivadas por situaciones graves de sequía en el contexto de la aprobación urgente de medidas extraordinarias, como ocurrió en el año 1995[1071]. La vocación de permanencia que subyace con la construcción de infraestructuras de envergadura que permiten esta derivación de las aguas, explica el criterio doctrinal[1072] y legal[1073] que confiere al trasvase un papel decisivo sobre la vertebración de los territorios en el marco del principio de solidaridad, presentándose como una solución para paliar desequilibrios hídricos dentro del país.

Ya se dijo que la concepción de trasvase implica transferencias de recursos hídricos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos, con un sometimiento expreso al cumplimiento de las condiciones establecidas por ley[1074].

Por lo tanto, estas infraestructuras hidráulicas están siempre asociadas a una carestía hídrica que demanda la adopción de medidas estructurales, fundamentalmente para permitir la pervivencia del regadío en aquellas zonas con un extenso e importante desarrollo del sector agrario. Sin perjuicio de que estas necesidades también han aflorado en otros usos como el abastecimiento urbano, sobre todo cuando converge otra actividad económica centrada en el turismo. Es por ello que las voces autorizadas[1075] advierten de la presencia de condicionantes económicos,

---

[1070] Un somero repaso de antecedentes históricos de nuestro país asociados a las obras de transporte de aguas desde la época romana, se realiza en la tesis doctoral "Un análisis económico de los trasvases de agua intercuencas: el trasvase Tajo-Segura" de Enrique San Martín González (2011), págs. 263 y ss.

[1071] Algún ejemplo de ello, son varios trasvases autorizados en el año 1995 con motivo de la gravedad de la sequía que estaba sufriendo una buena parte del país. Entre otros, cabe referir que el Real Decreto-ley 7/1995, de 14 de julio, de medidas extraordinarias, excepciones y urgentes en materia de abastecimientos urbanos como consecuencia de la persistencia de la sequía (BOE núm. 174, de 22 julio), autorizó derivar 10 hectómetros cúbicos desde la cuenca del Sur hasta la del Segura. También, el Real Decreto-ley 7/1995, de 4 de agosto (BOE núm. 188, de 8 agosto), aprobó la transferencia de 55 hectómetros cúbicos del desde el sistema Entrepeñas-Buendía a la cuenca del Segura.

[1072] GALLEGO CÓRCOLES (2009), EMBID IRUJO (2002), pág. 293, EZQUERRA HUERVA (2007), pág. 378.

[1073] El artículo 12.3 de la LPHN recoge los principios que presiden las transferencias de recursos hídricos con el siguiente tenor: *"toda transferencia se basará en los principios de garantía de las demandas actuales y futuras de todos los usos y aprovechamientos de la cuenca cedente, incluidas las restricciones medioambientales, sin que pueda verse limitado el desarrollo de dicha cuenca amparándose en la previsión de transferencias. Se atenderá además a los principios de solidaridad, sostenibilidad, racionalidad económica y vertebración del territorio".*

[1074] Embid Irujo mantuvo que la justificación jurídica de la aceptación del trasvase se sostenía en el cumplimiento de las condiciones legales, aunque admitiera que la decisión de transferir caudales es una decisión política, en concreto de política hidráulica [EMBID IRUJO (1992), pág. 231].

[1075] Refiere Embid Irujo que la ruptura de la forma tradicional de gestión del agua, que supone el trasvase se sustenta principalmente en razones económicas en aras de lograr una mayor eficiencia del recurso [EMBID IRUJO (2002), pág. 292].

sociales y de ordenación del territorio en la proyección de estos sistemas hidráulicos, que redundan en un beneficio evidente para las cuencas receptoras.

La contrapartida a estos beneficios también ha sido ampliamente estudiada desde diversas perspectivas, habida cuenta que estas transferencias conllevan afecciones perjudiciales de carácter medioambiental, pero también de cariz económico y social, para la cuenca cedente. Y aunque se han arbitrado medidas de compensación en los distintos regímenes económico-financieros de los trasvases, la limitada contribución al resarcimiento hace pensar que más que calibrar los costes certeros de la proyección de estas obras respecto a los beneficios, ha pesado mucho más el convencimiento institucional de que había que llevar el agua allí donde se entendía que existía una necesidad acuciante.

En todo trasvase existe una concurrencia de intereses, de provechos y afecciones entre territorios, cuya ponderación razonable en aras del interés general debe resolver el legislador a la hora de autorizarlo[1076], aunque deba recordarse la consabida conflictividad política, social y hasta judicial que han traído consigo estas iniciativas aun después de ser aprobadas por el propio Parlamento.

A. Ausencia de un régimen económico-financiero común aplicable a todo trasvase

En el marco del Plan Hidrológico Nacional[1077] deben recogerse las previsiones y las condiciones de las distintas transferencias entre territorios afectados por diferente planificación hidrológica (art. 45 TRLA)[1078]. Esto suscita dos rápidas apreciaciones. La primera es que el principio imperativo de reserva legal (con su inclusión en la LPHN) se justifica, como refieren los autores, en la quiebra del principio de unidad de cuenca[1079]. Y la segunda es que esta norma se vislumbra como la sede legal adecuada para marcar unas pautas uniformes en el régimen jurídico de las obras hidráulicas de trasvase, incluidos los aspectos esenciales de carácter económico-financiero para el sostenimiento de las infraestructuras y también para la compensación de perjuicios, dado que esta planificación está llamada por ley a ejercer una labor de coordinación entre los intereses de las diferentes demarca-

---

[1076] EZQUERRA HUERVA (2007), pág. 377.

[1077] En palabras de Ezquerra Huerva el Plan Hidrológico Nacional es el marco de referencia en materia de ejecución de obra hidráulica y, por ende, el instrumento de programación individualizada de determinadas obras hidráulicas como son las transferencias de recursos hídricos. [EZQUERRA HUERVA (2007), pág. 376].

[1078] Con una excepción para aquellas transferencias de pequeña cuantía en las que rige una legitimada discrecionalidad administrativa a tenor de lo establecido en el artículo 14 de la LPHN.

[1079] EMBID IRUJO (2002), pág. 304. Además, recuerda Gallego Córcoles que el principio de unidad de cuenca sería consecuencia del principio constitucional de gestión racional de los recursos hídricos (art. 45 CE). [GALLEGO CORCOLES (2009), pág. 111].

ciones hidrográficas[1080]. Lo que ocurre es que esta segunda consideración no ha tenido reflejo en la vigente regulación de la LPHN.

Y es que el mandato del TRLA sobre el contenido obligatorio del Plan Hidrológico Nacional discurre en términos tan genéricos e indeterminados que no puede decirse que se haya materializado con la incorporación de condiciones básicas eficaces para la configuración jurídica de los distintos trasvases. Explica Ezquerra Huerva[1081] que este documento de planificación debería abarcar desde alguna pauta sobre la realización material de los trasvases hasta aspectos económico-financieros esenciales y uniformes a todas las transferencias hídricas, sin perjuicio de su adaptación en la normativa singular de cada obra según las circunstancias particulares de la misma[1082].

Lo que impera es la proliferación de normas legales concretas para cada trasvase sin una técnica jurídica depurada, en las que ni siquiera se aglutinan todos los aspectos relacionados con su régimen jurídico, como es el caso del trasvase Tajo-Segura con una ley específica sobre las disposiciones de carácter económico-financiero. En suma, existe una regulación legal dispersa sin una base mínima común que debería proceder de la LPHN, en su consideración de norma bisagra de los diferentes intereses afectados.

Aunque no se recogieron estas previsiones en la LPHN, lo cierto es que la Memoria, que se confeccionó como soporte del Plan Hidrológico Nacional, aglutina alguna premisa destacable de corte económico-financiero sobre la ejecución de este tipo de obras hidráulicas. Entre ellas, la obligación de analizar y garantizar con carácter previo los instrumentos de financiación que permitan la construcción y funcionamiento de las mismas. Dicho documento expresa que la aprobación de trasvases no solo debe descansar en la necesaria evaluación económica sobre costes y beneficios, sino que resulta casi más relevante la evaluación financiera (perfectamente distinguida de la económica), que tiene como objeto "*encontrar mecanismos de pago y flujo de caja*" que determinen su viabilidad futura[1083]. Podría pensarse que la incorporación legal de este tipo de consideraciones es irrelevante a la vista de lo dispuesto en el art. 46.5 del TRLA sobre la necesidad de realizar una

---

[1080] Recuerda Ezquerra Huerva que el PHN tiene acceso a las consideraciones y balances hídricos de los distintos planes hidrológicos y, por lo tanto, está en condiciones de sopesar los intereses de las cuencas involucradas en aras de una ordenación racional de los recursos hídricos y, por ende, tiene una mayor visión para decidir que el trasvase es la opción adecuada frente a otras alternativas que también pueden garantizar la eficiencia hídrica. [EZQUERRA HUERVA (2007), pág. 381].

[1081] EZQUERRA HUERVA (2007), págs. 394 y 395.

[1082] Justo es reconocer que la memoria técnica del Plan Hidrológico Nacional (análisis de antecedentes y transferencias planteadas) sí que detalla cuestiones sobre el trazado y la forma de ejecución de los trasvases, incluso de calado económico-financiero, con un análisis pormenorizado de estas cuestiones.

[1083] Refiere textualmente la Memoria del Plan Hidrológico Nacional: *"Ello nos conduce a la fundamental distinción entre la evaluación económica y la evaluación financiera de los proyectos hidráulicos. Esta distinción está en el origen de numerosas controversias respecto a las formas de ejecución de trasvases y obras hidráulicas. Por lo que resulta pertinente su consideración en el contexto del presente Plan Hidrológico Nacional"* (pág. 18)

evaluación económica, técnica, social y ambiental, incluido un estudio sobre la recuperación de costes, acerca de los proyectos obras hidráulicas de interés general, entre los que cabría incluir los trasvases aquí tratados (art. 46.4 TRLA). Sin embargo, hubiera sido deseable que obligaciones de este calado, referidas específicamente a las transferencias hídricas intercuencas, se reprodujesen en la única legislación que está llamada a autorizar o aprobar la ejecución de las mismas.

La disparidad legal, a la que antes se ha hecho referencia, también se extiende a las figuras tributarias implementadas *ad hoc* para cada una de las transferencias aprobadas, calificada de innecesaria por alguno de los autores[1084]. Y aunque todas ellas podrían calificarse de tasas bajo una estructura tributaria similar, que incluyen previsiones de compensación para las zonas de origen, también las hay con diferente esquema, pero más generalizado, que se basa en una repercusión aparente de todos los costes que generan estas obras hidráulicas.

Y es que veinte años antes de que se promulgase la DMA, ya se había introducido en las regulaciones legales de los trasvases la exigencia de que los usuarios de las aguas trasvasadas fueran quienes asumieran la totalidad de los costes generados por estas obras hidráulicas[1085].

Efectivamente, la fórmula de cálculo de las figuras tributarias se basa en los costes generados por la construcción y explotación o funcionamiento de la obras de trasvase (así se establece, con alguna diferencia, respecto de la tarifa de conducción en el trasvase Tajo-Segura, del canon de trasvase Guadiaro-Guadalete o de la tarifa del trasvase Tajo-Guadiana), un tanto diferente ocurre en el caso del trasvase Delta del Ebro-Tarragona, cuyo canon se corresponde con una cantidad a tanto alzado que además no se destina a amortizar las infraestructuras correspondientes a dicho trasvase sino a mejorar las correspondientes a la zona de origen.

Pues bien, la normativa que regula las transferencias de recursos hídricos no solo apuesta por una traslación de los costes de las obras, sino que también incorpora mecanismos de compensación a las cuencas cedentes que, sin embargo, no siguen patrones uniformes en cuanto a su cuantificación ni, por lo tanto, a su contribución económica a estos fines, lo que ha generado desigualdades dependiendo de cada trasvase concreto[1086].

[1084] Ezquerra Huerva defiende que se podría haber prescindido de las distintas exacciones fijadas para cada trasvase mediante la aplicación de las figuras estatales de canon de regulación y tarifa de utilización del agua, no en vano los trasvases suponen la utilización de obras de regulación de la cuenca cedente, canalizaciones y tuberías para el transporte de las aguas [EZQUERRA HUERVA (2007), págs. 645 y 646].

[1085] Gallego Córcoles, citando a Díaz Lema, considera que esta obligación de asunción íntegra de costes por los usuarios es consecuencia de la rentabilidad económica y social que supone la ejecución del trasvase para la cuenca receptora, dentro de las obligaciones públicas que derivan de los dispuesto en el art. 40 CE. [GÁLLEGO CÓRCOLES (2009), pág. 312].

[1086] GONZÁLEZ CÓRCOLES (2009), pág. 418.

B. Los costes de compensación a la cuenca cedente deben integrarse en el instrumento financiero asociado al trasvase

Embid Irujo[1087] defiende, con absoluto acierto, que las operaciones de compensación a la cuenca cedente deben entenderse consustanciales (y añado también insoslayables) al propio régimen jurídico de las transferencias por razones ambientales y de ordenación de territorio que derivan de la propia Constitución.

Gallego Córcoles[1088] califica esta partida destinada a las áreas cedentes como coste compensatorio que se encuadraría entre la condición de costes ambientales y de costes del recurso, en este último caso debido a la renuncia al aprovechamiento de las aguas trasvasadas a favor de usos existentes fuera de la cuenca. Ahora bien, hay que tener claro que las normas de trasvases, actualmente vigentes, no contemplan la compensación como un coste a repercutir en las tarifas que se cobran de los beneficiarios de la cuenca receptora, sino como una afectación del ingreso público.

Siguiendo la claridad de la que hace gala Embid Irujo[1089], en realidad, el sistema compensatorio se traduce en *"obras hidráulicas de compensación que se financiaban con cargo a las cantidades económicas que pagan los usuarios de las aguas de cada trasvase"*. Ahora bien, imprimir un destino determinado a la recaudación de las tasas de trasvase en favor de la ejecución de estas obras no significa que este coste se asuma por los beneficiarios de las aguas trasvasadas, porque no se añade al resto de costes del trasvase (correspondientes a la amortización de las obras, su explotación, su administración..) que suelen servir de base en el cálculo del tributo.

Por lo tanto, no se puede sostener que se cumpla íntegramente con el principio de recuperación de costes si los usuarios de agua trasvasada no asumen la carga de todos los costes que genera el trasvase. Evidentemente otras circunstancias han venido a ahondar en este incumplimiento, como la suerte de subvención soterrada, de la que hablaba la doctrina, respecto a la aplicación en la primera fase de explotación de un porcentaje del 60% sobre los costes de amortización, coincidiendo con una utilización limitada de la capacidad de las infraestructuras, así como las consecuencias de la temporalidad que se asocia a la compensación cuando se cubre con una parte de la cuota de amortización, que terminará agotándose en el momento en el que la obra se amortice.

Diferente resulta el caso del trasvase del Delta del Ebro. Aquí el tributo sirve en su totalidad a compensar a la cuenca cedente (lo que le puede equipar a un coste asumido por el propio beneficiario, aunque la cuota no se calcule conforme a ningún coste concreto, y menos a la valoración del perjuicio ambiental en esa cuenca). Esto quiere decir que el canon no se utiliza para cubrir el gasto en financiación y explotación de las obras de trasvase. Será la tarifa de suministro (a la

---

[1087] EMBID IRUJO (2002), pág. 312.

[1088] GALLEGO CÓRCOLES (2009), pág. 420.

[1089] EMBID IRUJO (2012), pág. 309.

que se añade el canon) la que tenga que reflejar los mismos, por coherencia con el principio económico y también con la prohibición legal de subvenciones a cargo de los Presupuestos Generales del Estado[1090].

Hay que señalar que el panorama cambió con la introducción de un nuevo régimen económico-financiero en la LPHN, coincidiendo con la aprobación de los cuatro trasvases del Ebro. Se conoce sobradamente que su autorización quedó sin efecto y se llevó por delante las disposiciones de carácter económico, que tenían aspectos de cierto interés, aunque susceptibles de mejora, como afinó la doctrina[1091]. Este régimen se caracterizaba por el establecimiento de una tasa denominada canon de trasvase que debían satisfacer los sujetos pasivos por la puesta a disposición en su beneficio del agua trasvasada. Se le calificó legalmente de tributo ecológico, estando destinado a cubrir tanto los costes de las infraestructuras de trasvase, como las compensaciones de carácter ambiental a las cuencas cedentes de agua trasvasada.

Así, dicho canon era el resultado de adicionar una cuota de utilización y una cuota ambiental. La primera se calculaba en función de los gastos de funcionamiento y conservación de las infraestructuras; de los gastos de administración; del coste de compensación a los usuarios no consuntivos de la cuenca cedente o en tránsito, por las afecciones medioambientales; así como de una anualidad de amortización de las inversiones repercutibles. La cuota ambiental se correspondía con una cantidad fija por volumen consumido, que se ingresaría al organismo de cuenca (o Administración hidráulica equivalente) en proporción al volumen trasvasado y cuyo importe iría destinado a actuaciones exclusivamente ambientales en la cuenca de origen[1092].

Con esta limitada afectación de la recaudación de la cuota ambiental se pretendía cambiar la tónica habitual de financiar concretas obras hidráulicas en la cuenca de origen, por entender que se conculcaba el principio de equidad. Así lo expresaba la Memoria del PHN[1093]. Ya no se estaba conforme con subvencionar singularmente los costes de proyectos hidráulicos en la cuenca cedente, entre otras cosas, porque se entendía que los usuarios de la misma se veían favorecidos por un precio del agua inferior, que no reflejaba todos los costes que debían repercutirse, en relación al resto del territorio español. Con ello se apostaba por una compensación de carácter marcadamente ambiental, que buscaba *"valorar económicamente la pérdida asociada al hecho físico de una menor circulación de las aguas abajo de la derivación del trasvase*".

[1090] EMBID IRUJO (2002), pág. 298.

[1091] EMBID IRUJO (2002), pág. 302.

[1092] Indicaba el artículo 23 de la LPHN, ahora derogado, que se trataba de financiar actuaciones ambientales vinculadas al uso del agua, encaminadas en particular a la recuperación ambiental del recurso y de su entorno, la protección del dominio público hidráulico, la mejora de la calidad del agua y la restauración hidrológico-forestal y ordenación ambiental en la cuenca cedente.

[1093] Análisis Económicos de la Memoria del PHN (págs. 24 y ss).

No puede negarse que dicho régimen económico-financiero reforzaba la obligación de recuperar los costes ocasionados con el trasvase a cargo del beneficiario de las aguas trasvasadas (art. 12.3 LPHN), que asumía también un pago en compensación por el daño ecológico en la cuenca cedente. Lo que ocurre es que la cuota ambiental suponía una escasa cuantía para el sujeto pasivo, como puso de manifiesto Embid Irujo, alejándolo de sus fines medioambientales, pero también limitando claramente ese afán compensatorio. En cualquier caso, no estuvo afortunado el legislador que evitó fijar un régimen económico-financiero común para todos los trasvases, cuyo contenido podía haber discurrido sobre las líneas trazadas para aquellas transferencias que resultaron derogadas.

Dicho lo cual, hay que aclarar que existen autorizaciones de transferencias hídricas que no vienen acompañadas de una compensación expresa a la cuenca cedente como sucede en los casos señalados anteriormente. Así sucede en la Ley 10/2018, de 5 de diciembre, sobre la transferencia de recursos de 19,99 hm3 desde la DH del río Tinto, Odiel y Piedras a la DM del Guadalquivir[1094]. Esta transferencia se aprueba legalmente por cuestiones de interés general para garantizar el suministro urbano a localidades de Huelva, así como el riego y la situación de los acuíferos, con especial mención a la protección ambiental del Parque Nacional de Doñana y se establece la obligación de aplicar el principio de recuperación de costes, pero solo se mencionan las obligaciones de pago de los cánones de regulación y tarifas por utilización de las infraestructuras existentes, así como de cuantas exacciones sean aplicables por el uso de infraestructuras futuras que deban ejecutarse tanto de la cuenca cedente como receptora.

Y antes de zanjar la cuestión compensatoria cabe mencionar alguna iniciativa doctrinal[1095] que defendiendo la idoneidad de transferencias entre cuencas excedentarias a otras deficitarias y apostando por conferir un valor al agua transferida a favor de las cuencas cedentes con el fin de reducir las diferencias de desarrollo entre las distintas regiones, sin embargo, plantea un resarcimiento no solo a través de inversiones, sino mediante la transferencias de renta como consecuencia del incremento de riqueza en las cuencas receptoras. De tal modo, que propone utilizar la vía impositiva mediante porcentajes de impuestos generalistas o la concesión de subvenciones o incluso utilizar los fondos de compensación interterritoriales.

C. Algún apunte sobre medidas de fomento de la eficiencia hídrica en las tasas de trasvase

La LPHN incorporó como objetivo prioritario la gestión hídrica bajo la garantía de un aprovechamiento racional, sostenible, equilibrado y equitativo del agua (art. 2). Premisas similares ya se habían recogido en las leyes anteriores de los trasvases, como en la Ley 17/1995 correspondiente al trasvase Guadiaro-Guadalete,

---

[1094] BOE núm. 294, 6 diciembre 2018.

[1095] MORILLAS GÓMEZ (2013), pág. 245.

que anuncia un reparto del canon de trasvase entre los beneficiados basados en criterios de uso racional del agua, de equidad y de autofinanciación del servicio, aunque su determinación se relegue a una resolución administrativa[1096] que ha terminado por dividir el montante en razón al volumen de consumo medido. Pero además esta última ley es la única que incorpora una medida de fomento de la utilización eficiente del recurso, aplicando un "coeficiente de mayoración" por el exceso de consumo por habitante según determine la comisión de explotación del trasvase o por fugas de aguas en las que incurran los municipios que sean superiores a los valores fijados por dicha comisión.

Poco más puede advertirse sobre aspectos relacionados con la eficiencia hídrica, salvo que obras proclives a estos fines podrían encuadrarse dentro de las que se ejecutan en la cuenca cedente con cargo al canon del trasvase Delta del Ebro-Tarragona. Hay que recordar que la Ley 18/1981 prevé que este ingreso se utilice y un primer momento para cubrir las obras previstas en el Plan de Obras de Acondicionamiento y Mejora de las Infraestructuras Hidráulicas del Delta del Ebro, y una vez realizadas, se pasaría a financiar otras obras que permitan un mejor aprovechamiento del recurso hídrico, objeto de concesión (art. 3.2). En realidad, el planteamiento de esta ley era optimizar el uso del agua en regadío en la zona cedente, de tal forma que, realizando las obras necesarias para reducir y recuperar la pérdida de agua de regadío en el Delta del Ebro, no solo se mejoraba la eficacia en la distribución y aprovechamiento agrícola en esta zona, sino que las aguas ahorradas mediante las obras de mejora podrían ser objeto de trasvase para abastecer al uso urbano e industrial de determinados municipios de Tarragona[1097].

D. El régimen económico-financiero del trasvase se ha visto afectado por una limitada operatividad de las infraestructuras

Dicho todo lo cual, no puede despacharse este apartado sin hacer un viraje a la realidad, que ha constatado una rentabilidad ciertamente limitada de las infraestructuras, una sobrevaloración de las expectativas de solucionar la escasez hídrica en las zonas receptoras y un agotamiento del modelo tradicional de gestión de las aguas basado en grandes y costosas obras hidráulicas, financiadas con fondos públicos[1098]. Y esta situación real ha incidido claramente en la aplicación del régimen económico-financiero de trasvase. Veamos de qué manera.

Se toma como ejemplo el principal trasvase español. Por antonomasia es el trasvase Tajo-Segura. Este fue proyectado para que tuviese una capacidad de transferir 1000 hm3, aunque en una primera fase se previó trasvasar únicamente

---

[1096] Lo que provoca una crítica justificada por vulneración del principio de legalidad.

[1097] EZQUERRA HUERVA (2007), pág. 651.

[1098] Precisamente, es fácil constatar como el trasvase ha sido un reclamo invocado de forma recurrente como la gran salvación ante de los problemas de déficit hídrico que vienen sufriendo determinadas zonas del país, incluso hay investigadores que se atreven a asociarlo a una "inercia histórica de la política hidráulica tradicional". [SAN MARTÍN GONZÁLEZ (2011), pág. 26].

600 hm3 (art. 1º de la Ley 21/1971). Y ciertamente la infraestructura ha venido aportando aguas excedentarias[1099] de alta calidad y a buen precio, principalmente destinado al regadío de las provincias del sureste (Alicante, Murcia y Almería)[1100]. Pero los problemas de sequía y de constante escasez hídrica también han afectado severamente a la cuenca de origen, donde se comenzó elevando el nivel mínimo de reserva de 250 hm3 a 400 hm3 para poder trasvasar desde los embalses de Entrepeñas y Buendía (DA 3ª de la LPHN) y se terminó con largas temporadas sin autorizar ninguna trasferencia.

Los estudios más recientes[1101] revelan que los recursos procedentes de la cuenca del Tajo han ido menguando progresivamente a lo largo de los años (los investigadores señalan que de media se ha trasvasado únicamente 176 hm3 por año). Así, en el 2015 se transfirieron 115 hm3, 94 hm3 en el año 2016 y 40 hm3 en el año 2017. A partir de mayo de 2017 no se aprobaron trasvases entre ambas cuencas hasta abril de 2018, que se autorizaron 20 hm3 al mes. Recientemente la comisión central de explotación el Acueducto Tajo-Segura ha informado favorablemente al trasvase de 38 hm3 para el mes de marzo de 2021[1102]. Y esta precaria situación ha originado, como no podía ser de otro modo, un profundo descontento entre quienes se presentan como beneficiarios de las aguas trasvasadas, también respecto de las cantidades que se les ha liquidado en concepto de tasas de conducción del trasvase. La controversia ha terminado siendo dilucidada en los Tribunales.

En efecto, el Sindicato Central de Riegos del Acueducto Tajo-Segura ha librado o ha sido parte de una intensa pugna procesal contra distintas administraciones a propósito de la gestión del trasvase. Uno de dichos frentes tiene que ver con el pago de las tarifas de conducción y lo que se atisba como telón de fondo son las consecuencias de la carencia de agua transferida. El Sindicato defendía que el cobro de la tasa se ajustase por completo al volumen suministrado como había ocurrido en años anteriores.

Pero el Tribunal Supremo en la Sentencia de fecha 26 de febrero de 2019[1103], entre otras, desestima su pretensión y recuerda que, conforme a la ley, este criterio volumétrico solo es aplicable a uno de los componentes de la base imponible correspondiente a los costes variables de funcionamiento, dado que tanto el coste de amortización como los gastos fijos de funcionamiento se aplican conforme al caudal concesional o comprometido. Luego vendrían las recientes Sentencias del

---

[1099] El concepto de aguas excedentarias ha sido muy debatido entre la doctrina a falta de una definición clara en la norma que estaba obligado a hacerlo (LPHN). Partiendo del principio de preferencia de la cuenca cedente (art. 12 LPHN), habrá que entender como tales aquellas que no vayan a utilizarse ni en el presente ni en el futuro. Aunque esta exclusión sobre las demandas futuras, haya sido criticada, entre otros por Ezquerra Huerva, quien plantea que bastaría imprimir un carácter precarial a las aguas trasvasadas de modo que no generase derechos subjetivos a favor de los usuarios de la cuenca receptora [EZQUERRA HUERVA (2009), pág. 392].

[1100] MELGAREJO, LEGUA, MARTÍNEZ-NICOLÁS y ABADÍA (2019), pág. 64.

[1101] REDONDO ORTS (2019), pág. 224.

[1102] Informe de situación del acueducto Tajo-Segura a marzo de 2021 (pág. 30).

[1103] RJ 2019/1091

TSJ de Murcia, una de ellas la dictada con fecha de 27 de mayo de 2020[1104] que en relación con la liquidación concreta de las cuotas tributarias mantendría la línea desestimatoria del Alto Tribunal, aunque termina reconociendo lo siguiente: *"Es cierto que, a diferencia de periodos anteriores, en las circunstancias actuales resulta especialmente gravosa la aplicación exacta de lo previsto en la Ley, y quizá sería deseable que se adoptaran medidas acordes con las circunstancias propias del momento concreto en el que se ha de aplicar la Ley que mitigaran los duros efectos de la misma en este momento. Pero no puede tacharse la conducta de la administración como contraria a derecho al efectuar una liquidación acorde a lo dispuesto en el acuerdo del Consejo de Ministros que, a su vez, establece la tarifa en la forma prevista en la Ley 52/1980*".

Pues bien, hay que referir que ha sido práctica generalizada la exención de una parte de la tarifa del trasvase Tajo-Segura cada vez que se ha producido una situación de sequía coyuntural. El beneficio fiscal ha consistido en la exención de las aportaciones correspondientes a los gastos fijos y variables de la tarifa de conducción a los titulares de explotaciones agrarias de regadío situadas en el ámbito de aplicación de la norma reguladora, este es el caso de lo dispuesto en el RD-ley 10/2005, de 20 junio, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños producidos en el sector agrario por la sequía y otras adversidades climáticas.

Esta exención se ha reproducido en normas similares posteriores en el tiempo, extendiendo la exención a otros sujetos pasivos como la Mancomunidad de los Canales del Taibilla, como en el RD-ley 9/2006 o en más reciente RD-ley 10/2017 posteriormente convalidado por la Ley 1/2018. En algunos casos se ha exonerado por los mismos conceptos a otros beneficiarios como el Parque Nacional de las Tablas de Daimiel (RD-ley 9/2007 o el RD-ley 14/2009). En determinadas normas se incluye también la exención a titulares de derechos de uso de riego, Mancomunidad de los Canales del Taibilla e incluso en el caso de abastecimiento urbano, pero respecto de la tarifa de conducción de las aguas por la infraestructura del postrasvase (cuenca del Segura), prevista en el artículo 10 de la Ley 52/1980, de 16 de octubre, que fuera aplicable a las aguas de las propias cuencas (RD-ley 10/2017).

En los últimos tiempos se está repensando un nuevo uso de las infraestructuras asociadas al trasvase, concretamente de las obras postrasvase para el transporte de otros recursos alternativos como las aguas desaladas desde las instalaciones de producción hasta los usuarios agrícolas, cobrando por ello las llamadas tarifas postrasvase[1105].

[1104] JUR 2020/188225

[1105] Se anuncian nuevas utilidades para las infraestructuras, a tal fin se refiere que: *"se están desarrollando las infraestructuras para interconectar las desaladoras Valdelentisco, Águilas y Torrevieja con el fin de facilitar el suministro en el conjunto de la cuenca del Segura. La conexión de las desaladoras con los canales del postrasvase Tajo-Segura que parten del Azud de Ojós, en el centro de la cuenca, será el cordón umbilical del futuro sistema de distribución de agua en la cuenca del Segura, según el proyecto que están perfilando el Ministerio de Transición Ecológica y la Confederación Hidrográfica del Segura".* [MARTÍNEZ ALVÁREZ, MARTÍN GORRIZ, MAESTRO VALERO Y GALLEGO ELVIRA (2019), pág. 458].

La perspectiva de los años transcurridos desde su puesta en marcha evidencia que el trasvase no ha alcanzado los objetivos deseados, pero no solo respecto de la oferta hídrica como se ha visto, sino también desde el punto de vista de la demanda[1106]. Y es que la pretensión de colmar las necesidades hídricas fundamentalmente de los usuarios de agua de regadío ha resultado infructuosa. Y ello, por la sencilla razón de que el trasvase provocó un efecto "llamada", incrementándose los cultivos intensivos o aumentando el desarrollo urbanístico al amparo del turismo. Lo que ha dejado a esa zona sureste del país anclada en una permanente y crítica situación de escasez.

Esto lleva a una conclusión final en la línea expuesta repetidamente por la doctrina, incluso planteada por la propia Comisión europea[1107], y es que el trasvase solo puede contemplarse como un último instrumento para paliar la escasez hídrica[1108], por las implicaciones económicas, ambientales y sociales que conlleva. Es cierto que actualmente las infraestructuras asociadas al trasvase, concretamente las obras postrasvase están sirviendo para otros cometidos como es el transporte de las aguas desaladas hasta los usuarios agrícolas, cobrando por ello las llamadas tarifas postrasvase[1109]. Como defiende Ezquerra Huerva[1110] solo puede acudirse a este mecanismo cuando se hayan agotado todas las formas de disponibilidad de aguas propias de la cuenca necesitada y no existan medidas alternativas eficaces, ya sea la política de ahorro, la reutilización de las aguas residuales, el uso de aguas desaladas, incluso este autor, apela al aprovechamiento de las aguas subterráneas. Cabe añadir que estas fuentes no convencionales deberían ser prioritarias, incluso aunque el trasvase se manifieste como la alternativa de menor coste económico[1111].

[1106] MARIO GÓMEZ (2019), pág. 433.

[1107] En la Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo "Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea" se presentan los trasvases como infraestructuras adicionales de suministro de agua, junto con los depósitos de aguas superficiales y subterráneas, contemplándolos como un posible medio de paliar las consecuencias de la sequía grave siempre que se hubieran agotado el resto de medidas preventivas que van desde el ahorro del agua, a la política de tarificación y soluciones alternativas, sin resolver que la demanda de agua sigua siendo superior a la disponibilidad.

[1108] Bien es cierto que hay autores a los que no les falta razón cuando no entienden los motivos por los que se prohíbe una transferencia de recursos, pero se admite la cesión de derechos de uso en el marco de unas transferencias voluntarias entre los propios usuarios, frente al trasvase que siempre quedará sometido al cumplimiento de las condiciones que establezca el Plan Hidrológico Nacional [MENÉNDEZ REXACH (2008), pág. 7].

[1109] Se anuncian nuevas utilidades para las infraestructuras, a tal fin se refiere que: *"se están desarrollando las infraestructuras para interconectar las desaladoras Valdelentisco, Águilas y Torrevieja con el fin de facilitar el suministro en el conjunto de la cuenca del Segura. La conexión de las desaladoras con los canales del postrasvase Tajo-Segura que parten del Azud de Ojós, en el centro de la cuenca, será el cordón umbilical del futuro sistema de distribución de agua en la cuenca del Segura, según el proyecto que están perfilando el Ministerio de Transición Ecológica y la Confederación Hidrográfica del Segura".* [MARTÍNEZ ALVÁREZ, MARTÍN GORRIZ, MAESTRO VALERO Y GALLEGO ELVIRA (2019), pág. 458]. Otros autores resaltan la dimensión nacional que ha tenido el trasvase, con una vocación sobrevenida de utilidad múltiple, una especie de canal multiuso [GIL MESEGUER y GÓMEZ ESPÍN (2016).

[1110] EZQUERRA HUERVA (2007), pág. 393.

[1111] Hay autores como Utrera Caro que sostiene que "el principio de recuperación de los verdaderos costes asociados al trasvase, haría inviable económicamente la utilización de los recursos aportados para el regadío", máxime cuando reconoce otras alternativas de gestión de la demanda, o de utilización de desaladoras o de aguas reutilizadas que garantizan un uso sostenible y racional del recurso. [UTRERA CARO (2013), pág. 124.

Sería conveniente que la relación de recursos preferentes o la subsidiariedad del trasvase frente a otros recursos se elevase a rango legal evitando cualquier desmán de corte político en el futuro.

4. ASPECTOS FINANCIEROS RELACIONADOS CON LA DISPONIBILIDAD DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS

El uso del agua subterránea cobra especial relevancia en la gestión del riesgo de sequía. Tradicionalmente se le ha considerado como una de las fuentes que ofrece mayor garantía para cubrir las necesidades de abastecimiento y, por lo mismo, se le ha conferido un rol preferente de reserva hídrica para los períodos de sequía[1112].

Los acuíferos proporcionan un importante volumen de recursos, no en vano se dice que las masas de agua subterránea cubren un 70% del territorio nacional[1113]. Los expertos[1114] vienen invocando no solo la relevancia ambiental del agua subterránea (de la que dependen caudales de algunos ríos, lagos, lagunas y la conservación de humedales), sino también su incuestionable papel amortiguador frente al déficit de agua superficial, sobre todo en épocas secas[1115].

Ya el Libro Blanco del Agua advirtió de la importancia del agua subterránea como recurso estratégico para incrementar los niveles de garantía de suministro, señalando como especial destinatario el uso urbano (doméstico e industrial) [1116].

Al hilo de ello, una de las medidas recogidas en los PES de las distintas demarcaciones para afrontar este fenómeno natural se refiere a la puesta en servicio de determinadas infraestructuras de emergencia, son los llamados pozos de sequía. Bien es cierto que estas actuaciones se contemplan generalmente en estadios ya avanzados, cuando concurre la fase de alerta. Y es que en la fase previa de prealerta es común que únicamente estén previstos los análisis de las posibilidades de movilizar coyunturalmente estos recursos subterráneos[1117], a pesar de que esta

---

[1112] MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2007), pág. 139.

[1113] También refieren estas investigaciones que "*España cuenta con 762 masas de agua subterráneas de un total de 5.924 masas de agua (…). Este número es probable que aumente a poco más de 800 en los siguientes planes hidrológicos según fuentes consultadas del Ministerio*" [LÓPEZ GUNN y VARGAS AMELÍN (2020), págs. 80 y 81.

[1114] ANDREU RODES y FERNÁNDEZ MEJUTO (2019), págs. 1229 y 1230.

[1115] Así, los acuíferos han permitido paliar los efectos de la sequía en las grandes ciudades del país (Madrid, Barcelona, Valencia), como también permiten sostener humedales o parques nacionales, como el Parque Nacional de Doñana, las Tablas de Daimiel o la Albufera de Valencia [LÓPEZ GUNN (2020), pág. 80].

[1116] Así ocurre con el acuífero terciario detrítico al que ha recurrido en diversas ocasiones el Canal de Isabel II para superar problemas coyunturales por la sequía cuando se requería abastecer a la población de la ciudad de Madrid, convirtiéndose en una gran reserva de agua garante del suministro en caso de necesidad.

[1117] Por ejemplo, en el Plan correspondiente a la DH del Segura, las medidas de prealerta incluyen el análisis de la viabilidad de los bombeos de sequía, el estudio de los niveles piezométricos de los acuíferos potencialmente utilizables y de las extracciones máximas posibles, así como al inventario, actualización y análisis del estado de mantenimiento de los pozos de sequía, comenzando su rehabilitación si es necesario [Memoria del PES de la DH del Segura (versión de mayo de 2018), pág. 301].

medida parece más propia de la fase de normalidad, en el marco de recopilación y estudio de la información, teniendo en cuenta que muchos de los territorios en los que se aplica sufren continuos episodios de sequía, agravando aún más el estado de escasez en el que habitualmente están inmersos.

Pues bien, no faltan voces[1118] advirtiendo que la buena gobernanza del agua requiere la repercusión de los costes de los pozos de sequía en quienes se aprovechan de sus recursos. Y entre dichos costes, deberían también incluirse esos estudios previos a su ejecución para comprobar su viabilidad técnica, económica y financiera. Para dicho propósito, o se crean instrumentos financieros específicos o se aplican tarifas complementarias a las figuras existentes, para que de forma temporal se pueda recobrar el importe generado por este gasto de prevención o paliación de la sequía[1119].

Cabe resaltar alguna excepción como aparece en Plan Especial de Actuación en Situaciones de Alerta y Eventual Sequía de las Islas Baleares, aprobado por Decreto 54/2017, de 15 de diciembre, que contempla la instalación de pozos de reserva o garantía como medida operativa en estado de prealerta (artículo 18), habiendo advertido previamente que los costes adicionales puedan repercutirse en la tarificación que se cobra a los usuarios, como ya se indicó en apartados anteriores.

Dicho lo cual, hay que tener en cuenta que en términos generales el uso del agua subterránea supone un encarecimiento importante de los costes de captación debido principalmente al consumo de energía[1120]. Y la financiación de este gasto, así como la recuperación del resto de costes generados por la extracción y distribución del agua subterránea[1121] se tendrá que obtener, dependiendo del uso, o bien de las tarifas por el suministro de agua urbana, o bien de aquellas otras que recaudan las comunidades de usuarios de sus propios comuneros[1122].

Junto a ello, hay que recordar que en la fase en alta, si la financiación de estas infraestructuras para la captación, almacenamiento y distribución del agua sub-

---

[1118] CUSTODIO GIMENA (2018), pág. 293.

[1119] Hay que decir que no faltan propuestas para modificar la situación e implantar un canon para recuperar los costes de algunas zonas con pozos de sequía gestionados por la DH del Júcar, como el agua subterránea de la plana de Valencia Sur, aludiendo a las normas del propio PH vigente de dicha demarcación, cuyo artículo 54.4 obliga a recuperar dichos costes relativos a pozos de sequía y rebombeos. [EPTI de la DH del Júcar (tercer ciclo 2021-2027), pág. 447-469].

[1120] En este sentido, recuerda Custodio Gimena que la asunción de los costes energéticos del uso del agua subterránea en época de sequía tiene que compensar frente a las pérdidas económicas que se pueden producir por este suceso natural [CUSTODIO GIMENA (2018), pág. 293].

[1121] RODRÍGUEZ DÍAZ (2019), pág. 145.
Las partidas que integran los costes financieros por el uso del agua subterránea se corresponden con los costes de la perforación y construcción de los pozos, de los sistemas de bombeos, así como el coste del consumo energético [MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2007), pág. 107].

[1122] Incluso los estudios realizados por cuenta de la Administración estatal reconocen en el año 2007 una cobertura plena de los gastos de extracción de las aguas subterráneas, aun admitiendo alguna subvención a nivel urbano [MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2007), pág. 179].

terránea proviene del ámbito estatal, habrá que exigir las tasas previstas en el art. 114 del TRLA (o los tributos o PPCPNT que puedan sustituir en un futuro a las mismas); que también deberían contemplarse si el Estado, a través de los organismos de cuenca, financiase la recarga artificial de estos acuíferos, teniendo en cuenta que se considera obra hidráulica a tenor del artículo 122 del TRLA[1123].

Ahora bien, para poder servirse de las reservas hídricas de los acuíferos en época de sequía, habrá que garantizar que se restituyen, preferentemente de forma natural, sus caudales y se mantienen en condiciones óptimas de cantidad y calidad durante los períodos de normalidad. Y esto requiere inevitablemente un uso sostenible del agua subterránea también en el discurrir diario.

Pero la realidad ha llevado consigo una continua e importante presión sobre muchos de los acuíferos nacionales, que actualmente estarían explotados muy por encima de sus posibilidades. Y hay que reconocer que el mayor beneficiado por la explotación de las aguas subterráneas ha sido indudablemente el uso de regadío, habiendo sido la clave para la expansión del sector agrario en determinadas zonas del país como Almería, Murcia, Castilla-La Mancha o Huelva[1124]. Aunque no pueda olvidarse la importancia de este recurso para los archipiélagos balear y canario, también ligado al desarrollo del turismo. Lo que ocurre es que las perforaciones de pozos y sondeos no siempre han discurrido de una forma ordenada y sostenible, ni siquiera sometidos a un control de la Administración adecuado[1125], con la concurrencia de muchos pozos abiertos al margen de la propia legalidad. Unido a ello, se ha alimentado una espiral en la que, a mayor escasez de agua, mayor era el incremento de las extracciones de aguas subterráneas para mantener los niveles productivos del sector agrario y otras actividades[1126]. Este uso intensivo[1127] ha traído consigo problemas acuciantes que afectan tanto la calidad de las aguas debido principalmente a la contami-

---

[1123] Bien es cierto que falta en la legislación básica de aguas un régimen jurídico propio de la recarga artificial de acuíferos que aclare criterios legales sobre la autorización de la recarga, la utilización de las aguas recargadas, la ordenación entre los usuarios y hasta el régimen económico-financiero de la recarga artificial [HUERTAS GONZÁLEZ (2013), pág. 41]. En parecidos términos, que anuncia la necesidad de reforma del artículo 75 del TRLA se pronuncia el Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España (2020), pág. 54.

[1124] Pulido Bosch llega a afirmar que un pilar básico del desarrollo económico del sudeste español ha sido el agua subterránea [PULIDO BOSCH (2019), pág. 1214].

[1125] Durante muchos años no se tuvo en cuenta ni a nivel institucional ni legal la gestión de las aguas subterráneas, ni siquiera formaban parte del dominio público hidráulico hasta la Ley de Aguas de 1985, permaneciendo bajo la titularidad privada del dueño del predio en el que se localizaban. Cierto que con el vigente Derecho de Aguas se prohíbe cualquier nuevo título privado de estas aguas, pero se mantienen aquellos derechos adquiridos que no se acogieron al régimen jurídico transitorio establecido con la intención de fomentar la conversión de la propiedad privada de estas aguas en concesiones administrativas o revertir un aprovechamiento a perpetuidad en otro temporal y resoluble [NAVARRO CABALLERO (2015), pág. 13].

[1126] PULIDO BOSCH (2019), pág. 1214.

[1127] Los acuíferos se vieron sometidos a una explotación que excedía el valor medio de sus recursos hídricos renovables [LÓPEZ GETA (2006), pág. 8].

nación difusa[1128], así como una sobreexplotación[1129] con una disminución importante de los niveles piezométricos, cuando no, al propio agotamiento del acuífero.

Pues bien, cuando la Administración advierte que las masas de agua subterránea están en peligro o pueden estar en riesgo de no alcanzar los niveles legales de buen estado cualitativo y cuantitativo, las medidas jurídicas discurren entre prohibiciones y restricciones en el uso de las aguas subterráneas, bajo la amenaza de incurrir en infracciones fuertemente sancionadas, y sin perjuicio de la obligación de elaborar y ejecutar un plan de ordenación para su recuperación que incluirá un nuevo régimen aplicable a las extracciones del recurso (artículo 56 TRLA)[1130]. Aun reconociendo la necesidad de estas prescripciones legales, que no se cuestionan en absoluto, hay que admitir que su aplicación no ha estado exenta de conflictividad con quienes más se han visto afectados, que han sido generalmente los regantes[1131].

También como medida de aprovechamiento racional del recurso, la ley permite imponer a los concesionarios la sustitución de los caudales concedidos por otros de distinto origen, sin necesidad de tener que ofrecerles compensación económica. Y con la única consecuencia de que será la Administración concedente quien asuma los gastos de las obras de sustitución, pero con la posibilidad de repercutirlos en los beneficiados (artículo 61.3 TRLA). Aunque este tipo de medidas parecen más enmarcadas en un contexto de excepcionalidad y, por ende, sin vocación de permanencia, nada impide su aplicación definitiva. Otra cuestión es que no parezca ni la solución más pacifica, ni políticamente más interesante.

Al albur de estos problemas han surgido iniciativas que abogan por una solución más consensuada con los propios usuarios del agua subterránea, siguiendo la estela legal proclive a la presencia y participación de los usuarios en muchos aspectos relacionados con la gestión del agua.

[1128] El Libro Blanco del Agua ya constató los problemas de contaminación que acechaban a las aguas subterráneas a causa de nitratos, metales pesados y compuestos orgánicos, así como la salinización. Añadiendo que los nitratos eran debidos a los fertilizantes utilizados en agricultura y a la ganadería intensiva (pág. 10). La contaminación difusa se deriva de determinadas actividades agropecuarias y se constata por un incremento en la concentración de nutrientes disueltos y plaguicidas, así como una reducción del oxígeno {GÓNZALEZ MARTINEAUX (2007), pág. 23}

[1129] Desde el punto vista jurídico, los recursos subterráneos están sobreexplotados o en riesgo de estarlo si concurren las condiciones plasmadas en el artículo 171.2 del RDPH: *"a) Que se esté poniendo en peligro la subsistencia de los aprovechamientos de aguas subterráneas existentes o de los actuales ecosistemas directamente asociados a estas aguas que hayan sido objeto de delimitación y posterior declaración conforme a la legislación ambiental, como consecuencia de que se vinieran realizando en los acuíferos de la zona extracciones medias anuales superiores o muy próximas al volumen medio interanual de recarga. b) Que se vengan realizando extracciones que generen un deterioro significativo de la calidad del agua. c) Que el régimen y concentración de las extracciones sea tal que, aun no existiendo un balance global desequilibrado, se esté poniendo en peligro la sostenibilidad de los aprovechamientos a largo plazo"*.

[1130] Conforme a la normativa vigente (art. 87 TRLA) también la sobreexplotación de los acuíferos o el riesgo de estarlo exige la constitución de una comunidad de usuarios, que también será obligatoria por decisión del organismo de cuenca en el resto de las explotaciones. No obstante, surgen propuestas, plasmadas en el propio Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España que abogan por una generalización de las comunidades de usuarios de aguas subterráneas, así como la ampliación de su régimen jurídico para participar principalmente en tareas de control de las extracciones y captaciones que ahora ejercen los organismos de cuenca (pág. 55).

[1131] CALATRAVA, MARTÍNEZ ALVÁREZ y MARTÍNEZ GRANADOS (2019), pág. 534.

De esta manera, se pretende que de una manera voluntaria los usos más demandantes del agua subterránea, como es el regadío, dejen de ejercer presión sobre las aguas subterráneas, renunciando expresamente a su utilización, con el fin no solo de preservar el buen estado de las mismas sino de contribuir a que sean fuente de reserva hídrica para garantizar el abastecimiento urbano en épocas de sequía. A cambio de ello, se propone que se les pueda facilitar el acceso a otras posibilidades de aprovechamiento hídrico, como puede ser el agua desalada. Lo que ocurre es que producir este recurso alternativo genera un sobrecoste que se verá reflejado en un mayor precio del agua si la comparamos con las aguas convencionales.

Por lo que se vislumbra que, si se quiere promover esta sustitución permanente de recursos hídricos, tal vez se tenga que intervenir públicamente sobre este precio, moderando su importe y compensando la diferencia por aquellos otros usuarios que se benefician de las reservas de aguas subterráneas[1132]. El planteamiento se fundamenta en lo que Gómez Gómez[1133] califica como valor de la seguridad hídrica que, a su entender, debería tener reflejo en la tarificación del agua.

Dicha propuesta, que podría ser viable desde el punto de vista práctico en zonas costeras con un importante estrés hídrico que ha afectado gravemente a los caudales subterráneos, choca con la aplicación de los principios legales que son de absoluto cumplimiento, lo que exigiría obligatoriamente justificar la excepción del principio de recuperación de costes, ya fuera con fundamento en criterios económicos, sociales y hasta ambientales.

Las consideraciones anteriores llevan a otra idea que entronca con la necesidad de gestionar íntegramente las distintas fuentes del agua, con mayor razón en períodos de sequía. Lo cual no es ajeno a la normativa legal. Baste mencionar que el artículo 55 del TRLA reconoce que por razones de disponibilidad del recuso los organismos de cuenca pueden establecer un régimen conjunto de explotación de aguas superficiales y subterráneas. En cualquier caso, la gestión unitaria y coordinada de todas las aguas es consustancial al principio de unidad de cuenca, lo que no obsta para que pueda ser conveniente atribuir un destino diferenciado a cada fuente de recursos o a cada acuífero[1134] según criterios de disponibilidad, de mejor acceso o de prioridad de usos[1135].

[1132] Es cierto que en épocas de sequía han existido prácticas en algunas demarcaciones como la del Júcar en las que entre usuarios se permutan recursos de distinta fuente, pero suelen ser entre aguas superficiales que se dejan para el abastecimiento urbano a cambio de que otros usuarios como los regantes utilicen agua subterránea, compensando los primeros los costes de su extracción u otro tipo de recursos no convencionales [ANDREU, SAHUQUILLO, SOLERA, PULIDO Y PAREDES (2010), pág. 14].

[1133] GÓMEZ GÓMEZ (2019), págs. 440 y 441.

[1134] Custodio Gimena defiende la distinción de usos no solo respecto al origen del agua, sino de los propios acuíferos, pudiendo destinar el caudal de unos como reserva para sequía y de otros para usos agrícolas [CUSTODIO GIMENA (2018), pág. 295]. La diferencia de destino de cada tipo de aguas se mantiene por GÓMEZ GÓMEZ (2019), pág. 438.

[1135] Evitar la conflictividad social con los usuarios va a exigir siempre que la asignación de recursos se desarrolle con transparencia y, por ende, bajo unos criterios claros perfectamente definidos [LÓPEZ GUNN y RICA IZQUIERDO (2013), pág. 26].

Evidentemente esta (re)ordenación de usos deberá hacerse en el seno del organismo de cuenca y tomando como referencia el marco de la planificación hidrológica. Aunque también aporta transparencia la elaboración de instrucciones de aprovechamiento de cada acuífero, como se ha propuesto en alguna investigación[1136]. Ya sea como condiciones imperativas de las concesiones administrativas o bien como pautas programadas pero individualizadas que acompañen al Plan de Acción en materia de aguas subterráneas según lo dispuesto en el art. 29 de la LPHN.

Así, se podrán determinar reglas no solo sobre "*qué recursos pueden extraerse; cuáles deben ser las características técnicas de las captaciones, fundamentalmente su profundidad y zonas que deben aislarse, y la distancia entre ellas; en qué zonas no deben realizarse perforaciones; qué características deben reunir los perímetros de protección de las captaciones destinadas al abastecimiento*", sino también sobre parámetros sobre usos preferentes para la explotación de sus caudales o sobre otros aspectos relacionados con su régimen de explotación (por ejemplo, limitaciones temporales de extracción asignados a cada uso), así como cálculos de costes a fin de facilitar la tarificación del suministro de sus aguas. Y ello, sin perjuicio de las decisiones excepcionales que pueda tomar el organismo de cuenca con fundamento en el precepto legal citado.

Todo ello va a requerir de un adecuado conocimiento sobre el conjunto de reservas hídricas de las que puede disponer la cuenca o un sistema de explotación; así como de la situación y estado de los acuíferos, a pesar de que todavía se sigue insistiendo en que debe mejorarse los sistemas de información sobre las aguas subterráneas[1137]. También va a ser necesario un reforzamiento del control de los caudales extraídos que inevitablemente exige la instalación de los oportunos sistemas de medición en los términos establecidos en el artículo 55.4 del TRLA.

En cualquier caso, es obvio que la disponibilidad de reservas hídricas subterráneas en períodos de sequía requiere un mantenimiento del buen estado de las masas de agua subterránea, que solo se logrará cuando se garantice el uso sostenible de las aguas subterráneas. Y para lograr este último objetivo deben utilizarse todas las herramientas que ofrece la legalidad, también aquellas que se establecen con el fin de promover o disuadir determinados comportamientos sobre las aguas. Y evidentemente una de estas medidas es la implementación de tributos que graven precisamente el uso de esta agua subterránea. Esta opción tendría como ventaja incentivar el aprovechamiento de otros recursos hídricos alternativos al encarecer las cargas que debe sufragar el usuario por disponer de agua subterránea.

Justo, es decir, que a nivel autonómico sí que existen gravámenes fiscales que afectan al uso de las aguas tanto de captación superficial como subterránea, es el caso del canon del agua catalán (art. 62.3 del Decreto Legislativo 3/2003).

[1136] López Geta señala como una medida para lograr el uso sostenible de las aguas subterráneas elaborar normas de explotación o autorización de los acuíferos donde se recojan los datos técnicos señalados entre comillas [LÓPEZ GETA (2006), pág. 27].

[1137] Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España (2020), pág. 8

Pero es que además hay que tener en cuenta que la Administración asume las funciones de control, ordenación y gestión de todo el dominio público hidráulico, incluidas las aguas subterráneas, sin que los costes por estas tareas se repercutan siempre en los usuarios de las mismas[1138]. Y es que cuando las infraestructuras no han sido acometidas con financiación estatal, siendo habitual su ejecución por las propias comunidades de usuarios y, por ende, cuando se trata de usos basados en el autoservicio (piénsese que en este ámbito perdura la titularidad privada), muchos de los costes que provoca la captación de las aguas subterráneas, como son los generados por dichos cometidos administrativos, pero también aquellos que son costes ambientales provocados por la extracción, quedan al margen de cualquier tipo de recuperación a través de instrumentos económicos.

Por lo que la tributación sobre la extracción o el uso del agua subterránea podría utilizarse para colmar las exigencias legales de recuperación de costes, permitiendo también la financiación de actuaciones o servicios de control y protección de las aguas subterráneas asumidos por la Administración[1139].

Y no puede concluirse el apartado sino reconociendo que las cargas fiscales que deben imponerse al uso del agua subterránea pueden perfectamente colmarse a través de figuras tributarias que aglutinen la captación desde cualquier tipo de fuente hídrica, ya sea agua superficial o subterránea. En la línea con lo dispuesto en secciones precedentes, la necesidad de dotar de simplificación al sistema tributario en el ámbito del agua lleva a estar de acuerdo con la aplicación de un impuesto sobre la extracción de las aguas, aunque su regulación pueda incluir normas diferentes según lo requiera el uso de cada tipo de aguas.

5. CUESTIONES FINANCIERAS EN TORNO A DOS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD HIDRÍCA: DESALINIZACIÓN Y REUTILIZACIÓN

Se conoce sobradamente que los recursos convencionales adolecen de escasez; que el agua superficial está ampliamente regulada y, sin embargo, no es suficiente para colmar la demanda de los usos existentes; y que el agua subterránea sufre la sobreexplotación de sus acuíferos, cuando no, una merma de calidad en sus caudales. Todo ello agudizado por los vaivenes climáticos, cada vez más extremos, que azotan a muchas zonas del país. Por lo tanto, huelga resaltar la importancia de los recursos no convencionales, con el agua desalinizada a la cabeza, seguida del agua regenerada.

[1138] Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España (2020), pág. 23.

[1139] El profesor Embid Irujo, haciendo alusión a este tipo de tributación aunque con la referencia de "canon por la utilización de las aguas subterráneas", presupone la conveniencia de su establecimiento aunque lo plantee en términos de exonerar de su pago como incentivo para que los usuarios de aguas privadas subterráneas conviertan sus derechos privativos en concesiones administrativas. Y es que las propuestas de este autor se recogen en el Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España (2020), pág. 53.

Hace ya unas décadas que se han venido produciendo avances relevantes en la desalinización principalmente de agua de mar y en el tratamiento y regeneración del agua residual. En la implementación de estas actividades ha tenido un papel destacado el progreso de la técnica, pero también el abaratamiento de su producción industrial, permitiendo que se hayan convertido en unas de las soluciones para revertir esa evolución negativa que anuncia el cambio climático sobre la cantidad de caudales disponibles en el futuro.

Por ello desalinización y reutilización se enmarcan dentro de la estrategia de seguridad hídrica que se viene promoviendo a nivel global[1140] y que se presenta por los estudiosos[1141] como *"la posibilidad de acceso a cantidades de agua suficientes para satisfacer la diversidad de usos del agua, la preservación de la calidad de los recursos hídricos y la debida consideración del cambio climático"*.

A tal fin se procede a analizar los condicionantes financieros e instrumentos económicos que pivotan alrededor de estas actividades, cuya producción resulta esencial en el contexto de prevención y gestión de la sequía.

A. La desalinización de agua marina y salobre. Su financiación y el precio del agua desalinizada

La desalación o desalinización es el proceso industrial por el cual se obtiene agua dulce a partir de agua marina o salobre. Respecto a la transformación del agua de mar, tiene la gran ventaja de ser una fuente inagotable de recursos que no depende de las condiciones meteorológicas, y esto la hace esencial para cubrir déficits hídricos de zonas costeras, siempre que se mantengan unas condiciones ambientales óptimas cuando no es un medio natural exento de sufrir los estragos de la contaminación.

España es uno de los grandes productores industriales de agua desalada, junto con Israel, Arabia Saudí y EEUU. Siguiendo datos publicados por la Asociación Española de Depuración y Reutilización[1142], en este país se producen alrededor de 5.000.000 m3 al día de agua desalada destinada a abastecimiento, riego y uso industrial[1143]. La expansión de la producción industrial de agua desalada se localiza en el sureste español, correspondiente al Levante y Andalucía, junto con Cataluña y los dos archipiélagos, principalmente Canarias. De hecho, en estas islas se instaló la primera desaladora de nuestro país, en 1964 en Lanzarote y comenzaron a cons-

---

[1140] Seguridad hídrica se define como la capacidad de una población para salvaguardar el acceso sostenible a cantidades adecuadas de agua de calidad aceptable para el sostenimiento de los medios de vida, el bienestar humano y el desarrollo socioeconómico; para garantizar la protección contra la contaminación transmitida por el agua y los desastres relacionados con el agua, y para la conservación de los ecosistemas en un clima de paz y estabilidad política [ONU (2013), pág. 10].

[1141] BRETAS, CASANOVA, CRISMAN, EMBID, MARTÍN, MIRALLES, MUÑOZ (2019), pág. 9.

[1142] https://aedyr.com/cifras-desalacion-espana/

[1143] PRATS RICO y MELGAREJO MORENO (2006), pág. 68.

truirse sucesivamente otras plantas, en un primer momento para servir a hoteles o instalaciones turísticas, pero pronto también se destinaron al sector agrícola[1144].

El mayor impulso a la desalación de aguas marinas en nuestro país se produjo de la mano del Programa de Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua (A.G.U.A.), recogido en el Real Decreto Ley 2/2004 y en la Ley 11/2005, de 22 de junio, de modificación de la LPHN, que fue presentado como una alternativa a los trasvases derogados con el fin de acrecentar la oferta hídrica en las cuencas deficitarias que iban a ser las beneficiarias de las futuras aguas transferidas. Y, aunque casi la totalidad de las instalaciones construidas están en funcionamiento, su rendimiento ha sido generalmente inferior a la capacidad para las que se proyectaron debido fundamentalmente a la demanda. Si bien, es cierto que las últimas sequías obligaron a echar mano de las aguas desaladas, sobre todo para el riego agrícola especialmente perjudicado por la imposibilidad de transferir caudales de trasvase Tajo-Segura[1145]. Actualmente este recurso no convencional está adquiriendo cada vez mayor relevancia para colmar las necesidades de riego agrario, incluso manteniéndose un porcentaje notable de instalaciones financiadas por las propias comunidades de usuarios o regantes.

La desalación es una alternativa viable y competitiva en determinadas condiciones, por lo que su aprovechamiento se ha extendido en los últimos años, tanto para usos domésticos, como industriales y agrícolas.

a. La escasa regulación jurídica de la desalinización: previsiones aisladas de carácter económico-financiero

Desde el punto de vista jurídico, el agua desalada es considera *ex lege* dominio público hidráulico, y como tal debe ser objeto de la gestión integrada de todos los recursos hídricos disponibles, bajo los criterios que marca la planificación hidrológica. La otra consecuencia del carácter demanial de este recurso no convencional es su sometimiento al régimen general de concesión que el TRLA establece para los derechos de uso privativo. Y, en este sentido, viene expresando la doctrina[1146] que en el ámbito del proceso industrial del agua desalada confluyen las concesiones por ejercer la actividad de desalinización y también por usar el propio recurso desalinizado, pero no se contempla la necesidad de solicitar título habilitante por aprovechar o extraer el agua de mar[1147], bajo la atribución de uso común[1148], con

---

[1144] ZARZO MARTÍNEZ (2019), pág. 887.

[1145] MARTÍNEZ ALVÁREZ, MARTÍN GORRIZ, MAESTRE VALERO y GALLEGO ELVIRA (2019), pág. 449.

[1146] NAVARRO CABALLERO (2013), págs. 107 y ss.

[1147] Como tampoco existe ningún precio o exacción que grave la captación de agua marina. Ahora bien, en el Libro Verde de Gobernanza del Agua en España que recoge la propuesta del profesor JIMÉNEZ COMPAIRED, en relación a la implementación de un impuesto sobre la extracción del agua, se contempla el gravamen por la captación de agua de cualquier procedencia, sin perjuicio de recoger expresamente la posibilidad de regímenes específicos más favorables en el caso de aguas desaladas y aguas regeneradas.

[1148] El uso común que se le confiere al aprovechamiento del agua marina viene propiciado la abundancia del recurso y por la nula afección al uso de tercero, lo que le exime de solicitar concesión, pese a que podría contradecir lo dispuesto en los artículos 31.2 y 51.1 de la Ley de Costas que exige autorización a los usos que obtienen rentabilidad. [JIMÉNEZ SHAW (2003), págs. 167 y ss].

independencia de las concesiones o autorizaciones que puedan ser requeridas por la legislación específica, principalmente la Ley de Costas.

La regulación de la desalación se agota en un solo precepto, el artículo 13 del TRLA que integra en solitario el Capítulo V con el título "de las aguas procedentes de la desalación", sin un desarrollo reglamentario, a diferencia de la reutilización[1149]. Esta norma dispone el régimen aplicable de concesiones administrativas, tanto para llevar a cabo la actividad de desalación (apartado 1 y 4), como para el aprovechamiento del agua desalada (apartado 3). Además, establece la forma de explotación de las obras e instalaciones (apartado 2) y habilita la intervención en los centros de intercambio de derechos (apartado 6). Y, aun de forma implícita, contempla las cesiones de derecho de uso privativo, conforme sostiene la doctrina[1150] (apartado 5). Pues bien, es en este último apartado 5 donde se hace mención a un aspecto económico-financiero en el caso de que el uso directo y exclusivo del recurso desalinizado no se lleve a cabo por el concesionario. En estos supuestos, se incluye la intervención imperativa de la Administración concedente en la fijación de los valores máximos y mínimos de las tarifas, con la incorporación de las cuotas de amortización. Esta previsión normativa del art. 13.5 TRLA, que se ha interpretado doctrinalmente que está referida a la cesión de derechos de uso privativo, se apartaría del régimen general de estas cesiones, cuya tarificación máxima por la Administración se menciona únicamente en términos potestativos y en determinadas circunstancias (art. 69.3 TRLA y 345 RDPH).

Dicho lo cual, la realidad demuestra que la principal fórmula de explotación existente es la que se describe en el artículo 13.2 TRLA, en la que, o bien la Administración Pública, o bien las sociedades estatales o, en su caso, las propias comunidades de usuarios se encargan de la construcción y gestión de las instalaciones de desalinización.

Mención especial merece la regulación legal específica de las Islas Canarias con una incuestionable tradición en el uso del agua desalada y cuyo sistema de producción y distribución se considera servicio público, siempre que se destine a consumo urbano, turístico e industrial (art. 5 y 89 Ley 12/1990). De tal forma que la proliferación de las instalaciones de desalación se ha sustentado en un tratamiento jurídico que fomenta la iniciativa privada bajo el control administrativo que requiere el otorgamiento de autorización o concesión administrativa, en cuyo título quedará reflejada la tarifa del agua, sin perjuicio de que deban aplicarse los valores máximos del agua, y su transporte, fijados por el Consejo Consular de Aguas para la zona de utilización de los caudales (según expresa el tenor literal del artículo 167.2 del Decreto 86/2002, de 2 julio, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico[1151]).

[1149] Lo que le ha valido no pocas críticas por parte de la doctrina, que consideran inconclusa la regulación de las aguas desaladas a falta de un Reglamento específico.

[1150] NAVARRO CABALLERO (2013), pág. 115.

[1151] BO de Canarias núm. 108, 12 agosto 2002.

A tal efecto, el estímulo de la inversión privada en infraestructuras, así como el propio uso del agua desalada, se sustenta en un régimen legal de auxilios y subvenciones, que se arbitran tanto a nivel autonómico (conforme a lo dispuesto en los artículos 118 a 123 de la Ley 12/1990), como procedente del Estado, conforme se desprende de los dos reglamentos ahora vigentes (Real Decreto 217/2019, de 29 de marzo, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Comunidad Autónoma de Canarias para abaratar a los agricultores el sobrecoste de la desalación y de la extracción de agua de pozos y galerías para el riego agrícola en Canarias[1152] y del Real Decreto735/2019, de 20 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Comunidad Autónoma de Canarias para la financiación del funcionamiento de plantas potabilizadoras de agua situadas en su territorio[1153]). Pues bien, como recuerda Navarro Caballero[1154] el incentivo público a la iniciativa privada en la producción industrial del archipiélago canario se complementa con otras dos actividades también promocionadas, por un lado, el almacenamiento del agua[1155] y, por otro, el servicio público de transporte de agua[1156].

b. Los costes de producir, distribuir y usar el agua desalinizada como causa de una demanda renqueante que ha ido creciendo paulatinamente

Los costes de la desalinización se pueden descomponer en dos partes diferenciadas, en términos similares a lo que sucede con la construcción y explotación de cualquier infraestructura hidráulica, en este caso serían los costes de inversión y los costes de producción del agua desalada.

Las partidas que se integran dentro de los costes de inversión pueden ser variadas, pero en términos generales se constriñen a los gastos de construcción de las instalaciones de desalinización más los sistemas hidráulicos de transporte y distribución. En los convenios suscritos con la sociedad estatal Acuamed para la financiación de las plantas desaladoras, se dejan referidos los siguientes costes de inversión: a) el importe final de liquidación de los contratos de construcción; b) costes internos y externos relacionados con las obras y activados por ACUAMED de acuerdo con principios de contabilidad generalmente aceptados, entre ellos todos los relativos a elaboración de estudios y proyectos, dirección y asistencia técnicas, y cualesquiera que guarden relación con ellos; c) costes de expropiaciones y ocupaciones temporales, incluyendo entre otros las indemnizaciones, publi-

---

[1152] BOE núm. 77, 30 marzo 2019.

[1153] BOE núm. 306, 21 diciembre 2019

[1154] NAVARRO CABALLERO (2013), pág. 105.

[1155] En este caso, también la normativa autonómica establece que, en los depósitos al servicio de terceros, el Consejo Insular de Aguas podrá establecer, como condición de la autorización el régimen de tarifas a que debe someterse el suministro, que en ningún caso sobrepasarán las que puedan estar vigentes como consecuencia de la aprobación de precios máximos del agua y su transporte para la zona (art. 168 del Decreto 86/2002).

[1156] De conformidad al artículo 105 de la Ley 12/1990, el transporte se realizará con arreglo a los precios aprobados oficialmente.

cidad de actuaciones y expedientes, confección y liquidación de expedientes, u otros relacionados con ellos; d) tasas e impuestos directamente relacionados con las obras y asumidos por ACUAMED; y e) el impuesto sobre el valor añadido que no resulte deducible de acuerdo con la reglamentación tributaria.

Hay que tener en cuenta que en estos convenios están claramente diferenciados, como dos actuaciones independientes, la planta desaladora y las conducciones e infraestructuras de regulación necesarias para que los usuarios puedan disponer de agua desalada en los puntos de entrega respectivos, tanto a nivel de sus costes de ejecución como respecto a los instrumentos de recuperación de dichos costes través de la tarificación.

Por su parte, en los costes de producción de agua desalada se suele también distinguir entre costes fijos (personal, mantenimiento, de administración, termino fijo de energía u otros) y costes variables (término variable energía, productos químicos, reposición membranas, consumibles, extracción de residuos, componente variable de mantenimiento, costes ambientales u otros)[1157].

Pues bien, el proceso industrial que se sigue en mayor medida para la obtención de agua desalinizada es la osmosis inversa, que exige una alta demanda de energía, lo que determina que los mayores costes de explotación correspondan al consumo de energía[1158] junto con la provisión de membranas que sirven para filtrar la sal del agua.

Y pese a los esfuerzos por mejorar la tecnología a fin de reducir el consumo de energía, perfeccionando las membranas o utilizando energía renovable o técnicas novedosas (*forward* osmosis, destilación de membrana y pervaporación, grafeno nanoporoso, etc.), incluso avanzando en la cogeneración o ubicación conjunta de plantas desaladoras con depuradoras o energéticas, no parece que sea suficiente paraabaratar los costes de producción del agua desalada en términos competitivos. Hay autores que señalan que la dificultad estaría en haber llegado al límite menor de energía que tiene que utilizarse para realizar el proceso de desalación, lo que denomina "límite termodinámico de consumo energético"[1159].

Algunos estudios recientes[1160] refieren que los costes de producción de agua marina desalada, a través de la técnica mencionada (osmosis inversa), estarían en torno a 0,4 euros/m3 a 0,6 euros/m3 (con amortización entre 0,8 a 1,2 euros/m3).

[1157] ZARZO MARTÍNEZ (2020), pág. 175.

[1158] Según los expertos supone entre el 40% y el 60% de los costes de producción de agua desalada [ZARZO MARTÍNEZ (2020), pág. 175].

[1159] ZARZO MARTÍNEZ (2020), pág. 893

[1160] ZARZO MARTÍNEZ (2019), pág. 892.

Con coste mucho menor la producción a partir de agua salobre[1161], que los expertos cifran entre 0,15 euros/m3 a 0,3 euros/m3[1162].

En cualquier caso, la variabilidad es la tónica habitual en los costes generados por la producción de agua desalada que van a depender del tamaño de la instalación, de las distancias entre captación, planta y distribución y por encima de todo del precio de la energía. Aunque hay otro condicionante que se verá reflejado sin duda en el precio por metro cúbico que tiene que ver con la demanda, y que se menciona como el factor de productividad[1163]. De tal modo que los costes serán mayores si la instalación no funciona a pleno rendimiento, sino por dejado de su completa capacidad de producción. Y ciertamente hay plantas que siguen infrautilizadas por motivos económicos que se traducen generalmente en una insuficiente demanda, sin perjuicio de unos convenios suscritos con los usuarios que arrastran deficiencias de carácter financiero.

No puede negarse que existe una reticencia de los usuarios a utilizar el agua desalinizada, sobre todo, de los que más podrían beneficiarse que son los agricultores, por considerar excesivamente elevado el precio que deben pagar por su suministro si pueden proveerse de otros recursos más baratos. Y evidentemente el precio alto ha sido una consecuencia inevitable del sobrecoste que supone producir artificialmente esta agua respecto a otro tipo de fuentes hídricas con las que suele competir, que generalmente son recursos procedentes de trasvase o de acuíferos.

Ya la doctrina[1164] señalaba, en su día, que las dificultades técnicas para obtener agua desalada hacían que solo fuera rentable en determinados usos como el abastecimiento urbano o en producciones agrícolas de alta rentabilidad. Pese a ello, ha terminado imponiéndose en los últimos tiempos un crecimiento progresivo de su aprovechamiento para riego agrario, convertido casi en el único remedio por la presión insostenible que sufren los recursos convencionales, la falta de otras alternativas hídricas viables en las zonas donde la agricultura es un sector clave y los sucesivos episodios de sequía que han venido afectando gravemente a dichos territorios[1165]; aunque siga proliferando una tendencia en el riego agrario a com-

---

[1161] Ahora bien, la desalinización de agua salobre también tiene la desventaja de ser un recurso finito, que además entraña afecciones ambientales con el aumento de salinidad por fenómenos de intrusión o la evacuación de las salmueras [MURCIA MOLINA (2016)].

[1162] Hay otros trabajos como el de Rico Amorós que son más pesimistas y vienen a situar en el año 2016 un coste anual equivalente del agua producida en las desalinizadoras del Programa A.G.U.A. entre 0,8 y 1 euro/m3 [RICO AMORÓS (2016), pág. 390]. Pese a que no falta quien se atreve a señalar respecto del año 2019 un coste anual de 1,27 euros/m3 [CALATRAVA, MARTÍNEZ ALVÁREZ y MARTÍNEZ GRANADOS (2019), pág. 536.].

[1163] MARTÍNEZ, MARTÍN, MAESTRE y GÁLLEGO (2019), págs. 465y 466.

[1164] EMBID (1998), págs. 59 y 60

[1165] Precisamente la sequía intensa que asoló muchas zonas de la Península Ibérica, fundamentalmente el sureste, durante los años 2015 y 2018, impidiendo poder trasferir caudales del acueducto Tajo-Segura, sirvieron para potenciar las instalaciones de desalación de agua marina que existían en cuencas como la del Segura, muchas de las cuales se han aproximado a una máxima capacidad de producción [MARTÍNEZ, MARTÍN, MAESTRE y GÁLLEGO (2019), pág. 453].

binar simultáneamente agua de distintos orígenes (aguas superficiales, subterráneas, desalinizadas y regeneradas), con el objeto de abaratar el pago del precio[1166].

Con todo, no puede dejar de considerarse al agua desalada en aquellos territorios cercanos a la costa que cuentan con sus instalaciones como un remedio esencial para afrontar la sequía, por ello existen iniciativas públicas en las que se contempla como una medida estratégica de prevención de la escasez la obligación de que las desalinizadoras produzcan, almacenen y, por ende, reserven caudales mínimos para garantizar que pueda cubrirse la demanda existente, sobre todo, de abastecimiento urbano. Así se recoge en el artículo 16 del Plan Especial de Actuación en Situaciones de Alerta y Eventual Sequía de las Islas Baleares, con la posibilidad de incrementar las tarifas de agua a los usuarios para cubrir estos costes de producción que suponen mantener en reserva el agua desalada.

c. La política de incentivar el uso del agua desalinizada: subvenciones, rebajas y algún beneficio fiscal

Desde el ámbito público se ha extendido la consideración, recogida por Rico Amorós[1167] y atribuida a la desalación masiva de aguas marinas, en orden a que *"sin grandes subvenciones económicas esta opción no puede cubrir satisfactoriamente, por sí sola, los problemas de escasez en las áreas deficitarias"*[1168]. Esta percepción es consecuencia directa de la invocación permanente de los usuarios, preferentemente agrícolas, sobre la falta de asequibilidad del precio del agua desalinizada.

El principal exponente de esta política de fomento mediante subvenciones públicas procede del Estado central y la destinataria es la Comunidad Autónoma de Canarias, como se ha mencionado anteriormente. En efecto, bajo una necesidad de financiación de los costes de funcionamiento de las plantas, se ha diseñado un sistema de subvenciones que tiene doble finalidad, por un lado, abaratar el precio final del agua potable para consumo doméstico producida en las plantas desaladoras y por otro, conceder ayudas a los agricultores para que puedan asumir el sobrecoste que les supone este recurso no convencional para el riego agrario.

Y es que desde 1983 se viene subvencionando vía Presupuestos Generales del Estado la actividad de desalación de agua marina desarrollada en el Archipiélago canario a fin de rebajar el precio final del agua potable y de riego, apelando a la lejanía y al hecho insular que obliga a compensar costes y garantizar una moderación de los precios del agua desalinizada (también del agua que es objeto de reutilización o que se extrae de pozos y galerías para riego) hasta alcanzar un nivel equivalente al resto del territorio nacional. Todo ello, conforme se establece en el artículo 14 bis de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias[1169].

[1166] MURCIA MOLINA (2016).

[1167] RICO AMORÓS (2010), pág. 242.

[1168] Evaluación Ambiental Estratégica del Plan Hidrológico Nacional. Documento de Síntesis [MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2020), pág. 186].

[1169] BOE núm. 161, de 7 julio 1994.

Al margen del caso específico de Canarias, hay que recordar que el propio TRLA, en su artículo 110, ha auspiciado legalmente el auxilio estatal en forma de ayudas económicas, pero para promocionar la innovación y mejora de los procesos o métodos de desalinización, como también se contempla con la reutilización.

Del mismo modo, en el resto del país, sobre todo en aquellas regiones más necesitadas de recursos hídricos, se ha venido apoyando puntualmente por el Estado una contención o reducción de precios del agua desalada, pero asociada a situaciones de carestía provocadas por sequías extremas y, por lo tanto, cuando determinados usos no tenían otra vía de provisión de agua.

A estos efectos, no puede pasarse por alto la iniciativa expresa del Gobierno para intervenir el precio del agua desalada en el marco de ayudas a damnificados por la sequía y a favor de unos usuarios muy concretos. Así se procuró en la Ley 1/2018, de 6 de marzo, en la que se adoptaron medidas para paliar los efectos de las sequías en determinadas cuencas hidrográficas, y cuya DA 4ª anunciaba que el Gobierno habilitaría mecanismos de subvención para evitar que el agua de riego procedente de la desalinización no superara los 0,3 euros/m3. Esta medida venía acompañada de un propósito por impulsar de forma urgente la utilización del agua desalada con la aprobación de un "Plan de choque de optimización de la desalación para un Mediterráneo sin sed", en el que se ejecutaran actuaciones pendientes, que todavía no estuviesen concluidas.

No consta que llegara a ver la luz esta planificación, sin perjuicio de la finalización de infraestructuras en construcción. Ahora bien, la utilización de las ayudas presupuestarias del Estado para limitar la tarifa del agua desalada que deben abonar a los agricultores en época de sequía, se ha aplicado en otras ocasiones. Por ejemplo, entre los años 2015 y 2017 el Gobierno concedió una subvención directa de 0,2 euro/m· para 30 hm3 procedentes de la desaladora de Torrevieja y de 0,1 euro/m3 para 20 hm3 procedentes de la planta de Valdelentisco[1170].

Tampoco era la primera vez que el uso de las aguas desalinizadas se contemplaba como medida excepcional para combatir la sequía, aunque no siempre ha estado acompañado de una rebaja en el precio. En el Real Decreto 365/2015, de 8 de mayo, en el que se aprobaron medidas al amparo de lo dispuesto en el artículo 58 del TRLA, se facultaba a la Confederación del Segura para autorizar de forma temporal el uso de este recurso no convencional, únicamente avisando de la obligación de abonar las tarifas de utilización pertinentes a aquellos usuarios que se hubiesen beneficiado de las infraestructuras de transporte para hacerles llegar estos caudales (artículo 6).

También hay normativa que prevé incorporar en la gestión de la sequía la imposición del uso de este recurso no convencional, aunque sin favorecer su régimen económico. En este sentido, en la Introducción del Decreto 54/2017, de 15

[1170] MARTÍNEZ, MARTÍN, MAESTRE y GÁLLEGO (2019), pág. 464.

de diciembre, por el que se aprueba el Plan Especial de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía de las Islas Baleares[1171], se menciona la posibilidad de que se pueda exigir a los municipios la adquisición de determinada producción de agua desalada en la fase de alerta, para seguidamente advertir que cualquier coste adicional que supongan las medidas de gestión de la sequía puede suponer un incremento de las tarifas que abonan los ciudadanos por el suministro urbano de agua.

En ámbito de la planificación hidrológica, se puede desentrañar alguna medida que supone un incentivo al uso del agua desalinizada, aunque se contemple en términos de excepción al principio de recuperación de costes como en el PH de la cuenca del Segura. En realidad, subyace o significa dar virtualidad a una rebaja en la tarificación de este recurso no convencional respecto a los costes de amortización de las infraestructuras necesarias que permitan que el uso del agua desalada sustituya la utilización de caudales subterráneos renovables[1172].

Aunque también los propios tributos, en este caso autonómicos, han podido tener alguna influencia como incentivo al consumo del agua desalada entre el sector agrario o, cuando menos, para compensar los desembolsos que realizan por su uso. Así consta la exención expresa de la tasa valenciana por autorización de vertidos a aguas marítimas litorales respecto de aquellos vertidos que procedan de las plantas desalinizadoras, pero en el porcentaje que se destina al uso de agua de riego (art. 4.1-2 de la Ley 20/2017, de 28 diciembre, de tasas).

d. Las tarifas que abonan los usuarios por el uso del agua desalinizada

La actividad de desalación implica a varios agentes tanto a nivel productivo como de distribución del agua resultante. De tal forma que es fácil avistar una diferencia entre el sujeto que asume la financiación y explotación inicial de la instalación, que en gran medida es atribuido a la sociedad estatal Acuamed en el caso de las desaladoras de titularidad pública y, por otro lado, el operador que termina por suministrar el agua desalada a los usuarios finales, bien porque previamente la adquiere de forma directa de la instalación, bien porque ha asumido posteriormente la explotación de la desaladora. Estos últimos, suelen ser municipios, empresas públicas que gestionan el abastecimiento, concesionarias del servicio de suministro o comunidades de regantes. Aunque también otros organismos con

---

[1171] BO Islas Baleares núm. 155, 19 diciembre 2017.

[1172] Anejo 9 referente al análisis de la recuperación de costes de los servicios del agua, integrado en la Memoria del PH de la DH del Segura (2015-2021), pág. 129. Precisamente no son aisladas las ocasiones en que la construcción de instalaciones de desalinización se justifica en la necesidad de paliar la presión sobre la calidad de las aguas subterráneas y su sobreexplotación, afectando a otras cuencas hidrográficas diferentes del Segura. Así se comprueba en alguna ejecución acometida por la sociedad estatal Acuamed en las cuencas mediterráneas andaluzas, como la financiación y explotación de la desaladora del Campo de Dalías (cuyo convenio regulador de 6 de noviembre de 2006 se suscribió entre la misma y los Ayuntamientos de El Ejido, Roquetas de Mar y Vícar, además de la Junta Central de Usuarios del Poniente Almeriense), que llevaba asociada la recuperación del acuífero del mismo nombre.

una participación considerable como la Mancomunidad de los Canales de Taibilla que presta el suministro de agua desalinizada junto con otros recursos convencionales.

i. La tarificación cuando interviene la sociedad estatal Acuamed

Si nos centramos primeramente en las actuaciones acometidas por Acuamed, hay que referir que fueron numerosos los encargos de ejecución de plantas desaladoras, ampliación de las mismas, junto con las infraestructuras de conducción precisas, que llevó a cabo durante los años 2006 a 2010 al amparo del desarrollo del programa estatal A.G.U.A. La fórmula jurídica utilizada, ya se ha apuntado anteriormente, era la suscripción de un convenio regulador de financiación, en el que constan tanto las cifras de inversión de las actuaciones; como las fuentes y porcentajes de financiación (incluida la parte de fondos comentarios, de aportaciones autonómicas, así como de fondos propios y ajenos de la sociedad estatal); junto con los costes previstos en la inversión y explotación y las tarifas que debían afrontar los beneficiados por las obras con unas pautas sobre su cálculo.

Con ello, el modelo convenial pasaba por garantizar que la recuperación, aunque solo respecto a los importes invertidos y asumidos por Acuamed, se iba a afrontar con dos tipos de tarifas exigidas a los beneficiarios de las obras ya sea de forma trimestral o mensual: a) la tarifa de amortización calculada en razón a la procedencia de la financiación de Acuamed (propia o ajena) y según la vida útil del tipo de actuación (25, 30 o 50 años); b) y la tarifa de explotación, descompuesta en razón a que los costes repercutibles fueran fijos o variables. En caso de varios beneficiarios de las obras o suscribientes del convenio, está previsto que los costes de amortización y los costes fijos se distribuyan en proporción a la participación en la capacidad de producción de la planta, mientras que los costes de explotación variables se repercutan en función del volumen realmente suministrado de agua. También es común que se permitan aportaciones anticipadas, en forma de tarifa anticipada que luego se descontaría de la cantidad a recobrar.

De esta forma Acuamed firmaba convenios específicos de la explotación de la instalación con los propios usuarios. En algunos se refleja una doble tarificación por la explotación de las infraestructuras hidráulicas, una aplicada al volumen de agua producido (tarifa de producción) y otra en función del volumen suministrado (tarifa de suministro). Unido a ello, se establece en algunos convenios la previsión de cobro de una cuota complementaria, aunque inferior, en el caso de que el usuario no demande todo el caudal que se ha comprometido a adquirir[1173]. La justificación deriva precisamente de los costes considerables que supone producir agua desalada, por lo que el propio compromiso de adquisición del recurso implica el pago de una cuota que permita cuando menos cubrir los gastos fijos.

[1173] Sirva de ejemplo lo dispuesto en la Estipulación III del vigente convenio regulador del suministro de agua desalinizada para regadío agrícola de la desalinizadora de Valdelentisco y su red de distribución.

Aunque Acuamed ejerza la explotación económica de la instalación por un período de tiempo en virtud de lo que puede calificarse como un contrato administrativo especial, en palabras de Martínez de Pisón[1174], sin embargo, como explica este autor, la sociedad estatal carece de cualquier facultad discrecional sobre la disponibilidad del agua desalada. Y es que esta decisión corresponde a las autoridades competentes como una consecuencia jurídica del carácter de dominio público que se confiere al agua desalada.

Por lo tanto, cualquier derecho de aprovechamiento privado de estas aguas requiere ostentar el título administrativo habilitante. Y como ha refrendado la reciente Sentencia del TSJ de Murcia de 9 de marzo de 2021[1175], la concesión requerida para el uso privativo de aguas desaladas no puede sustentarse ni en la suscripción de un convenio con la sociedades estatal, ni en la existencia de una concesión previa conferida a la misma para la producción de agua desalada, sino que es preciso la tramitación del procedimiento administrativo adecuado para conceder el derecho de aprovechamiento privativo, siendo factible la concurrencia de un trámite de competencia de proyectos si existe más demanda de agua desalada de la que es capaz de producir la desalinizadora.

Pues bien, aunque se siga un patrón común en cuanto a las reglas de tarificación del agua procedente de las desaladoras gestionadas por Acuamed, se impone una variabilidad en las condiciones económicas concretas y/o precios de las tarifas aplicadas a los beneficiarios, tantos como convenios hay suscritos con cada usuario o usuarios específicos.

Con la finalidad preventiva de poder afrontar una situación urgente de escasez, consta que la Confederación Hidrográfica del Júcar promovió la celebración de un convenio de fecha 13 de junio de 2016 entre Acuamed y la entidad pública Aguas Municipalizadas de Alicante, Empresa Mixta (AMAEM) con la previsión de que la sociedad estatal suministre de forma extraordinaria y temporal un caudal de 5 hm3, destinado al abastecimiento de la zona de Marina Baja. De tal forma que la entidad pública sustituiría los caudales procedentes de la Mancomunidad de Canales de Taibilla y de aguas subterráneas por el recurso procedente de la IDAM de Mutxamel, pero estableciendo expresamente que no supondría ningún coste adicional para la entidad AMAEM, ni para sus abonados. Se trata de una situación excepcional en la que, de forma consensuada, pero bajo las labores de gestión del organismo de cuenca, se admite la sustitución de caudales convencionales por agua desalinizada, pero lleva como contrapartida la equiparación del desembolso económico por el suministro de ambos recursos, pese a la diferencia de costes que supone su captación, su distribución, o en su caso, su producción.

Dicho esto, la viabilidad económica de las desaladoras surgidas al amparo del programa A.G.U.A. ha sido ampliamente cuestionada. Y ello, por cuanto los resul-

---

[1174] MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO (2003), págs. 323 y 326.

[1175] JUR\2021\138444.

tados económicos de su explotación no se han ajustado a los cálculos del estudio previo que se había sido trazado, sencillamente porque los datos de demanda manejados no se cumplieron y además se sobreestimaron algunos costes relevantes como el del consumo de energía con un fuerte incremento de sus tarifas[1176]. Y es que la falta de usuarios, que no estaban dispuestos a asumir los costes de producción, ha sido el caballo de batalla en el funcionamiento de estas desaladoras. Por ello, no son desconocidos los intentos por lanzar estrategias de captación, sobre todo, de los usos agrícolas, ofreciendo agua desalinizada para riego a precios inferiores al coste real de producción[1177]. Lo que, sin embargo, ha tenido penosas consecuencias, dado que la explotación de las instalaciones ha llevado consigo pérdidas económicas importantes.

En cualquier caso, hay que decir que actualmente la red de desaladoras está prácticamente en total funcionamiento, aunque su arranque generalizado se debiera a razones económicas un tanto diferentes (había que evitar la devolución de los fondos europeos aplicados en la inversión). A lo que hay que sumar unas tarifas que son cada vez más competitivas, gracias a un ajuste en los costes de explotación, fruto de una producción industrial mucho más eficiente. Y, de todas formas, parece que el agua desalada se presenta como recurso ineludible en algunas zonas del sureste español, ante las evidencias de un trasvase Tajo-Segura que no resulta viable y unas predicciones del cambio climático que no aseguran que pueda seguir recurriéndose a las mismas medidas alternativas cuando aparece la escasez extrema por episodios de sequía (como la perforación de pozos).

Al margen de esto último, se sigue cuestionando la conveniencia de imponer legalmente la repercusión de todos los costes de producción a quienes se benefician especialmente de la infraestructura, ya sean usuarios finales u operadores. Se puede sostener esta teoría bajo la aplicación del principio de recuperación de costes. Sin embargo, no siempre se vislumbra que sea el mejor de los planteamientos en aras de una solución ecuánime que cumpla con criterios de justicia y evite agravios comparativos entre los diferentes usuarios de agua. Después se dará algo de contenido a este apunte.

ii. La tarificación cuando el suministro de agua desalinizada se presta a instancia de sujetos públicos.

La referencia a la tarificación del agua desalinizada no solo puede hacerse desde el punto de vista de la participación de la sociedad estatal, sino que son numerosos los agentes económicos que pueden intervenir en la producción y dis-

---

[1176] Una explicación pormenorizada de los problemas que surgieron con la ejecución e intento de poner en marcha las primeras desaladoras del programa A.G.U.A. por parte de Acuamed puede examinarse en el trabajo de Rico Amorós, aun referido concretamente a su incidencia en la gestión del agua desalada por parte de la Mancomunidad de Canales de Taibilla [RICO AMORÓS (2016)].

[1177] Así lo explica Ricos Amorós refiriéndose a las propuestas de Acuamed ofreciendo a los regantes agua desalada de la planta de Torrevieja a un precio inferior a los costes. [RICO AMORÓS (2016), pág. 389].

tribución del recuso para diversos usos, ya sea para riego por sus propios usuarios, para suministro urbano con diversas formas de gestión directa o indirecta o, incluso, para autoabastecimiento (como pueden ser las colocadas en instalaciones industriales o hoteleras) Salvo este último caso, hay que tener en cuenta que las contraprestaciones serán diferentes en función del ámbito en el que se produzca el suministro, de su prestación como servicio público y, en este caso, del modelo de gestión del mismo. Tan amplio panorama lleva a ofrecer algunos aspectos de carácter financiero desde la perspectiva del sector público, que es la que interesa en nuestra investigación, obviando cualquier mención en el que solo titularidades privadas estén asociadas a las infraestructuras de desalinización o al empleo y distribución del agua producida.

Pues bien, cuando se trata de desalinizadoras de titularidad pública, se pueden encontrar muestras de las mismas en tres niveles territoriales. Y la tónica más habitual es que no se advierta ninguna particularidad en la estructura de tarificación del agua desalada respecto de recursos de otra procedencia. Se aprecian supuestos en los se aplica una tarifa de servicio y otra tarifa de consumo; como también los hay con una única tarifa por volumen concedido o consumido. Así, la retribución se establece en relación con la prestación del suministro de agua, independientemente de su procedencia.

A estos efectos, cabe tomar como referencia lo que sucede con algunos gestores de desalinizadoras públicas pertenecientes a los tres niveles territoriales. Es el caso del organismo autónomo Mancomunidad de Canales de Taibilla, como titular de las desaladoras de Alicante I, Alicante II, San Pedro de Pinatar I y San Pedro de Pinatar II; en el ámbito autonómico, del Ente catalán de abastecimiento de Agua Ter-Llobregat, que gestiona las desalinizadoras de La Tordera y del Llobregat y de titularidad municipal es la desaladora de Almería. Pues bien, en estos casos concurre una circunstancia común; y es que estos titulares públicos se sirven de agua desalada combinada con recursos de otro origen (superficial o subterráneo) para prestar el suministro, ya sea en alta (en los dos primeros casos), ya sea en baja, en el caso del municipio de Almería (que, además, gestiona el servicio de forma indirecta[1178]). A cambio exigen una única tarificación por el suministro en la que no existe distinción según el origen del agua. Evidentemente habrá que suponer que estas tarifas incluyen la repercusión de los costes originados en relación a cualquiera de las fuentes hídricas utilizadas, para dar puntual cumplimiento al principio legal de recuperación de costes.

Ahora bien, no siempre ocurre lo explicado. Cabe señalar el caso de entidades suministradoras de agua en baja que, como recurso complementario, se sirven de agua desalada, por el que cobran un sobreprecio, previendo el incremento de coste que supone producirlo, o en su caso, adquirirlo. A título ilustrativo puede seña-

[1178] La concesión del servicio municipal de aguas está conferido a la empresa FFC Aqualia, S.A. que presta el suministro urbano de agua procedente del acuífero Campo de Dalías y de la desaladora municipal al de Almería.

larse aquellos municipios que se nutren ocasionalmente de agua de la desaladora de Marbella para prestar el servicio de abastecimiento de agua potable. En estos casos, sus ordenanzas recogen la previsión de un recargo transitorio o especial de desalación, contemplando la provisión como algo excepcional o temporal que permite repercutir a los usuarios de agua desalinizada una cantidad adicional a la tarifa ordinaria. Así, el Ayuntamiento de Fuengirola establece que, junto con las tasas generales de abastecimiento, se añadirá un recargo consistente en una doble cuota fija y otra variable que se calcula en razón al consumo. En el caso del Ayuntamiento de Málaga, este recargo especial de desalación se añade a la tarificación general, pero se configura con una estructura más compleja, que distingue según los usos, incluyendo para el uso doméstico tarifas progresivas con cuatro bloques diferentes de consumo.

e. Consideraciones finales en torno al precio del agua desalada

La realidad es que la desalinización se ha venido considerando una fuente alternativa de agua y esto ha significado, desde la perspectiva del usuario, que siempre se les ha dado prioridad a los recursos de origen superficial o subterráneo, y solo cuando estos son insuficientes se ha acudido a los recursos no convencionales, como el agua desalada. Ante ello, las autoridades públicas no han sabido reaccionar ni pulir este comportamiento de los usos, muchas veces desbordabas por la mala gestión que se ha hecho de las propias infraestructuras de desalación. Pero el planteamiento debe cambiar cuando es un hecho indubitado que el agua de origen natural es un recurso tremendamente escaso.

De tal modo que debe interiorizarse que existe una escasez crónica de recursos renovables, que debe ser el factor determinante (por encima de la demanda de los usos, de las reservas hídricas o de cualquier otro elemento) que condicione la gestión integrada de todos los recursos disponibles, independientemente de las estimaciones sobre los caudales existentes de origen natural. La experiencia ha demostrado que la incertidumbre reina en cualquier tipo de previsión, cuando esta se trunca fácilmente si acontece una sucesión de años extremadamente secos.

Por lo tanto, hay que partir de una percepción en la que la desalinización es esencial, dado el contexto de escasez estructural persistente que concurre en las zonas costeras donde se ubican sus instalaciones. Motivo por el cual, la prevención exige conceder protagonismo a la producción de este recurso, no solo para cubrir las necesidades hídricas sino también garantizar reservas en el futuro y para liberar la presión sobre los recursos de origen natural. Y con ello permitir también dotar de rentabilidad a la red de desaladoras que jalonan nuestras costas mediterráneas.

Y es que es notorio que muchas de las desalinizadoras de estas zonas han estado infrautilizadas, principalmente por la carencia de demanda. Los altos costes de producción obligaban a exigir un elevado precio por el suministro de esta agua. Y esto ha frenado las solicitudes de suministro por parte de unos usuarios que no estaban dispuestos a pagar más por un agua que podían adquirir de otras fuentes hídricas.

Es cierto, y así lo van confirmando los estudios, que la tecnología de la desalación está evolucionando, se han ido disminuyendo los costes de producción y de operación, fundamentalmente los costes energéticos, a la par que se ha ido mejorando los parámetros de calidad del agua. Pero no parece ser suficiente para lograr estabilizar la demanda y que todas las desaladoras instaladas produzcan a un nivel de capacidad que rentabilice su inversión y explotación.

Seguramente nada nuevo puede ofrecerse como solución. Pero las escasas vías parecen converger en un punto de inflexión. Por un lado, la desalinización no será nunca una actividad competitiva si las aguas convencionales no se suministran bajo la aplicación estricta del principio de recuperación de costes. Esto implica también que se determine adecuadamente el valor o coste del agua, teniendo en cuenta que es un recurso muy escaso. Y lo es, sobre todo, en muchos de los territorios donde operan las desaladoras. Esta es la clave que debe entenderse finalmente.

Esta valoración del déficit hídrico debe alcanzar una importancia destacada en la fijación del precio de los recursos de origen natural (superficial y subterránea). Hay escasez de agua y esto se traduce en un incremento de su precio. De tal forma que los usuarios tengan el pleno convencimiento de que estos recursos naturales se han convertido en un lujo que debe pagarse, sin perjuicio de que persistan situaciones excepcionales o de que se garantice unos caudales razonables a precios asequibles para necesidades domésticas básicas. En definitiva, poca novedad respecto a lo que ya ha marcado en la DMA. Pero el problema sigue persistiendo por una interpretación sesgada y una aplicación limitada de sus prescripciones, que no siempre llevan a los efectos deseados por las mismas

Dicho esto, la desalinización, en sí misma, no se contempla en la DMA como una actividad que forma parte de los servicios relacionados con el agua (art. 2), sino como una medida complementaria que puede integrarse en los programas destinados a dar cumplimiento a los objetivos ambientales (como ocurre con la reutilización, que ya se explicará en otro apartado). Esta afirmación encierra una verdad a medias. Está claro que el agua desalada, cuando se incorpora a los circuitos del abastecimiento, se integra dentro del servicio. Pero tal vez el planteamiento europeo pueda utilizarse para ajustar la aplicación del principio de recuperación de costes cuando choca inevitablemente con la traba que impide consolidar la actividad de desalinización en nuestro país, como es su tarificación.

No se puede desconocer que la desalinización contribuye a proteger el medio natural, en tanto sirve para evitar que se sigan presionando los recursos convencionales. Y desde este punto de vista, motivos no faltan para pensar que los costes de este proceso puedan ser diluidos entre todos los usos, bajo la abstracción de un beneficio general a la población. Lo que puede servir para sustentar alguna modulación del precio del agua desalada cuando sea preciso. Evidentemente es inevitable que se fijen unos mimbres legales para que quienes se benefician especialmente de este recurso, como pueden ser los usuarios agrícolas, deban asumir una mayor proporción de los costes a través de las tarifas que pagan por este aprovechamiento.

En cualquier caso, aunque el principio de recuperación de costes, con un acento claramente ambiental, no tenga razón de ser en la gestión del agua desalada, esto no significa que no exista una necesidad de cubrir los gastos para dotar de viabilidad a las instalaciones y a las redes de conducción del recurso. Y para ello resultan imprescindibles los ingresos generados por la producción y distribución de esta agua.

Efectivamente, las instalaciones de desalación deben ser viables económicamente y, por lo tanto, es insostenible mantener en funcionamiento una planta que viene permanentemente acumulando pérdidas económicas. Por lo que cualquier limitación que afecte al precio del agua desalada tiene que sustentarse en criterios objetivos y justificados que cumplan con la exigencia de rigor en las políticas presupuestarias, con el control del sector público y con la estabilidad en el gasto público, limitando el déficit de la Administración Pública. Esto puede cuestionar las políticas autómatas que auspician la concesión de subvenciones, como una práctica sistemática y tradicional, si carecen del apoyo de estudios económicos específicos que revisen periódicamente la concurrencia de circunstancias justificantes sobre la necesidad de subvencionar el precio del agua desalinizada y, en su caso, el porcentaje o cantidad que debe ser objeto de ayuda pública.

Con todo y más, hay que partir de la premisa de que el precio por el abastecimiento del agua desalada debe fijarse en función de los costes que supone producir y distribuir el recurso, como también deben tenerse en cuenta los costes ambientales que provoca[1179] o incluso el coste del recurso en aquellos casos en los que la demanda de agua desalada es mayor que la capacidad de producción de la planta.

Lo que ocurre es que si ciertamente se constatase que tan elevadas tarifas son inasumibles por quienes deben hacer frente a las mismas, como vienen manifestando los propios usuarios (los regantes) y se puede leer en numerosos estudios de la doctrina económica, no debería descartarse la posibilidad de introducir límites en el precio que pueda cobrarse por el agua desalada. Ello en el buen entendimiento de que esta investigación no puede entrar a valorar de forma certera las manifestaciones vertidas por aquellos que defienden que el precio es inasequible, por carecer de la información y el conocimiento necesario para ello. Simplemente se deja apuntada la convicción de que, si ello es real, y esto lo tiene que atestiguar un análisis económico fiable realizado a instancias de la Administración competente, no parece de justicia que la capacidad de quien deba asumir el pago no se tenga en cuenta a la hora de fijar el precio. Como insisto que tampoco es sostenible que sin un apoyo analítico certero se subvencione el precio del agua, dejando entrever intereses más de corte político.

[1179] Hay que tener en cuenta que la construcción de instalaciones de desalación debe cumplir con las normas de evaluación ambiental. Y en todo caso, parece claro el coste ambiental que supone el consumo energético, a salvo de la utilización de energías limpias o la generación de residuo de salmueras y su posible vertido.

Es cierto que, con ello, nos adentramos en un camino muy discutible jurídicamente, cuando sutilmente recuerda a un principio tributario, como es la capacidad económica del contribuyente. Y bien es sabido que en las tasas este principio está difuminado, pese a que la normativa no descarta su concurrencia. Y si poco o nada opera en las tasas, difícil apelar a sus efectos en figuras que no tienen carácter tributario (PPCPNT o, incluso, precios públicos).

En cualquier caso, debe primar la necesidad de dar la mayor rentabilidad posible a las desaladoras, de liberar la presión sobre los recursos convencionales y de garantizar una demanda permanente de agua desalada, que no solo aflore en las épocas de sequía. Y ello bien merece que los análisis económicos de los usos, realizados por la Administración competente, incluya un examen certero que pueda constatar una capacidad media de los usos del agua desalada para afrontar su justa tarificación.

Una cuestión importante es que considero que estos planteamientos solo podrán surtir plenos efectos si se acompaña de la medida imperativa establecida por la Administración hidráulica que marque la asignación o, su caso, reasignación de cada tipo de agua a los usos más adecuados para su aprovechamiento.

Y todo ello, a mi criterio, es independiente de otras circunstancias excepcionales que se puedan producir, pensando principalmente en situaciones catastróficas o declaraciones de sequía extrema. En estos casos, en el marco de la adopción por la administración de medidas para mitigar las pérdidas económicas a los damnificados, sí que considero que pueden concurrir situaciones que justifiquen que determinados sectores afectados se puedan beneficiar de ayudas públicas en forma de una rebaja extraordinaria y temporal en el precio del agua desalada. Ahora bien, la justificación no es la necesidad de incentivo en el uso del agua desalada, cuando seguramente no tendrán otro remedio que utilizar este recurso, sino únicamente la contribución a paliar el perjuicio padecido, de lo cual se tendrán que beneficiar usuarios afectados que ya venían utilizando esta agua y aquellos que deban sumarse al aprovechamiento por causa de la catástrofe.

B. La reutilización de aguas residuales: la conveniencia de un régimen económico-financiero que incentive su desarrollo

Se ha expresado hasta la saciedad que, en un contexto en el que persiste un riesgo evidente de déficit hídrico, agravado por las consecuencias del cambio climático, la búsqueda de recursos alternativos resulta crucial para mantener las necesidades que requieren los usos de agua. De ahí que se potencie la reutilización del agua residual tratada[1180] como fuente complementaria de recursos, que además reporta beneficios medioambientales, reduciendo en mayor medida la contamina-

[1180] En el Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España se menciona la propuesta específica de previsión en la legislación, con cita expresa del artículo 13 TRLA al que se le añadiría un apartado 7, en la que se incentive la utilización de recursos no convencionales, con referencia expresa a la reutilización (pág. 41). Aunque hay que reconocer que dicho precepto está dedicado únicamente la desalación.

ción de las aguas y permitiendo que se puedan liberar recursos hídricos convencionales para los usos más prioritarios.

Por lo tanto, una triple finalidad puede irrogarse a la reutilización de las aguas residuales; no solo como medida de eficiencia hídrica, en tanto permite optimizar o aprovechar al máximo los recursos disponibles, sino también como fuente que contribuye a aumentar la oferta del recurso, a la par que coadyuva a una mejora en la calidad de las aguas residuales[1181].

En España se vienen reutilizando 1.534.100 m3/día de agua residual regenerada, según los últimos datos publicados por el INE correspondientes al año 2018, de un total de 13.684.587 m3/día de volumen de aguas residuales tratadas, lo que supone que el agua reutilizada supera el porcentaje del 11 %. Sin embargo, no en todas las regiones tiene la misma presencia, en tanto las zonas con mayor estrés hídrico aprovechan más del 86% del agua reutilizada en el país, es el caso de Murcia, Comunidad Valenciana, Andalucía, Cataluña, junto con Baleares y Canarias[1182].

El régimen jurídico de la reutilización de las aguas residuales en nuestro país está regulado por el Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre[1183], que lo define como la aplicación de las aguas, que se han sometido a un determinado proceso o procesos de depuración para otros usos privativos, antes de proceder a su devolución al dominio público hidráulico o marítimo terrestre (art. 1)[1184]. La norma es estricta en cuanto a los usos permitidos que pueden reutilizar el agua, en supuestos tasados de usos urbanos, agrícolas, industriales, recreativos y ambientales (artículo 4 y Anexo I del RD 1620/2007), prohibiendo la reutilización para consumo humano, salvo en situaciones catastróficas o de emergencia[1185].

[1181] Otras ventajas importantes han sido señaladas por estudiosos, que destacan su coste de producción más barato que otras fuentes alternativas como la desalación debido a su menor consumo de energía, lo cual, además, incrementa su beneficio ambiental; posibilita la disponibilidad de un caudal garantizado y más estable que las fuentes naturales que son dependientes de la climatología; sirve de fertilizante para la agricultura por los nutrientes que suele aportar; evita la extracción de agua superficial o subterránea, entre otras ventajas. [MUJERIEGO (2013), pág. 437; MELGAREJO MORENO y LÓPEZ ORTIZ (2016), pág. 23].

[1182] SALAS-GARRIDO, MOLINOS-SENANTE, FUENTES y HERNÁNDEZ-SANCHO (2020), pág. 189.

[1183] BOE núm. 294, 8 diciembre 2007.

[1184] Mujeriego plantea otra definición (propia de la reutilización indirecta o planificada) como aquella que aprovecha los efluentes, tratados con mayor o menos grado de regeneración, mediante su transporte hasta el punto de utilización a través de un conducto específico, sin mediar el vertido o dilución en el cauce natural [MUJERIEGO (2013), pág. 433].

[1185] Cabe hacer mención al listado que recoge Prats-Rico de posibles usos de agua reutilizada a nivel mundial: 1) usos municipales: riego de parques públicos, instalaciones deportivas, jardines privados, bordes de carreteras, limpieza de las calles, sistemas de protección contra incendios, lavado de vehículos, cisterna del inodoro, uso en acondicionadores de aire, baldeo de calles; 2) usos agrícolas: riego de cultivos de alimentos no procesados comercialmente o procesados comercialmente, pastos para los animales de ordeño, forraje, fibra, cultivos de semillas, flores ornamentales, huertos, cultivo hidropónico, acuicultura, invernaderos, viticultura: 3) usos industriales: agua de refrigeración, torres de refrigeración, agua de lavado, lavado de áridos, fabricación de hormigón, compactación del suelo, control del polvo; 4) usos recreativos: riego de campos de golf, embalses recreativos con o sin acceso público (por ejemplo, para pesca, navegación, baño), embalses ornamentales sin acceso público, nieve artificial; 5) usos ambientales. Recarga de acuíferos, humedales, pantanos; caudales ecológicos, hábitat de vida silvestre, silvicultura; 6) uso como agua potable: recarga de acuíferos para agua potable, aumento de los suministros de agua potable de superficie, tratamiento hasta la calidad de agua potable.

Hay países en los que el agua reutilizada sirve al consumo humano, ejemplos paradigmáticos son Singapur, Sur de California, Australia o Namibia, cuya ciudad Windhoek cuenta desde 1968 con una depuradora que sirve una parte importante del agua potable para uso urbano. PRATS-RICO (2016), págs. 16, 18 y 19.

Las prescripciones de la normativa española se han visto superadas en buena medida por el Reglamento 2020/741, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 2020, relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua[1186].

Esta norma comunitaria introduce unos parámetros básicos y armonizados para todo el territorio comunitario en relación a la calidad que deben reunir las aguas urbanas tratadas para poder ser de nuevo aprovechadas en determinados usos, específicamente para el riego agrícola. También incluye previsiones sobre el control que debe dispensarse por las autoridades, así como otras disposiciones sobre la gestión del riesgo que puede entrañar esta reutilización. Y, aunque va ser inevitable una adaptación de la norma española a dichas previsiones reglamentarias, esta legislación comunitaria es norma de aplicación directa y, por lo tanto, sus criterios son prioritarios, en tanto sean más exigentes que los establecidos en el derecho interno respecto a la calidad de las aguas regeneradas.

Y es que precisamente la calidad de las aguas tratadas es la clave esencial para poder reaprovechar este recurso, como se colige del artículo 109 TRLA. La reutilización solo es posible bajo el cumplimiento de las condiciones básicas sobre la calidad exigible para cada uso al que van destinadas. De tal forma que los requisitos de calidad se fijan en la normativa (Reglamento 2020/741/UE, o, en su caso, en el RD 1620/2007) dependiendo de cada uso y se recogen o adaptan en las resoluciones administrativas que aprueban la concesión o autorización conferida para reutilizar las aguas residuales.

El artículo 5.2 del RD 1620/2007 contempla la posibilidad de que los organismos de cuenca puedan fijar, de forma justificada, niveles de calidad incluso más estrictos en dichas resoluciones. Así, la otra exigencia legal, esta vez de carácter formal, que debe observase para ejercer la actividad es la disposición del título administrativo habilitante, ya sea a modo de concesión o de autorización complementaria si se ostenta una previa autorización de vertido de aguas depuradas[1187].

Respecto de esto último, cabe precisar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 de esta norma reglamentaria, la Administración Pública (ya sea estatal, autonómica o local), que explote la instalación de depuración para reutilización, deberá contar con la correspondiente concesión o autorización. Como también deberán hacerlo las sociedades públicas estatales a las que se encomiende su construcción y funcionamiento o a quien se le adjudique el contrato de concesión de esta obra pública. Sin olvidar, la posibilidad de que el título se recabe por los usuarios a los que se transfiera su explotación.

[1186] DOUE L 177/82, 5 junio 2020.

[1187] Hay autores críticos con la dualidad de títulos posibles para reutilizar el agua, considerando inapropiada la simple autorización administrativa que choca con el régimen general de utilización del dominio público hidráulico (el agua reutilizada forma parte del mismo), cuando los usos a los que va destinada esta agua son privativos y consuntivos, por lo que sería preciso siempre la concesión [NAVARRO CABALLERO (2010), págs. 265 a 269].

Y, con ello, se impone la obligación de que los costes para dar cumplimiento a estos requisitos de calidad mediante la aplicación de los tratamientos de depuración adecuados (tratamientos terciarios) corre a cargo del titular de dicha concesión o autorización, conforme a lo recogido en el artículo 109 TRLA, desarrollado en el artículo 11 del RD 1620/2007.

a. La reutilización en la tributación autonómica que sirve al sostenimiento del coste de la depuración, con el precedente en el canon de saneamiento

Es evidente que la reutilización está asociada indisolublemente a la depuración de las aguas residuales, no en vano es inconcebible en nuestro sistema legal el reúso de aguas residuales sin previamente estar sometidas al tratamiento adecuado para depurar su calidad. Ahora bien, no todas las aguas depuradas sirven para ser reutilizadas. En este sentido, la legislación introduce el concepto legal de "aguas regeneradas", para referirse a aquellas aguas depuradas que han sido sometidas a un tratamiento de depuración complementario o adicional (art. 2 c) del RD 1620/2007).

Con mayor precisión, las aguas regeneradas se definen en el Reglamento comunitario como las *"aguas residuales urbanas que han sido tratadas en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Directiva 91/271/CEE y que resultan de un tratamiento posterior en una estación regeneradora de aguas, de conformidad con la sección 2 del anexo I del presente Reglamento*". De tal modo, que se distingue claramente la depuración de las aguas residuales cuyo destino es el vertido, de la regeneración del "agua depurada" cuya finalidad es la reutilización en otros usos y que exige un tratamiento del agua residual más avanzado, o también denominado tratamiento terciario[1188].

Tanto la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas[1189], en su artículo 14, como la planificación sectorial a nivel estatal y autonómica desarrollada en nuestro país, en materia de saneamiento y depuración, han contemplado la reutilización como una actividad que debe ser fomentada en la gestión sostenible del agua.

El Plan Nacional de Saneamiento y Depuración 1995-2005 incidía en esta idea de fomento de su uso, pero sin un apoyo en las previsiones de inversión que garantizase un avance significativo.

El siguiente Plan Nacional de Calidad de las Aguas 2007-2015 recoge un mayor compromiso en su desarrollo al amparo del Programa Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua (Programa A.G.U.A) que contemplaba la reutilización

---

[1188] Algunos autores, como Navarro Caballero puntualizan textualmente que la línea que diferencia un agua depurada de una regenerada puede ser muy liviana, en tanto los procesos de depuración van a ser diferentes dependiendo de la calidad exigida para el uso al que va destinada el agua para ser reutilizada, pudiendo el propio proceso de depuración se suficiente para cumplir esos criterios cualitativos [NAVARRO CABALLERO (2012), pág. 392].

[1189] DOCE núm. 135, 30 mayo 1991.

como uno de sus objetivos fundamentales junto con la desalación; lo que ocurre es que estas expectativas que anunciaban un gran esfuerzo inversor quedaron truncadas por la falta de financiación para ejecutar las actuaciones programadas que, por otro lado, se centraban mayormente en tratar de conseguir los objetivos de depuración de la Directiva 91/271/CEE. No obstante, el plan reconocía que, aprovechando que las aguas residuales de las zonas sensibles requerían del tratamiento terciario, era menester potenciar su reutilización.

Un paso más se dará con el Plan que actualmente se halla en tramitación (el Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización -Plan DSEAR-), que presenta la reutilización en el mismo plano de importancia que el resto de actividades. Esto se traduce en la confección de una relación de medidas de reutilización para cada DH, acompañadas de los importes correspondientes a cada inversión[1190]. Estas actuaciones de reutilización no se contemplan como medidas básicas, sino de carácter complementario, en la línea que marca la DMA, cuando las califica como tales al integrarse en los programas de medidas (Anexo IV, parte B, punto x). Ahora bien, ni las cifras estimadas de financiación (muy inferiores a las previstas para otros objetivos), ni el orden de prioridades en la ejecución de las actuaciones (según se extrae en los documentos preliminares de aprobación de este último plan), ni las fórmulas de financiación planteadas (aún sin novedades claras), permiten garantizar en estos momentos que la reutilización vaya a ser explotada en todo su potencial, dejando de arrastrar cierta connotación subsidiaria, máxime cuando, a fecha de hoy, todavía no se ha dado cumplimiento íntegro ni siquiera a las condiciones legales mínimas de depuración de las aguas residuales en todo el territorio nacional.

Al hilo de ello, hay que recordar que la sucesiva planificación sectorial diseñó un instrumento financiero, denominado canon de saneamiento[1191], para que las CCAA pudieran sufragar los gastos de construcción, funcionamiento, mantenimiento y conservación de instalaciones de depuración, siendo su implementación autonómica una condición inexcusable para que recibieran financiación estatal y comunitaria en la ejecución de estas infraestructuras.

Como consecuencia de esto, surgen diferentes tributos autonómicos, muchos herederos de dicha concepción, que tienen relación directa con la reutilización, desde el momento en el que sus ingresos se afectan a la financiación de las actuaciones de depuración. Aunque preferentemente tienen como objeto completar la implantación de las obligadas depuradoras de tratamiento secundario, pueden abarcar proyectos sobre instalaciones más avanzadas en el proceso de regenera-

---

[1190] Documento de "directrices, programas de trabajo y fórmulas de participación" del Plan DSEAR de fecha 9 de octubre de 2018 (Anejo 4).

[1191] Hay autores que examinan el canon de saneamiento como el tributo autonómico encargado de recuperar los costes de depuración y reutilización de las aguas residuales [GARCÍA LÓPEZ, MONTAÑO SANZ y MELGAREJO MORENO (2019), págs. 469 y ss].

ción, con el fin de reutilizar sus aguas depuradas[1192]. En algunas de las regulaciones relativas a dichos tributos se deja expresamente aclarado que junto a la actividad de depuración se incluye la de reutilización (ello ocurre con el canon de depuración manchego[1193], también en el caso del canon de saneamiento balear, recogiéndolo en el Preámbulo del Decreto Legislativo 18/2016 de las Islas Baleares).

Por lo tanto, es dable entender que estas figuras fiscales, vinculadas al saneamiento y depuración, sirven también para sostener la inversión pública o los costes que implica la actividad de reutilización, al menos en cuanto a la fase de depuración del agua residual mediante el tratamiento terciario.

Otra cuestión es que estos instrumentos tributarios cumplan con el principio de recuperación de costes, teniendo en cuenta los estudios[1194] que evidencian que sus ingresos son insuficientes para cubrir los gastos de inversión y mantenimiento de las instalaciones. Una afirmación que se extiende al conjunto de servicios del ciclo hídrico, como expresa el futuro Plan DSEAR, reconociendo que *"Los análisis desarrollados en materia de financiación y de recuperación de los costes de las inversiones públicas relacionadas con el agua, hacen muy evidente que el régimen económico financiero vigente no responde a las actuales necesidades, tanto porque no favorece una clara incorporación del principio de quien contamina paga como porque lo recuperado con los instrumentos actuales es claramente insuficiente para sostener los servicios del agua, incluso los servicios que se prestan con fines productivos"*. Como solución, este plan propone una reforma tributaria mediante una ampliación de los hechos imposibles gravados hacia la contaminación por fuentes difusas y a la sobrepresión extractiva.

Lo que ocurre es que no resulta tan fácil la inclusión de estos dos supuestos de hecho apuntados en las figuras existentes. Tal vez en el marco del saneamiento y depuración, su fiscalidad podría gravar también la contaminación difusa, incorporando medidas más gravosas a través de una base imponible específica basada en mediciones de estimación indirecta u objetiva de contaminación y/o en tipos de gravamen singulares para estos casos. Respecto del otro supuesto de hecho mencionado, parece más factible la configuración de una nueva figura impositiva sobre la captación o extracción del agua, en la línea de lo referido en apartados precedentes.

[1192] Basta revisar las actuaciones de interés general que ya fueron incluidas en la Ley 11/2005 que modificó la LPHN con motivo de la derogación de los proyectos de trasvase del Ebro, a favor de una nueva política del agua basada en el impulso a los recursos no convencionales, derivados de la desalación y la reutilización. O incluso, como antes se ha mencionado, a las actuaciones recogidas en el Anejo 4 del futuro Plan DSEAR.

[1193] En el caso del canon de depuración aplicado en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha su naturaleza de tasa le vincula con la propia prestación autonómica de este servicio público de depuración. Y, en este sentido, aclara el art. 2.3 de la Ley 12/2002 que dentro de la actividad de depuración está comprendido "*el tratamiento del agua residual urbana y, en su caso, la conducción mediante colectores generales que sean necesarios para incorporar el influente a la estación de tratamiento, así como la evacuación del efluente depurado hasta el punto de vertido o almacenamiento para su reutilización*".

[1194] GARCÍA LÓPEZ, MONTAÑO SANZ y MELGAREJO MORENO (2019), págs. 474 y ss.

Por otro lado, hay que añadir que el hecho imponible de los impuestos autonómicos que se aplican en la fase de saneamiento y depuración (o, en su caso, en el ciclo integral hídrico) se configuran generalmente en torno al uso y consumo de agua de cualquier procedencia, aunque se grave la producción de aguas residuales manifestada a través de dicho consumo. E incluso cuando el tributo tiene naturaleza de tasa y, por ende, sirve de retribución a la prestación autonómica del servicio de saneamiento y depuración, también sus elementos de cuantificación se suelen basar en el volumen de agua consumido.

Ahora bien, el hecho de que estos tributos vinculados, de forma exclusiva o no, a la actividad de saneamiento y depuración, se cobren en razón al consumo de cualquier tipo de agua, no significa que los usuarios del agua reutilizada paguen, en todo caso, estas exacciones. Es frecuente que las figuras autonómicas, ahora vigentes, exoneren de pago a muchos de los usos que pueden utilizar el agua regenerada, tales como el riego agrícola (si no genera contaminación a la red pública), el uso ganadero, el uso público de fuentes, parques, jardines, campos deportivos (son algunos supuestos de exención recogidos en el régimen jurídico del ICA aragonés o el canon de saneamiento valenciano, o incluso en el canon de agua catalán[1195], por citar algunos).

En otros tributos, con la idea de evitar una doble tributación respecto al mismo volumen de agua, se considera la reutilización como un supuesto de no sujeción. Es el caso del canon de aguas gallego, el canon de agua residual cántabro, o también el canon de agua vasco.

Pues bien, si la escasez del recurso apunta a la necesidad de promover la alternativa de la reutilización, presentada como una medida eficaz de ahorro y de optimización de los recursos disponibles[1196], parece más que recomendable que se modere la carga económica que se haga pesar sobre la actividad. Y una solución puede ser evitar que el uso de agua reutilizada genere la aplicación de las figuras tributarias vinculadas con el ámbito del saneamiento y depuración. Además, este planteamiento sería acorde a los beneficios ambientales que reporta la actividad en esta última fase del ciclo hídrico, mejorando la calidad de las aguas residuales (regeneradas con un proceso más exigente en la eliminación de contaminación que las que son objeto de vertido directo). La otra posibilidad incentivadora sería introducir bonificaciones fiscales en las exacciones existentes. En este sentido hay ejemplos en la tributación autonómica. Así se constata respecto del canon balear

---

[1195] El artículo 64 c) del Decreto Legislativo 3/2003, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña establece la exención del canon del agua a todos los usos de prestación gratuita, como los destinados a fuentes, limpieza de calles, riegos de parques, jardines, campos deportivos, siempre que el agua reutilizada no sea potable o sea agua regenerada, y que no se distribuya por las redes de suministro de agua potable.

[1196] Hay que tener claro que tanto la producción de agua regenerada como la concesión del uso de la misma tiene sentido en las zonas deficitarias si está llamada a cubrir las necesidades de los usos existentes y, por ende, a corregir la situación de escasez y no como reclamo para incrementar nueva demanda que no haría sino persistir en la misma carestía hídrica [NAVARRO CABALLERO (2012), págs. 393 y 394.

de saneamiento, cuyas cuotas mensuales se bonifican en un 50 % siempre que el 60 % o más del agua consumida provenga de la reutilización, salvo que se haya calculado la cuota variable por el sistema de estimación objetiva[1197]. También en relación al canon catalán del agua se aplica alguna medida más beneficiosa para la reutilización[1198]. En cualquier caso, cabe apostillar que un beneficio fiscal en el marco del saneamiento y depuración es independiente de la obligación que tienen los usuarios del agua reutilizada de retribuir su suministro con el pago de la tarifa correspondiente y/o de aquellas exacciones que se les pueda repercutir en cuanto a este abastecimiento.

b. Cuestiones en torno a la tarificación por el suministro de agua regenerada para su reutilización

La política de promoción y desarrollo de la reutilización, que se refleja en la planificación antedicha, ha marcado el predominio de la financiación pública en los sistemas de regeneración del agua residual, como continuidad de las actuaciones básicas de saneamiento y depuración. Sin perjuicio del apunte de Mujeriego[1199] respecto a los proyectos de reutilización que han sido promovidos por los propios usuarios ante necesidades coyunturales de agua.

En este contexto, el artículo 7 del RD 1620/2007 puso en evidencia la importancia de la planificación administrativa previa de la reutilización. De tal modo que las Administraciones Públicas llevasen a cabo programas o planes de reutilización, donde se reflejasen, entre otros aspectos, el régimen económico-financiero realizado, así como el sistema tarifario que se pretendiera llevar a efecto.

Y hay que decir que se confeccionó un Plan Nacional de Reutilización (2010-2015), que no llegó a aprobarse y en cuya versión preliminar se relacionaban posibles fuentes de financiación, tanto de carácter público o privado, como basadas en la colaboración mixta de ambos sectores. Ello, con la pretensión de delimitar un modelo financiero que, como dicen Melgarejo y López[1200], necesitaba ser lo suficientemente dinámico y ágil para adaptarse a las circunstancias concretas que permitiesen la expansión de la actividad.

[1197] Artículo 9 del Decreto Legislativo 1/2016, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley 9/1991, de 27 de noviembre, reguladora del canon de saneamiento de aguas (BO Islas Baleares núm. 57, 7 mayo 2016).

Hay que señalar que durante la vigencia de la Ley 9/1991, de 27 de noviembre (BOE núm. 20, de 23 enero), la producción de agua residual procedente de la reutilización no estaba gravada por este tributo, aunque autores como Adame consideraban que era un supuesto de exención, más que de sujeción [ADAME MARTÍNEZ (2009), pág. 185].

[1198] Se recoge en el artículo 71.5 del Decreto Legislativo 3/2003, respecto al tipo de gravamen general aplicable a usos industriales y asimilables, así como a usos agrícolas y ganaderos, que: *"la reutilización directa de aguas residuales se afecta de un coeficiente 0, siempre y cuando las aguas no se viertan a un colector o a un sistema de saneamiento público. Sin embargo, este coeficiente se aplica, si procede, de forma ponderada al porcentaje de agua consumida, siempre que, en relación con el total del consumo, supere el 50%. También puede aplicarse de forma ponderada dicho coeficiente de reutilización directa de aguas residuales si el volumen de agua reutilizada supera los 7.000 m^3 al año".*

[1199] MUJERIEGO (2013), pág. 439.

[1200] MELGAREJO MORENO y LÓPEZ ORTÍZ (2016), pág. 30.

Dicho plan también analizaba los resquicios para sostener los costes de la actividad mediante instrumentos financieros. Y, a tal fin, se apuntaba la posibilidad de recuperar la inversión y los gastos de infraestructuras de reutilización través de tarifas de utilización del agua, siempre que se tratase de obras de interés general o se financiasen a cargo del Estado. Y para el resto de los supuestos, acometidos por otras Administraciones, apelaba en su caso a aprovechar figuras existentes o incluso crear una figura tributaria asociada al ámbito de la reutilización[1201].

Lo cierto es que dicha planificación no tuvo continuidad. En la DH del Segura, donde la actividad de reutilización alcanza una presencia considerable, se admite abiertamente en su planificación hidrográfica que los servicios de reutilización de agua tratada en depuradoras de titularidad municipal no tienen instrumentos específicamente previstos para repercutir costes y, por ende, los usuarios no abonan ningún canon por los mismos. Lo que sí reconoce es que lógicamente si la instalación es de titular privado, los costes de regeneración se cubren por el propio usuario[1202].

Dicho lo cual, la realidad ha venido discurriendo bajo el papel relevante de las sociedades estatales en la construcción y explotación de las obras hidráulicas, donde las infraestructuras de reutilización, incluidas expresamente en este concepto (ex art. 122 TRLA), no iban a ser una excepción. Ello, sin perjuicio de que se han utilizado también otros cauces para su desarrollo, en el marco de la contratación pública, mediante la adjudicación de contratos concesión de obra pública[1203].

En cualquier caso, una práctica común ha sido que la Administración competente (Estado o CCAA) y/o los usuarios del agua reutilizada (Ayuntamientos, regantes agrarios, titulares privados de campos de golf o empresas públicas que prestan los servicios de suministro hídrico) encomendase a las sociedades estatales, Acuamed o Acuaes, la ejecución o ampliación de la planta depuradora con tratamiento terciario, así como del resto de infraestructuras precisas para usar o suministrar agua reutilizada, con la consideración de actuaciones que llevaban aparejadas la recuperación parcial de la inversión mediante los ingresos de su explotación.

Y todo ello, bajo la suscripción de un convenio regulador sobre la financiación y la explotación de la planta de regeneración, que traza un esquema financiero, en el que junto con las fuentes de financiación (provenientes, generalmente, de fondos comunitarios, así como de fondos propios de la sociedad estatal y de fondos recabados por ésta mediante créditos bancarios), se sientan las bases de las tarifas

---

[1201] Hay autores que consideran que hay una "*orfandad fiscal*" de la actividad de reutilización, abogando por su revisión [NAVARRO CABALLERO (2010), pág. 368].

[1202] Memoria del PH del Segura (tercer ciclo), pág. 88.

[1203] En estos casos se prevé ejecutar las instalaciones en virtud de contrato de concesión de obra, previa licitación pública, previendo que el concesionario pueda explotar las mismas a cambio del cobro una tarifa, que le permita recuperar su inversión [MOLINA GIMÉNEZ (2016), pág. 46].

que van a permitir a la sociedad estatal recuperar, durante la vigencia del convenio, su inversión (fondos propios y obtenidos de mercados financieros).

Señalando las notas más habituales en este tipo de convenios, cabe referir que se establecen dos tipos de tarifas a cargo de los usuarios, en la forma que ya se planteó para la desalación. Por un lado, la tarifa de amortización de las infraestructuras (aun pudiendo realizarse aportaciones financieras a modo de tarifa anticipada). Y, por otro lado, la tarifa de explotación, cuyo cobro requerirá posteriormente un convenio específico con el usuario.

Unido a ello, se incluye la posibilidad de transferir el funcionamiento operativo de la instalación a los propios usuarios dentro del plazo de vigencia convenio. A partir de cuyo momento, los usuarios asumirán todos los gastos generados directa o indirectamente por la operación y mantenimiento de las instalaciones, estando obligados a satisfacer a la sociedad estatal aquellos costes, en concepto de tarifa de explotación, que esta siga soportando, como puede ser el consumo eléctrico, así como una tarifa de amortización del 6 por ciento en concepto de gastos de control y supervisión de la operación, de mantenimiento y seguimiento del convenio. Una vez que ha transcurrido el plazo de duración del convenio, y la sociedad estatal ha recobrado los fondos invertidos, se prevé la entrega de la actuación a la Administración General del Estado a efectos de su eventual cesión a los usuarios.

Si la condición de usuario, a efectos del convenio regulador referido, recae en empresas públicas dedicadas a la prestación del abastecimiento, una vez que asumen la explotación de la instalación, pasarán a cobrar la tarifa a los usuarios finales por el suministro el agua regenerada, que podrá tener la naturaleza de PPCPNT cuando se enmarca dentro de los servicios públicos de abastecimiento.

La estructura de esta tarificación generalmente no es muy distinta de la que se utiliza para retribuir el abastecimiento de agua potable. No en vano se suele componer de una doble cuota. Este es el caso de las tarifas que cobra Acosol en la costa malagueña[1204], que se conforman mediante una cuota de carácter fijo o de servicio y otra cuota variable, pero esta no siempre se calcula en función del consumo, sino que se introducen otros parámetros como es la superficie regable en el caso del uso de ocio para campos de golf.

Fuera de los supuestos referidos, es habitual que las tarifas por el suministro de agua regenerada se calculen bajo los mismos criterios aplicados al resto de agua suministrada (especialmente en Canarias) o, en su caso, con parámetros específicos pero similares a los aplicados en ese caso.

[1204] Este es el esquema tarifario que fija la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por la prestación del servicio de suministro de aguas regeneradas y otras actividades conexas de la Mancomunidad de Municipio de la Costa del Sol Occidental (BOP de Málaga núm. 240, 17 diciembre 2009). Véase que esta normativa local vigente regula tasa, pese a que la prestación del servicio se está llevando a cabo a través de una empresa pública, ACOSOL.

Se puede destacar el supuesto calificado en algún estudio[1205] como sistema tarifario "inteligente" o incentivador de la actividad. Es el caso del Canal de Isabel II en la Comunidad de Madrid, donde se viene aplicando un régimen de tarifas máximas, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 29/2018, de 17 de abril, que discrimina según el volumen de agua reutilizada que haya sido consumida. De tal forma que las tarifas aprobadas en dicha norma reglamentaria solo son aplicables a los usuarios con un consumo bimestral inferior a 150.000 m3, delimitándose una cuota de servicio de regeneración como consecuencia de la disponibilidad del servicio, junto con una cuota variable por bloques de consumo basados en el calibre del contador. Al margen de ello, a los usuarios con un consumo bimestral superior a dicha cifra, se les aplican tarifas negociadas en las que se tiene en cuenta la inversión y los costes producidos[1206].

Por lo tanto, aunque ciertamente es común seguir una estructura paritaria en la tarificación del suministro de agua regenerada respecto al del agua potable, se debería vislumbrar una tendencia a la baja en las cuantías exigidas por la reutilización, acorde con una política de incentivo que consolide su aceptación por los usuarios potenciales.

c. Medidas de fomento de la actividad a través de los instrumentos financieros

A estas alturas, es indiscutible que la sostenibilidad de los servicios relacionados con el agua, bajo la exigencia de recuperación de los costes, supone que los gastos generados se deben cubrir con los ingresos que se recauden por la prestación de dichos servicios.

En la reutilización hay que tener en cuenta que, junto con la implantación o ampliación de las estaciones depuradoras para que puedan dispensar el tratamiento terciario, se requiere garantizar el transporte y el almacenamiento del agua regenerada; así como la distribución de la misma mediante la elevación por grupos de presión y reparto por tuberías, válvulas y aparatos hasta los usuarios finales[1207].

Y que, además, se generan importantes costes de producción del agua regenerada. Según reflejan los estudios[1208] estos costes van a depender de diversos facto-

---

[1205] DEL VILLAR GARCÍA (2016), pág. 78.

[1206] DEL VILLAR GARCÍA (2016), pág. 77.

[1207] Efectivamente, un repaso exhaustivo de las actividades que pueden incluirse en el concepto de reutilización se puede encontrar en la DA 5ª de la Ley madrileña 17/1984, en el que refiriéndose al Sistema Integral de Reutilización del ámbito autonómico, menciona: *"que está constituido por el conjunto de infraestructuras públicas de reutilización de agua que comprendan alguno de los elementos siguientes: conducciones de transporte de aguas residuales depuradas, estaciones de tratamiento de aguas depuradas para la obtención de agua regenerada (ERAD), redes de transporte y depósitos de regulación y distribución de agua regenerada, redes de distribución urbana de agua regenerada, <instalaciones complementarias para la elevación de impulsión de agua regenerada, instalaciones complementarias para la preservación de la calidad del agua regenerada, instalaciones complementarias de control de calidad del agua regenerada, instalaciones complementarias de telecontrol y telemando del Sistema Integral de Reutilización, así como cualquier otro elemento cuyo objetivo sea producir, tratar, transportar y distribuir las aguas regeneradas"*.

[1208] DEL VILLAR GARCÍA (2016), págs. 70-79.

res, siendo los principales el uso al que va destinada el agua reutilizada (en tanto el nivel de calidad exigido difiere en cada uno), así como la carga contaminante que porte el agua residual antes de ser tratada[1209]. Hay otros condicionantes evidentes como la dimensión de la instalación de depuración o su ubicación respecto a los usuarios finales del agua regenerada, sin olvidar un coste relevante en su explotación como es el consumo energético.

Pues bien, todos estos costes pueden encarecer el precio del agua regenerada en términos mucho menos competitivos respecto al correspondiente a los recursos convencionales, lo que evidentemente dificulta su promoción entre los usos permitidos. Por ello, reconoce Del Villar García que la reutilización suele llevar consigo un importante componente de subvención en su tarificación como incentivo para su uso, sobre todo, por lo que se refiere a los costes de inversión[1210].

No faltan otros autores[1211] que consideran que la reutilización no es un servicio público en términos legales y advierten de una inseguridad jurídica respecto a la aplicación del principio de recuperación de costes, que puede influir en la presencia de tarifas muy bajas en el suministro del agua regenerada. Otro sector de la doctrina, sin embargo, apela a su condición de servicio público, sobre todo, cuando se prestan por las entidades locales como una forma de modalidad especial dentro del abastecimiento urbano[1212]. Incluso se puede ver algún ejemplo en la legislación que directamente cataloga la producción industrial de agua, que incluye también la reutilización, como un servicio público (art. 5 de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas de Canarias).

Sea como fuere, hay que admitir que la DMA no recoge expresamente la reutilización entre la lista de servicios relacionados con el agua (incluyendo únicamente la recogida y depuración de aguas residuales, pero en tanto se viertan posteriormente a las aguas superficiales, así como la distribución de aguas superficiales o subterráneas -art. 2.38 DMA-), sino que está concebida como una medida para dar cumplimiento a los objetivos ambientales que puede formar parte del programa de medidas (también se expresó en el mismo sentido en el caso de la desalación). Y ciertamente el uso del agua regenerada está concebido como una medida para mejorar cuantitativa y cualitativamente el medio hídrico. Con ello, es obvio que no tiene la necesidad de ahorro y optimización que se predica del recurso convencional y, por ende, no tiene sentido la exigencia del principio de recuperación de costes, como principio establecido principalmente al servicio de salvaguarda medioambiental.

[1209] Lo explica claramente Del Villar García del siguiente modo: "*Es obvio que aguas que solo requieren de una filtración adicional y desinfección tendrán un menor coste que aquellas que requieren procesos más complejos (ultrafiltración, ósmosis, electrodiálisis, etc.) derivados de su carga contaminante o calidad del efluente*" [DEL VILLAR GARCÍA (2016).

[1210] DEL VILLAR GARCÍA (2016), pág. 76.

[1211] MOLINA GIMÉNEZ (2016), pág. 40.

[1212] NAVARRO CABALLERO (2012), pág. 390.

Ahora bien, puede ser que la viabilidad de las instalaciones depuradoras y del propio servicio de abastecimiento del agua regenerada (que siempre va a ser independiente del agua potable) deba garantizarse con los ingresos procedentes del cobro de las tarifas a sus propios usuarios o con las exacciones aplicables a la reutilización. Y, más que ello, no puede obviarse la obligación legal de sufragar los costes de adecuar la calidad de los efluentes a cada uso, por parte de quienes ostentan el título habilitante para reutilizar (art. 11 RD 1620/2008), lo que puede conllevar que los operadores repercutan estos costes al usuario final. Y ambas consideraciones pueden alterar las pretensiones de promoción de la actividad.

Hay que tener en cuenta que la repercusión del gasto de producir y distribuir el agua regenerada solo se produce en unos usos limitados, lo que redunda en su precio, por meras cuestiones de reparto proporcional. Por eso no son desatinados los argumentos de aquellos analistas que plantean una visión global de la cuestión, advirtiendo que si solo se exigieran todos los costes de la reutilización a sus usuarios finales, en realidad, se estaría produciendo una subvención a la inversa, favoreciendo al resto de usuarios hídricos y a la población en general. En la línea de un análisis conjunto de las externalidades positivas que conlleva la actividad que compensan con creces los costes de la regeneración.

Por ello, Melgarejo y López Ortíz[1213] sostienen que favorecer la reutilización conlleva necesariamente el establecimiento de una política de precios incentivadores, donde los costes de la regeneración se distribuyan entre todo el consumo. Básicamente se traduce en la aplicación de una tarifa inferior a los costes que implica dar el servicio de reutilización.

Esto no puede significar en modo alguno que determinados usos no contribuyan al sostenimiento de los gastos de regeneración o lo hagan en una proporción ínfima. Esta situación existe y se refleja en la propia planificación hidrológica. En el PH de la DH del Segura se menciona la existencia de subvenciones cruzadas entre los usuarios, también en cuanto a la reutilización, reconociendo que es el usuario urbano quien está sufragando exclusivamente los costes de aplicar los tratamientos más rigurosos de reutilización (al pagar el canon del saneamiento), frente al usuario agrario que no recupera ningún coste[1214], a pesar de que este último uso es el que más acapara el agua regenerada. Esta situación no es sostenible, es necesario solventar la carencia de instrumentos financieros que permitan distribuir justamente los costes entre todos los usos de esta agua.

Anteriormente, ya se plantearon similares propuestas en cuanto a la desalación. Hay que ajustar el precio del agua reutilizada respecto del que se cobra por el recurso de origen natural, cuyas reservas deben quedar liberadas para garantizar los usos más exigentes. Eso sí, no se trata solo de disminuir sobremanera la tarifa

---

[1213] MELGAREJO MORENO y LÓPEZ ORTÍZ (2016), pág. 34.

[1214] Memoria del PH del Segura (2015-2021), pág. 564.

del agua reutilizada sin tener en cuenta los costes que genera, sino que hay que empezar por valorar en su justa medida el agua de origen natural. Y es que esta última no solo debe medirse sobre los costes de captación y distribución, sino también en razón a los costes ambientales y de recurso. Y estas dos últimas variables son las determinantes y las que deben marcar ese mayor precio del recurso convencional frente al agua regenerada. Efectivamente, la presión que ejercen los usos sobre el agua tradicional genera unos costes ambientales, que no existen, a priori, en el caso del agua regenerada y por lo mismo, la escasez del agua superficial y subterránea implica una valoración muy superior respecto a aquella. Evidentemente, estos análisis deben hacerse de forma estructural y conjunta en el marco de la visión general que proporciona la planificación hidrológica, que luego debe tener su reflejo en los estudios financieros para la aprobación de los instrumentos financieros o tributarios aplicables a cada fuente de recurso, como justificación de una discriminación necesaria de precios.

Hay previsiones normativas que no señalan concretamente una rebaja en el precio de la reutilización, pero dejan abierta la posibilidad de modificar su tarificación. Así, el en el artículo 18 del mencionado Decreto balear 54/2017, de 15 de diciembre (regulador del Plan especial de actuación en situaciones de alerta y eventual sequía), permite, en la misma línea ya expuesta anteriormente, que las entidades gestoras de abastecimiento puedan adoptar como medida operativa de la fase de prealerta de la sequía la instalación y puesta en servicio de infraestructuras de aguas regeneradas, iniciando un incremento progresivo de su uso. Y en apoyo de esta iniciativa (y de otras que no vienen al caso), se contempla que estas entidades gestoras puedan revisar tarifas o tasas para gestionar esta demanda.

La otra opción sería imponer obligaciones por parte de las administraciones y exigir como medida de aprovechamiento racional que los usos susceptibles de recibir agua regenerada solo puedan utilizar este tipo de recurso, sustituyendo los caudales convencionales (art. 11.3 RD 1620/2007), con la posibilidad de que se les apliquen los gastos por las obras de sustitución a través de las figuras financieras existentes.

En las Islas Baleares el Plan Especial de Actuación en Situaciones de Alerta y Eventual Sequía recoge como medida preventiva la obligación de que los campos de golf con concesiones de aguas subterráneas para riego, coloquen una instalación de riego con aguas regeneradas por si las tuvieran que utilizar según el estado de sequía, confiriéndoles el plazo máximo de dos años para colocar estos dispositivos y sin mencionar en absoluto ninguna indemnización ni ayuda económica al respecto (art. 15 del Decreto 54/2017).

Por último, únicamente mencionar que, como consecuencia de la pandemia, el Gobierno presentó a principios del octubre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que se configura alrededor de diez políticas tractoras, siendo una de ellas el impulso de infraestructuras y ecosistemas resilientes, que incorpora entre otros aspectos, la conservación y restauración de los ecosistemas y su biodiversidad. Y para conseguir este reto y la transformación anunciada, se prevén

reformas estructurales y también a nivel normativo que impulse la inversión de carácter público y privado. En concreto, por lo que se refiere al ámbito del agua se advierten varias líneas de actuación, entre ellas la mejora de gestión del agua y del tratamiento de las aguas residuales, con un estímulo particular no solo a la depuración y saneamiento, sino también expresamente a la reutilización del agua.

6. MERCADO DE DERECHOS DE USO DEL AGUA

Es común que los sistemas de intercambio de derechos de uso de agua, ya sea en el ámbito privado o por iniciativa de la Administración, tengan operatividad una vez que han asomado los efectos de la escasez, ya sea por sequía o por exceso de demanda. Y, por lo tanto, no ha tenido un perfil de medida preventiva en el marco de la gestión del riesgo, sino más bien entre las acciones post-evento para tratar de gestionar el déficit hídrico.

Con todo, no debe desdeñarse la cesión de derechos de uso privativo del agua como herramienta que puede favorecer el uso eficiente del recurso. Así lo ha defendido la Comisión Europea en el Plan para salvaguardar los recursos hídricos en Europa[1215], expresando que *"el régimen de intercambio de derechos de agua es otro instrumento, utilizado principalmente fuera de la Unión Europea, que podría contribuir a racionalizar la utilización de agua y a superar el estrés hídrico si se aplica un máximo global sostenible a la utilización del agua"*.

En nuestro derecho interno[1216] la regulación de los contratos de cesión de derechos de uso privativo de agua y del centro de intercambio de derechos, se insertó en el ordenamiento hídrico estatal en virtud de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre[1217]. Se trata de mecanismos legales al servicio de una mejor reasignación del derecho de uso, de mayor eficiencia en la distribución del recurso, bajo la convicción legal de que van a permitir optimizar la utilización de esa agua, que ya estaría en circulación y a disposición de ser usada a consecuencia del sistema concesional.

Sin embargo, el profesor Embid Irujo[1218] ha puesto de manifiesto que los contratos de cesión de derechos de uso siguen teniendo un papel complementario en un marco en el que el sistema legal concesional continúa siendo el régimen central de reparto de recursos hídricos. Aunque también admite que el sistema

---

[1215] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 14 de noviembre de 2012 [COM (2012) 673 final].

[1216] Hay que decir que históricamente siempre han existido en nuestro país subastas de agua en los regadíos tradicionales de Alicante y Murcia o compraventas de agua en los tan estudiados mercados de Canarias. Como también explican los autores que han seguido desarrollándose paralelamente un mercado "informal" de aguas, en tanto se han concertado acuerdos privados al margen de la legislación de aguas [DE STEFANO y HERNÁNDEZ MORA (2016), pág. 99].

[1217] BOE núm. 298, 14 diciembre 1999.

[1218] EMBID IRUJO (2013), págs. 33 y 36.

tradicional se ha mostrado insuficiente para acometer todas las necesidades de uso de un recurso hídrico cada vez más menguante, sobre todo cuando no pueden distribuirse nuevos recursos hídricos para colmar la demanda de agua, porque ya están repartidos la totalidad de los caudales disponibles en una demarcación hidrográfica.

Ciertamente, es opinión generalizada que la incidencia de estos instrumentos en el panorama nacional aún permite recorrido para su desarrollo potencial. A pesar de ello, siempre hay territorios en los que han proliferado más los (mal) llamados mercados de agua. Ocurre en cuencas con escasez crónica como la del Segura o en las cuencas mediterráneas andaluzas, en las que solo una unidad hidrológica (el Subsistema Cuevas del Almanzora) llegó a operar en el año 2007, a través de operaciones de intercambio de derechos de uso, un tercio de sus recursos disponibles[1219].

En cualquier caso, es evidente que el alumbramiento de estas figuras viene motivado por la búsqueda de mecanismos alternativos que permitan afrontar y resolver las situaciones de escasez del agua (de hecho, la iniciativa y su impulso fue propiciada con ocasión de las graves sequías, no solo en España[1220], sino en otras partes del mundo en el que han proliferado las transferencias privadas de agua, como California o Australia).

Melgarejo y López Ortíz[1221] defienden que los mercados de agua tienen una doble función, por un lado, la reasignación de derechos concesionales de agua, pero también la de enviar una señal de escasez del recurso. En este sentido, otros estudiosos[1222] apuntan que en estas herramientas (calificadas, en algún caso, como instrumentos económicos de gestión de la demanda de agua) subyace la creencia de que son los usuarios quienes mejor conocen la forma de aprovechar el recurso hídrico, por lo que defienden que la Administración debe ceder ante la actuación de los propios implicados o interesados, que captan esas señales de escasez del recurso y, a la par que buscan un beneficio personal, pueden contribuir a un redistribución más óptima hacia los usos de más valor y eficientes económicamente.

Y ciertamente no vamos a negar que la transmisión voluntaria y temporal[1223] de derechos de uso entre los propios usuarios va a ser un remedio útil para paliar

---

[1219] PALOMO-ROYO y GÓMEZ-LIMÓN (2016), pág. 91.

[1220] La tipificación legal del mercado de derechos de uso en el año 1999, vino propiciada por la fuerte sequía de los años 1993-1995, intensificando la operatividad de los instrumentos de intercambio a raíz del Real Decreto-ley 15/2005, de 16 de diciembre, de medidas urgentes para la regulación de las transacciones de derechos de aprovechamiento del agua (BOE núm. 301, de 17), cuya aprobación tuvo lugar como consecuencia del episodio de sequía en los años 2005-2008.

[1221] MELGAREJO y LÓPEZ ORTÍZ (2016), pág. 7.

[1222] GÓMEZ LIMÓN y CALATRAVA (2016), pág. 21.

[1223] En el caso del ámbito del Alto Guadiana existe una excepción a la temporalidad que marca la ley como duración general de estos contratos, permitiendo la transmisión de derechos de forma irreversible (DA 14ª del TRLA).

la necesidad coyuntural de agua en territorios acuciados por la escasez. Precisamente una de las ventajas que se habrían asociado a estas figuras jurídicas es la flexibilidad y agilidad en la consecución de una respuesta ante necesidades hídricas acuciantes. Este argumento también se apoya en la implementación legal de plazos muy cortos de resolución de expedientes de autorización por parte de la Administración. Aunque tal vez esos efectos (relevantes) que puede generar la cesión, hubieran exigido que el silencio administrativo concluyese en una respuesta negativa, como ha mantenido y criticado ampliamente la doctrina más autorizada[1224].

Ahora bien, no puede confiarse todas las bondades de eficiencia a una práctica privada que queda fuera del marco de la planificación hidráulica y que se va a sustentar principalmente en los intereses individuales de los contratantes. No cabe suponer siempre una optimización del recurso en estos lances (teniendo en cuenta que no va a propiciar una reducción de consumo), ni pueden obviarse posibles consecuencias perjudiciales para el interés público (de carácter ambiental, o de índole económico- social en el territorio de procedencia hídrica). Por lo tanto, debe mantenerse un control preceptivo del gestor público del agua, velando siempre por el cumplimiento de unas mínimas prescripciones legales obligatorias.

Se puede entender que se auspicia legalmente la introducción de la autonomía privada en el reparto del agua, pero dejando claro que esa libertad de pacto está condicionada o limitada por la intervención activa de la Administración cuando ejerce el control y la autorización de toda cesión convenida de forma particular. Ahora bien, este permiso público preceptivo de cesión privada de derecho de aprovechamiento puede quedar difuminado si su concesión se ostenta con el mero transcurso de plazos legales muy ajustados para resolver las peticiones.

Esta tipología contractual, pese a que se incardina en el fenómeno denominado mercado del agua, no se diseña evidentemente poniendo el foco en la transmisión del propio recurso, esto no sería posible jurídicamente (aunque la práctica nos demuestre lo contrario), sino que el objeto de la cesión son los derechos de uso privativo sobre el recurso[1225]. De tal forma que se permite la transmisión de estos derechos de aprovechamiento entre los usuarios con títulos concesionales que destinan el agua al mismo o superior uso dentro del orden de prelación establecido en el plan hidrológico que les afecte, o en su defecto, el recogido en el artículo 60 del TRLA. Ello ha permitido vislumbrar en estos mecanismos una fórmula de flexibi-

---

[1224] EMBID IRUJO (2013), págs. 57 y ss.

[1225] Siempre dentro de una concepción del término en la que se reconoce un fuerte componente económico privado, pero al margen propiamente del tráfico particular, en palabras de Setuáin Mendía, para quien un mercado de aguas en sentido purista del concepto no cabría en el ordenamiento jurídico español. [SETUÁIN MENDÍA (2004), pág. 352]. Y ciertamente así debe entenderse puesto que lo contrario afrentaría al propio carácter inalienable otorgado por el orden constitucional. Por lo que este contrato de cesión debe entenderse, a criterio del TC como "un mecanismo de reasignación o redistribución del aprovechamiento hidráulico previamente concedido sin que con ello se altere la naturaleza jurídica de las aguas ni se atribuyan más facultades que las ya derivadas del título jurídico en virtud del cual las aguas eran objeto de aprovechamiento singular" [STC 149/2011, de 28 de septiembre (BOE núm. 258, 26 octubre 2011)].

lización parcial frente a la rigidez de las concesiones administrativas, aunque solo permita la transmisión entre iguales o preferentes usos, o bien entre usuarios no consuntivos. Los motivos se sitúan en la contención del incremento del consumo de agua a consecuencia de esta figura, como sostiene el profesor Embid[1226]. Lo cual no siempre ha sido entendido por algunos analistas[1227], que no ven razón para no eliminar la jerarquización (sobre todo entre los usos agrícolas e industriales relacionados con la energía), aunque esté contemplada en la Ley, pero como una excepción sometida a autorización de mayor rango por razones de interés general.

Hay que apostillar que existe una limitación legal de carácter cuantitativo que restringe las transferencias hídricas al volumen de agua realmente utilizado por el cedente (artículos 69.1 TRLA y 345.1 del RDPH). Pese a que existen ejemplos concretos de suspensión temporal de esta norma general, en la que se ha permitido puntualmente y para determinadas zonas geográficas (DH Segura y del Duero) ampliar la cesión a todo el caudal concedido al cedente para tratar de mitigar *in extremis* los estragos de la sequía[1228] (DA 2ª de la Ley 1/2018, de 6 de marzo[1229]).

Estos intercambios de derechos de agua van a ser en su inmensa mayoría onerosos, en un marco legal que presenta la compensación económica como una mera facultad negociada inter-partes (artículo 69.3 TRLA). Y aunque el modelo general sería la cesión de derechos entre usuarios de la misma demarcación hidrográfica (cesiones intracuencas), la ley permite las transferencias de derechos concesionales entre demarcaciones hidrográficas, siempre que lo autorice la Dirección General del Agua[1230]. En estos casos, está delimitada la forma de fijar la compensación económica, desde el momento en el que se debe ceñir a las tarifas establecidas para explotación de las infraestructuras que van a permitir la conducción del agua intercuencas (artículo 72.2 TRLA).

Los instrumentos contractuales de cesión deben ser plasmados por escrito, reflejando dicha contraprestación convenida a cambio de la transmisión de derechos, que normalmente va a consistir en un precio pactado (pero el término legalmente utilizado "precio" no siempre se ajusta a su significado estricto, puesto que las contraprestaciones han sido materializadas, en determinados contextos,

---

[1226] EMBID IRUJO (2016), pág. 47.

[1227] GARRIDO, CALATRAVA y REY (2013), págs. 185 y 186.

[1228] Los efectos no deseados de esta ampliación del ámbito material de los contratos de cesión ya fueron advertidos por Setuáin Mendía, quien además apuntaba la posible responsabilidad de los autorizantes públicos que no comprobasen la disponibilidad real de agua, permitiendo cesiones imposibles de derechos de uso sobre todo el caudal concedido. [SETUÁIN MENDÍA (2019), pág. 184].

[1229] BOE núm. 58, 7 de marzo de 2018.

[1230] Hay que decir que, antes de su inclusión en el TRLA, algunas normas de carácter urgente, aprobadas hace unos años para contrarrestar los efectos de las sequías, ya habían contemplado la posibilidad de ceder los derechos de uso privativo de agua intercuencas, sin necesidad de que estuviera contemplado en el PHN. Baste citar, como ejemplo, el Real Decreto-Ley 15/2005, de 16 de diciembre, de medidas urgentes para la regulación de las transacciones de derechos al aprovechamiento del agua (BOE núm. 301, de 17). De esta norma y de las consiguientes que se dictaron para prorrogar sus efectos, surge alguna reflexión del profesor Embid Irujo, poniendo el acento en la necesaria intervención de la Administración [EMBID IRUJO (2013), pág. 105].

mediante la ejecución de obras a cargo del cesionario o el intercambio mutuo de derechos sobre aguas de diferente origen o calidad[1231]).

Ciertamente la naturaleza jurídica de este precio, relegada a la esfera privada dado su carácter contractual, lo excluiría de un análisis pormenorizado bajo el enfoque jurídico propio de la rama que nos ocupa. Sin embargo, no se puede impedir su mención ineludible como elemento económico esencial dentro del contrato de cesión, susceptible de modulación legal.

Respecto del precio, cabe reseñar que se anunció legalmente la posibilidad de imponer cortapisas normativas a su cuantificación, aunque la realidad es que nunca fueron delimitadas las cuantías máximas de esta compensación económica, ni reglamentariamente como refiere el artículo 69.3 TRLA, ni por vía ministerial, como avanza el artículo 345.2 RDPH por exigencias o desviaciones del mercado. Este último extremo se vislumbra cual habilitación legal para la intervención administrativa en cualquier momento en el que los precios de los contratos de cesión supongan prácticas abusivas, especulaciones o desfases alcistas, contra unos usuarios necesitados de agua.

En otros casos, la intervención administrativa alcanza plenamente al régimen económico, como ocurre en las Islas Canarias, donde el Consejo Insular de Aguas, previa autorización del Gobierno de Canarias, podrá determinar precios máximos o de vigilancia especial para las transacciones de agua que se celebren en la isla o en cualquiera de sus zonas y para el transporte de agua entre los diversos puntos de su territorio (artículo 113.2 de la Ley 12/1990, 26 de julio, de Aguas).

Además del precio pactado entre las partes por la transmisión de los derechos de uso, hay otros conceptos por los que el cesionario tendrá que abonar un importe, principalmente por el uso de las infraestructuras que permitan transferir el recurso hídrico hasta su destino.

Con respecto a esto último, siguiendo lo dispuesto en el artículo 70 del TRLA y sus preceptos correlativos en el RDPH, pueden producirse diferentes situaciones con sus concretas consecuencias económicas. Puede suceder que las infraestructuras de conducción hayan sido construidas y costeadas por los propios interesados contratantes, previo permiso a la Administración, o puede ser que las infraestructuras pertenezcan a un tercero; en ambos casos la utilización de las mismas escapa a la exigencia de cualquier gravamen, quedando relegada a la negociación particular. Pero también cabe también la posibilidad de que sean infraestructuras gestionadas por los organismos de cuenca, en cuyo caso tendrán que solicitar la oportuna autorización independiente y hacer frente a las exacciones oportunas que se corresponderán generalmente con cánones de regulación, tarifas de utilización o bien por otro tipo de tarifas como las correspondientes al acueducto del trasvase Tajo-Segura.

[1231] HERNÁNDEZ MORA y DE STEFANO (2013), pág. 398.

Es una queja, entre quienes se han adentrado en el análisis de la implementación y funcionamiento en nuestro país de estos instrumentos jurídicos, la opacidad sobre el desarrollo y contenido de estos contratos, inquiriendo su exigencia legal para dar una mayor transparencia que redundará en una mejora de la gestión hídrica. En efecto, no es fácil consultar, comparar y analizar datos económicos de los contratos que han podido suscribirse para ceder derechos de uso hídrico, pese a la obligación de inscripción en Registro de Aguas (artículos 68.4 TRLA y 350 RDPH). Se ha podido examinar alguna investigación publicada, que ofrece alguna información puntual de volúmenes transferidos y precios abonados[1232] por los mismos, bajo una clasificación según se trate de cesiones intracuencas, intercuencas o por la intermediación del Centro de Intercambio. En los dos primeros casos, estos estudios revelan una heterogeneidad de sus importes, que no responden a otra lógica salvo a la de "*la capacidad de negociación y a las circunstancias puntuales de escasez para ambas partes*", como explican sus autores[1233], revelando que en estos mercados quien ostenta la posición dominante es el cedente, incluso percibiendo precios superiores a la pérdida de lucro cesante, aunque no deja de haber voces disonantes con esta práctica que aboga por su prohibición[1234].

Tratando de examinar lo que sucede con los expedientes de solicitud de autorización de cesiones tramitados, consta publicado en la web de la Confederación Hidrográfica del Júcar que durante los años 2014 y 2015 fueron cinco expedientes iniciados, cuatro de ellos denegados y uno solo autorizado. Dentro de los primeros figuran tres contratos de cesión entre particulares por un año, con previsión de caudales transferidos inferiores a 30.000 m3 y por un precio demasiado bajo de 0,04 m3. También se rechazó por vulneración del orden de prelación de usos, la autorización de cesión por quince años, prorrogables quinquenalmente, convenida para uso industrial entre el Ayuntamiento de Benicarló (uso urbano), como cedente y una entidad privada como cesionaria, por un caudal de 60.000 m3 y por un precio aún menor de 0,01 €/m3. Es curioso como estas denegaciones iban referidas a contratos con muy escasa retribución económica, frente a la única cesión publicada que consta autorizada, en el mismo período temporal, entre la Sociedad Canal de la Huerta de Alicante, S.A. y la Comunidad de Regantes de las Nieves de Aspe con 1 hm3 de caudal transferido a un precio de 0,39 €/m3.

Otros análisis económicos[1235] desvelan diversas fórmulas de pago de precios en contratos de cesión intracuencas durante el período 1999-2014. Así, se hacen eco del contrato que rigió durante los años 2002 a 2012 en la DH Del Tajo, entre la Comunidad de Regantes del Canal del Henares y la Mancomunidad de Aguas

---

[1232] Hay autores que incluso proclaman la conveniencia de que los propios organismos de cuenca elaboren memorias sintéticas de las transacciones realizadas, con volúmenes transferidos, precio y tipos de usuario. [GARRIDO y otros (2013), pág. 188].

[1233] CALATRAVA y MARTÍNEZ-GRANADOS (2016), pág. 279.

[1234] Obra citada (2013), pág. 181.

[1235] PALOMO HIERRO y GÓMEZ LIMÓN (2016), pág. 76.

del Sorbe[1236], en el que se pactó una contraprestación con dos tarifas, una cantidad fija anual de 38.000 euros (actualizada cada año, hasta llegar en 2011 a la suma de 57.687) y una cantidad variable de 0,04 €/m3 para los primeros 4 hm3 y para el resto 0,02 €/m3, también actualizadas anualmente conforme al IPC.

También revelan las numerosas cesiones entre usuarios de la DH del Segura (hasta 54 contabilizan estos autores) que, sin embargo, acordaron sus contraprestaciones en razón a las tarifas aplicables al regadío en el trasvase Tajo-Segura (con un importe aproximado de 0,17 €/m3). Sin olvidar las cesiones que en el año 2006 se produjeron entre Comunidad de Regantes de Hellín y la Mancomunidad de los Canales del Taibilla, cuyo precio llegó a alcanzar la suma de 0,30 €/m3 en el año 2006. Haciendo referencia a cesiones entre diferentes cuencas intercomunitarias, se recoge la transferencia de un volumen de 94,5 hm3, entre la Comunidad de regantes de Estremera (Alto Tajo) y el Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo Segura para proporcionar agua a zonas de Murcia, Alicante y Almería, con un precio que fluctuó entre 0,19 €/m3 a 0,22 €/m3. En este supuesto, se dio la particularidad de que el cesionario no tuvo que hacer frente a las tasas por la utilización del acueducto todos los años, dado que se vio favorecido por las exenciones expresas que se establecieron en las normas de medidas urgentes dictadas con motivo de períodos de sequía (RD-Ley 15/2005, de 16 diciembre[1237]).

Y, por último, cabe reflejar un acuerdo marco para una cesión futura de aguas, que se firmó en el año 2011 entre la Comunidad de Regantes de Illana-Leganiel y el anteriormente citado Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo Segura (que ha llegado a ser considerado como el primer caso de mercado de opciones de derecho no regulado[1238]), donde se pacta el compromiso de adquisición futura de los derechos previo pago de un importe, que en este caso consistió en la obligación asumida por el cesionario de abonar el canon de regulación exigible al cedente, sin perjuicio de preestablecer un precio futuro en caso de que se ejecute esa opción de compra, que fue muy bajo (0,06 €/m3). El supuesto terminó en conflicto judicial por la denegación de la autorización administrativa, cuando se pretendió materializar el compromiso de transmisión.

Junto a los contratos de cesión de derechos de uso de agua, aparecen regulados los centros de intercambio de derechos de uso de agua en el artículo 71 del TRLA, cuya implementación debe ser iniciativa del Ministerio correspondiente y se ve constreñida a la concurrencia de determinadas situaciones tasadas por la norma (artículos 55, 56 y 58 del misma y sus correlativos preceptos reglamentarios). Estas circunstancias específicas se corresponden fundamentalmente con una explotación irracional del dominio público hidráulico, una sobreexplotación de los acuíferos o una regulados la sequía extraordinaria.

[1236] En ese caso, el contrato se fraguó por la necesidad de la Mancomunidad Aguas del Sorbe de cumplir las necesidades de abastecimiento de localidades como Guadalajara, Alcalá de Henares y otros municipios.

[1237] BOE núm. 301, 17 diciembre 2005.

[1238] Esta tipología del mercado de opciones de derechos de uso no está contemplada en nuestra legislación, donde únicamente se ciñe la regulación a los contratos de cesión y al centro de intercambio de derechos.

Los centros de intercambio funcionan a través de las ofertas públicas de adquisición preferente de derechos de uso de aguas públicas y privadas, que promueven los organismos de cuenca. Estas adquisiciones, que podrán ser con carácter temporal o definitivo, se cumplimentarán previo pago de una compensación económica que se fijará, entre otros criterios, atendido al menor coste de la adquisición de derechos susceptible de cesión. Una vez adquiridos estos derechos de uso, se cederán nuevamente a otros usuarios a cambio del precio fijado, al que se podrá añadir un porcentaje para gastos de gestión nunca superior al 5% del total. Aunque a partir del Real Decreto-ley 9/2006, de 15 de septiembre[1239], el destino de los caudales adquiridos mediante estos centros de intercambio puede ser directamente la recuperación de los acuíferos o a constituir reservas con finalidad puramente ambiental.

En la realidad se han constituido esos centros en las demarcaciones hidrográficas del Júcar, Segura, Guadiana y Guadalquivir. Y casi todos los derechos adquiridos por esta fórmula tenían como finalidad reducir las extracciones en acuíferos por los usuarios de riego (por ejemplo, en los años 2006 a 2009 en la zona del Alto Júcar en Albacete, acuífero de la Mancha Occidental y ecosistemas asociados como las Tablas de Daimiel) o para fines medioambientales (como en el río Segura en septiembre los años 2007 y 2008). En relación a los precios pagados en este contexto, los autores coinciden en señalar las presiones o colusiones que hubo para no rebajar en exceso los precios de adquisición, que fueron solo levemente menores que los máximos prefijados en las ofertas públicas.

Dos cuestiones divergentes surgen en torno a los mercados de derechos de agua en España, una de ellas ha sido tratada ampliamente por la doctrina, advirtiendo que las cesiones de derechos son actuaciones privadas que van a quedar fuera del contenido de la planificación hidrológica (que no puede olvidarse que es el eje central que ordena, guía y gestiona el dominio público hidráulico dentro de una demarcación hidrográfica), y que, por tanto, podrían entrar en contradicción con sus previsiones. Bien es cierto que la exigencia de autorización administrativa supone un control sobre la adecuación legal de estas cesiones, lo cierto es que la denegación de la misma no se sustenta expresamente en una posible vulneración del plan hidrológico afectado, entre otras cosas, porque este plan no habrá contemplado, a priori, estas transferencias de derechos concesionales[1240].

Sin embargo, la ley de aguas sí que prevé causas denegatorias de la autorización que bien pueden extraerse de los objetivos y medidas marcadas en la planificación. Cabe rechazar la solicitud por afección negativa al régimen de explotación de los recursos de la cuenca, a los derechos de terceros, a los caudales medioam-

---

[1239] BOE núm. 222, 16 septiembre 2006.

[1240] Al respecto, el profesor Embid ha llegado a apuntar la conveniencia de que pudieran incluso propiciar una modificación o revisión parcial y adicional del planeamiento en aquellas cesiones, cuyo volumen tuviera una incidencia relevante en los sistemas de explotación reflejados en los planes [EMBID IRUJO (2016), pág. 65].

bientales, al estado o conservación de los ecosistemas acuáticos (añadiendo el artículo 68.3 TRLA, que también puede basarse en un incumplimiento de los requisitos legales sobre la cesión de derechos de uso hídrico). De tal forma que, con la motivación puesta en las cuatro causas legales de denegación, puede interpretarse que la Administración hidráulica tiene que revisar toda cesión bajo los objetivos y previsiones fundamentales de los planes hidrológicos (cuando en definitiva forma parte del marco normativo sobre el régimen de explotación y gestión del recurso hídrico), sin desviarse del mandato legal que exige que toda actuación sobre el dominio público deba estar sometida a la planificación hidrológica (artículo 4.1 TRLA), a salvo de que concurra excepcionalmente algún interés general prevalente.

La otra cuestión que merece ser apuntada es que pueden ser los únicos usuarios finales del agua que no tengan el deber legal de soportar la repercusión de todos los costes que les supone el uso de recursos hídricos.

Los estudios científicos indican que el traspaso del agua desde el lugar de origen al de destino provoca afecciones negativas de carácter ambiental de consideración, mucho más cuando se requiere la construcción de nuevas infraestructuras hidráulicas[1241]. Garrido y otros autores[1242] apuntan los impactos ambientales que ya se han producido con las cesiones que tienen como origen las cuencas del Tajo (con agravamiento de la calidad del agua a su paso por en localidades como Aranjuez y Toledo) o en la del Guadalquivir (en la zona del Guadiana menor). Se refieren principalmente a las transferencias intercuencas, que han aprovechado las infraestructuras existentes con el trasvase Tajo-Segura y Negratín-Almanzora[1243]. En el primer caso, las cesiones han sido fuente de permanente conflicto político y judicial, bajo la pretensión de defender los intereses del territorio de la cuenca de cabecera, sin escatimar en razones ambientales[1244].

Dicho lo cual, siguiendo el sentir de la normativa hídrica, que antepone el objetivo medioambiental traducido en consecuencias de cariz económico, debería garantizarse legalmente, también en estos casos, el cumplimiento del principio

---

[1241] Refiere Oñate que "*independientemente de los impactos que pueda acarrear la construcción de las infraestructuras de transporte, parece claro que la mera transferencia de derechos inducirá cambios en los patrones de extracción y uso del agua en el tiempo y en el espacio. A su vez, estos cambios pueden ser causa directa o indirecta de efectos significativos sobre los valores ecológicos de los ecosistemas acuáticos afectados y los servicios ecosistémicos que procuran".* [OÑATE (2016), pág. 192].

[1242] GARRIDO y otros (2013), pág. 182.

[1243] HERNÁNDEZ MORA y DE STEFANO (2013), pág. 385.

[1244] Así, han sido constantes las presiones políticas y las controversias judiciales promovidas por la Junta de Castilla-La Mancha en contra de los traspasos procedentes de la cuenca del Tajo, que califica como trasvases encubiertos, en favor del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura y destinados a la zona murciana. Aunque justo es decir que la respuesta judicial no ha sido satisfactoria para la Administración manchega, baste citar la STSJ de Madrid de fecha 11 de marzo de 2019 (JUR 2010/116711), en la que se niega cualquier atisbo de trasvase cuando el volumen transferido no ha excedido del caudal concedido a los cedentes. El Tribunal explica la diferente naturaleza jurídica de ambas transferencias hídricas. Frente a los trasvases, que deben aprobarse al margen de los usuarios y con independencia del agua asignada en las concesiones administrativas, en el contrato de cesión se transfieren temporalmente derechos de uso de agua ya concedidos.

de quien contamina paga, en tanto no parece adecuado que quienes provocan daños de este calibre, sean los únicos usuarios que no tengan que hacer frente a sus costes, obligando a ser asumidos por el conjunto de la sociedad. Es cierto que, si se sirven de infraestructuras públicas, seguramente tendrán que abonar las exacciones correspondientes a la explotación de las mismas conforme a legislación vigente (artículo 70.2 TRLA), y en teoría tendrían que incluir todos los costes generados en cumplimiento del principio de recuperación de costes. El problema es que ni todas las infraestructuras de transporte llevan aparejadas exacciones fiscales u otras tarifas a cargo de los usuarios, ni los instrumentos existentes garantizan plenamente el reflejo de los costes ambientales acaecidos.

Por lo que parecen razonables los planteamientos doctrinales[1245] que apelan a la necesidad de mecanismos por los que se internalicen estas afecciones negativas de carácter ambiental que puede provocar el intercambio de derechos de uso (aunque estos autores incluyan también los perjuicios sociales por el cambio de uso hídrico en los territorios cedentes).

En efecto, con independencia de las compensaciones económicas por la cesión, que no dejan de ser precios privados fruto de la negociación inter-partes, no hay razón suficiente para dejar de aplicar los principios económico-financieros básicos en el Derecho de aguas, que podrían materializarse en la exigencia de exacciones (ya sean creadas *ex novo*, ya sea las existentes) que reflejen los costes ambientales que deben asumir todos los usuarios consuntivos de agua (también los implicados en cesiones de derechos) cuando, además, son consecuencia evidente de un aprovechamiento particular.

Los costes de oportunidad (denominado legalmente coste del recurso) no parece que requieran de una repercusión a través de una exacción determinada, porque es factible que el propio mercado, que se desenvuelve en los vaivenes de la escasez de agua, va a propiciar que los precios que se negocien reflejen esa carestía hídrica.

[1245] GÓMEZ LIMÓN y CALATRAVA (2016), pág. 29.

CAPÍTULO VI:

LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN DEL RIESGO DE SEQUÍA DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO. EN PARTICULAR, LA POLÍTICA DEL PRECIO DE AGUA COMO INCENTIVO AL AHORRO

En el presente capítulo, dentro todavía del análisis de cómo los tributos y otras exacciones relacionadas con el ciclo del agua pueden contribuir a la prevención del riesgo de sequía, dedicaremos un espacio singular a la política del precio del agua como incentivo al ahorro.

Se aprovecha el capítulo para cerrar algunas otras cuestiones que se pueden cobijar en este análisis, medidas en tributos ordinarios e implicaciones de los planes hidrológicos.

1. EL PRECIO DEL AGUA EN EL ABASTECIMIENTO EN BAJA: SU CONTRIBUCIÓN A INCENTIVAR EL AHORRO HÍDRICO Y A PREVENIR EL RIESGO DE SEQUÍA

Ya se ha explicado sobradamente en apartados previos que los instrumentos financieros suponen una medida no estructural que puede servir para prevenir la sequía y, por ende, para gestionar el riesgo, si contribuye a que se produzca un uso racional del recurso y, en definitiva, un ahorro hídrico. Y ciertamente en apartados anteriores ya se ha hablado sobradamente de contraprestaciones por servicios de agua que pueden englobarse en el concepto general de precio del recurso hídrico aun referido a otras fases del abastecimiento o saneamiento.

Sin embargo, en las líneas que se van a suceder, hay que detenerse en la última etapa que coincide con el suministro a los usuarios finales: el abastecimiento en baja. Para ello, seguramente hay que incidir en las mismas cuestiones que ya se han planteado anteriormente, como es la recuperación de los costes y las carencias que pueden observarse en la aplicación del principio. Y es que se estará de acuerdo en que no hay más remedio que tratar la cuestión si hay deficiencias manifiestas que se aprecian de forma especial en las tarifas correspondientes a esta fase.

También es preciso hacer un repaso por la forma en la que se deben configurar estos preciso, marcando las estructuras recomendadas, las más favorables a los efectos pretendidos, las más mayoritarias o las más inusuales si se siguen apli-

cando en algún territorio, para advertir ventajas o desventajas o alguna reforma necesaria que mejore la eficiencia hídrica.

Con todo, no podrá olvidarse un concepto indisolublemente unido al precio del agua, como es la asequibilidad. Para ello, hay que adentrarse en las necesidades de corte financiero que determina el acceso a un servicio público básico, bajo principios universales como el derecho al agua o el principio de equidad. Y esto obligatoriamente pasa por analizar la presencia de las tarifas sociales en las ordenanzas locales que regulan las contraprestaciones por los servicios relacionados con el agua, principalmente abastecimiento doméstico. También se determinará la conveniencia de las mismas o de la forma en la que se diseñan, a los efectos de cumplir con los objetivos de promoción del uso sostenible. Para terminar se mencionará si existen otras herramientas económico-financieras o mecanismos legales que puedan servir a los mismos fines.

A. A vueltas con la repercusión de los costes, esta vez, en las tarifas que abonan los usuarios del servicio de suministro urbano

Huelga insistir en lo explicado ya previamente en capítulos precedentes en orden a la competencia atribuida a las administraciones locales para prestar el servicio de abastecimiento urbano. Como también sobran mayores disquisiciones sobre la contraprestación que deben sufragar los usuarios en orden a la doble naturaleza jurídica de tasa o de PPCPNT que pueden revestir.

Un apunte previo conviene recordarse en relación a los costes del servicio, aunque esté asociado legalmente a la condición tributo. Y es la limitación que imprime el principio de equivalencia en la configuración de las tasas. De conformidad al artículo 24.2 del TRLRHL la cuantía total recaudada mediante estos tributos, como consecuencia de la prestación del servicio público, no puede ser superior al coste real o previsible del mismo. La doctrina, por toda citamos a Ruiz Garijo[1246] o Jiménez Compaired[1247], ya ha remarcado, hasta la saciedad, que se ha impuesto una interpretación flexible del principio, bajo la evaluación del coste-rendimiento en función de los costos provocados globalmente por el conjunto de los usuarios y bastando un ajuste aproximado o equilibrado que no incrementen en demasía y de forma arbitraria o injustificada los ingresos. Pero no dejan de existir voces, como Adame y De Vicente[1248], que califican de presión tarifaria impropia la obtención de excedentes durante varios años consecutivos, considerando que el objetivo debe ser la tendencia a no obtener ningún beneficio económico de un servicio público. Pese a ello, se atisban previsiones legales cuya redacción podría entrar en contradicción con el principio, como la que se recoge en el artículo 38.5 de Ley manchega

---

[1246] RUIZ GARIJO (2011), pág. 893.

[1247] JIMÉNEZ COMPAIRED (2012), pág. 126.

[1248] ADAME y DE VICENTE (2008), págs. 407 y 408.

12/2002, de 27 de junio, auspiciando el superávit económico en la gestión local de los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración, de tal forma que los excesos de recursos económicos respecto a los costes, deberán servir para sufragar mejoras en la infraestructuras o servicios, dando cuenta al órgano autonómico competente. La contradicción legal se salvaría si se hubiese planteado esta previsión de gasto como un posible coste reflejado en la tarifa.

Sea como fuere, dos cuestiones surgen en torno a este principio de equivalencia que deben matizar su exigibilidad de una forma generalizada. La primera es la carencia de base normativa para expandir sus efectos sobre aportaciones que no tengan naturaleza tributaria y, por otro lado, como refiere Ortíz Calle[1249], este límite legal puede impedir o dificultar la consecución de otros objetivos imprescindibles como es la aplicación de tarifas crecientes de forma progresiva para penalizar los consumos excesivos.

El cumplimiento del principio de recuperación de costes, haciendo contribuir a cada uso a través de la tarificación, requiere determinar y evaluar correctamente cuáles son los costos totales (es decir, los costes de prestación, de carácter ambiental y de oportunidad) que generan los servicios del agua para satisfacer cada tipo de demanda. La obtención y valoración de una información adecuada, veraz y completa sobre ellos es esencial en la fijación de las tarifas conforme a la ley. Ello, sin restar importancia al análisis de otros factores relacionados con la gestión del servicio (como el caudal que es suministrado o que lo será previsiblemente, como el número y tipo de consumidores, como las previsiones de ingresos, etc.). Todos estos datos relativos a los costes y a otras variables determinantes deberán conectarse entre sí, porque el resultado de su evaluación permitirá fijar el importe adecuado de las tarifas, a través de las cuales se recuperarán los costes de los usuarios finales.

Ya la Comunicación de la Comisión relativa a la "Política de tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos", dejó claro que "*el éxito de la elaboración de una política de tarificación con objetivos económicos y ambientales depende en gran parte de la información. Es precisa una estimación sólida de las principales variables y relaciones, por ejemplo en lo que se refiere a la demanda, a los costes y a los beneficios, que permitan unos niveles y estructuras de precios adecuados y evaluar sus efectos en la demanda de agua, la recuperación de costes y el medio ambiente*", para concluir que, entre otros aspectos, "*se necesita una información precisa sobre el suministro de agua para evaluar sus costes marginales a largo plazo y establecer relaciones entre el nivel del suministro de agua y los costes, especialmente si los suministros son muy variables y poco fiables. Los costes principales que conviene tener en cuenta son los costes operativos, de mantenimiento y los costes de capital*".

Se ha explicado anteriormente que la DMA parte de la necesidad de efectuar análisis económicos de los usos para tener en cuenta el principio de recuperación de costes y fijar medidas adecuadas (artículo 5 y Anexo III). Pero este cometido

[1249] ORTIZ CALLE (2018).

se constriñe al ámbito territorial de la demarcación hidrográfica. Y esto ha hecho que hayan sido los organismos de cuenca, los que han elaborado, como parte de la memoria de los planes hidrológicos, un estudio económico de cada uno de los usos, con los costes asociados a los servicios de agua (en alta, baja y saneamiento), siguiendo las directrices que fueron incorporadas a la legislación estatal (artículos 40 a 42 RPH o apartado 7 de la Instrucción de Planificación Hidrológica).

Ocurre que la obligación de cumplir con el principio de recuperación de costes recae en todas las administraciones competentes, de conformidad al tenor literal del precepto citado de la Ley de Aguas. Entre ellas, cabe destacar a las corporaciones locales como principales prestadoras del servicio en baja. Sin embargo, no existe una norma vinculante en el ordenamiento jurídico que exija que estas administraciones realicen un estudio económico sobre los usos del agua en sus localidades, ni siquiera hay parámetros legales que delimiten la forma en la que estas administraciones deben distinguir, contabilizar o analizar la información necesaria para delimitar los tres costes que son el punto de partida en la determinación de las tarifas de agua.

Hay que admitir que, cuando la contraprestación de los servicios relacionados con la gestión del agua tiene naturaleza de tasa, se impone legalmente un trámite previo en forma de memoria económico financiera (artículo 20 de la Ley de Tasas y Precios Públicos), que exige determinar el coste de la actividad que va a ser retribuida con la misma[1250]. Esta previsión se hizo específica en el ámbito local, con la obligatoria emisión del informe preceptivo técnico-económico, que debía poner de manifiesto la previsible cobertura del coste del servicio antes de aprobar la Ordenanza fiscal de la tasa correspondiente (artículo 25 del TRLRHL). Ahora bien, es claro que la presencia de estos documentos no suple la necesidad de colmar normativamente las deficiencias expresadas, cuando no hay garantía legal de un fiel reflejo de los datos reales sobre los costes. En realidad, los documentos son únicamente el marco instrumental que debe recoger y dejar constancia (aportando transparencia) de la relación de costes (de costes actuales del servicio, costes de carácter ambiental y de oportunidad, sin obviar la inclusión de costes de futuro previsibles), del análisis de los mismos y de su posterior justificación en la repercusión de las tarifas a cada tipo de usuarios.

Se ha reforzado el control y la transparencia de las entidades locales respecto a la determinación de los costes de sus servicios públicos con motivo de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Esta legislación introduce el artículo 116 ter en la LBRL que exige anualmente que las entidades locales calculen el coste efectivo de los servicios que prestan, a través de los datos de la liquidación del presupuesto y, en su caso, de las cuentas anuales del ejercicio anterior de entidades vinculadas o dependientes.

[1250] Haciendo un inciso, cabe referir que sería conveniente que este documento económico se cumplimentase también en el caso de las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias, asegurando el trámite de *lege ferenda.*

En su desarrollo, surgieron las órdenes ministeriales, Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre y Orden HAP/2075/2014, de 6 de octubre, esta última marcando los criterios para calcular los costes efectivos de los servicios[1251]. Pese a la relevancia de estas pautas legales para tener un control contable del coste de los servicios locales, a efectos de sostenibilidad y transparencia, la realidad es que no sirven a los efectos que interesan. No garantizan la información adecuada para dar cumplimiento al principio de recuperación de costes en el ámbito del servicio público de suministro urbano de agua (pensando fundamentalmente en dos costes igual de importantes que los financieros u operativos del servicio, como son los costes ambientales y del propio recurso). Además, no se imponen reglas jurídicas para separar o distinguir los costes de cada servicio o actividad local.

Y no hay que obviar que las obligaciones referidas deberían también afectar a las entidades o sociedades que presten el servicio en régimen mixto o de concesión. También, en este caso existen bases normativas contables que ayudarían al cometido, pero que no son ni por asomo suficientes. Por ejemplo, en la Orden EHA/3362/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las empresas concesionarias de infraestructuras públicas[1252]. La norma cuarta de su Anexo se refiere a la incorporación en la memoria de las cuentas anuales del concesionario de determinadas previsiones sobre los acuerdos de concesión. Entre ellas, las siguientes: "*c.3 las actuaciones significativas sobre infraestructuras a lo largo del período concesional, con mención a las realizadas en el ejercicio corriente y anteriores, así como actuaciones futuras y/o comprometidas*", como también tendrán que incluir *"e) Justificación de la activación, en su caso, de los gastos financieros una vez la infraestructura está en condiciones de explotación con indicación de los importes correspondientes a cada uno de los ejercicios anteriores y al ejercicio actual que integran el saldo de la partida correspondiente del activo.*"

La justificación de estas normas específicas de contabilidad era corregir la disyuntiva que supone que la empresa adjudicataria realice inversiones e incurra en gastos que debe recuperar a través de la explotación del servicio, pero con tarifas que están sometidas a la aprobación de la autoridad administrativa concedente. Sin embargo, más allá del contenido de estos documentos contables, o de las disposiciones que hayan podido aprobarse en el pliego de cláusulas administrativas sobre deberes del concesionario, o incluso más allá del sentido que se le dé al control atribuido legalmente al órgano contratante sobre las actividades desarrolladas por los contratistas (conforme al artículo 190 LCSP o en la línea de la DA 3º.3 sobre los actos de fiscalización que ejerce el órgano interventor o como dis-

---

[1251] De este modo, se fija el coste efectivo como la agregación de los gastos directos imputables a los servicios (gastos de personal, de amortización de la inversión, de operaciones de arrendamiento financiero, de transferencias corrientes y de capital o de otro tipo que esté relacionado) más los gastos indirectos, y en su caso, las contraprestaciones económicas y subvenciones que perciba el contratista en los servicios de gestión indirecta.

[1252] BOE núm. 317, 30 diciembre 2010.

pone el artículo 127 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales[1253]), parece oportuno establecer obligaciones normativas expresas que se extiendan a cualquier gestor privado del servicio público respecto a la forma de recopilación de datos (aunque sea a propósito de su reflejo contable) relacionados con los tres costes que supone la prestación de los servicios relacionados con el agua, incluida la obligación de la remisión periódica a la Administración titular del mismo.

A pesar del papel relevante de las entidades locales, sobre todo de los municipios, en la prestación de servicios de abastecimiento de agua potable, no siempre disponen de información actualizada y exacta sobre los costes de estos servicios públicos, mucho más si no son propiamente los gestores directos. En un estudio realizado en 2015 por el Gobierno de Aragón sobre tarifas y consumo de agua en 52 municipios de esta comunidad autónoma, se pone de manifiesto que uno de los escollos del trabajo fue la carencia de información aportada por los Ayuntamientos en dos aspectos fundamentales para cobrar un precio adecuado: los volúmenes reales de agua consumidos y los costes de los servicios[1254].

La investigación ministerial, que coordinaron Maestu y Del Villar[1255], reparó en otro aspecto crucial que suponía la utilización de disparidad en los criterios por las diferentes administraciones encargadas del servicio de abastecimiento. Y, en concreto, por lo que se refiere a la distribución a los usuarios urbanos, ya advertían una deficiencia en la valoración de los costes de los servicios por "*la falta de contabilización como activos de las inversiones realizadas o cofinanciadas por otros agentes, por parte de los agentes prestadores de los servicios*", concluyendo que era necesario "*implantar un sistema de recogida de información sistemática sobre los servicios de agua para ulteriores análisis*". Han pasado muchos años de estos estudios y todavía colea la falta de homogeneidad e insuficiencia en la información precisa[1256].

Posiblemente se ha sobreentendido que, para la recopilación de la información, cualquier método es válido, incluso podría considerarse de referencia la somera normativa referida a la planificación hidrológica. Pero la realidad es que ni existen reglas para todas las Administraciones sobre los datos obligatorios de costes que hay que tener en cuenta, ni criterios uniformes respecto a la valoración de los mismos ni, por supuesto, previsión legal ampliando el ámbito subjetivo de las normas jurídicas existentes sobre el particular. Y, con todo ello, cabe concluir que no siempre está garantizada una buena praxis en la determinación de los tres

---

[1253] Decreto de 17 de junio de 1955 (BOE núm. 196, de 15 julio).

[1254] INSTITUTO ARAGONÉS DEL AGUA (2015), pág. 12.

[1255] Para una mayor comprensión de esta diferencia entre demarcaciones hidrográficas, respecto a los criterios alisados en los registros contables de costes del servicio de abastecimiento en alta, cabe remitirse a las explicaciones vertidas en este trabajo de investigación. MAESTU y DEL VILLAR (2007), págs. 86 y 87.

[1256] Se dice textualmente en el Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España que: "*es importante que el sistema de financiación genere una fuente estable de recursos para actuaciones de la política de aguas, clarificando las competencias en la promoción y ejecución de infraestructuras hidráulicas y clarificando los criterios de recuperación de costes que se apliquen en cada caso, que deben ser homogéneas y equitativas independientemente de la Administración promotora*".

costes referidos por los gestores (públicos o privados) de los servicios relacionados con el agua.

No puede obviarse que se han elaborado estudios doctrinales, manuales y guías ilustrativas para que los entes territoriales, incluidos Ayuntamientos, puedan tener una referencia sobre la información necesaria, y su valoración, a la hora de fijar una tarificación. Una de las fundamentales para este cometido, ya se ha mencionado anteriormente, es la guía WATECO y la Hoja de Información de Recuperación de Costes. Al amparo de estos documentos, han surgido otros muchos estudios, algunos han sido publicados desde el propio Ministerio, o desde las CCAA, incluso desde la federación de municipios y provincias o auspiciados por asociadas privadas[1257]. Y ciertamente su contenido puede servir, en mayor o menor medida, para extraer pautas alternativas con las que confeccionar las tarifas, pero estaremos de acuerdo en que no dejan de ser recomendaciones técnicas, no siempre homogéneas, y cuya consulta y aplicación es absolutamente voluntaria.

Por lo tanto, uno de los problemas que puede originar un defectuoso cumplimiento del principio de recuperación de costes se sitúa en la falta de criterios uniformes para recabar y analizar la información de los costes por parte de quienes tienen la competencia para fijar las tarifas por los servicios relacionados con el agua. Y esta deficiencia informativa incluso se debe predicar de la propia planificación hidrológica. Primero porque el contenido de los preceptos, que le son aplicables, tampoco garantiza una precisión suficiente sobre los costes. Y, segundo, porque, en definitiva, la información que recaban los planes hidrológicos se basa en datos registrados públicamente o remitidos por las propias administraciones o entidades encargadas del suministro o saneamiento[1258].

En consecuencia, resulta pertinente refundir y trasladar a la norma, lo que vienen siendo meras orientaciones. De tal forma, que se fijen reglas legales mínimas y homogéneas que delimiten claramente las partidas de costes que tener en cuenta

---

[1257] Muchos documentos al respecto se podrían citar, pero el número profuso hace desistir del intento. Hasta la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia ha emitido, a principios de este año su correspondiente estudio sobre los servicios y abastecimiento y saneamiento de agua urbana [CNMC (2020)]. Y por referirse a los entes locales, tal vez podría mencionarse que en 2011, fruto de un convenido de colaboración entre la Asociación Española de Abastecimiento y Saneamiento y la Federación Española de Municipios y Provincias, se confeccionó un manual que puede servir de gran ayuda a estos entes locales, como es la "Guía de Tarifas de los Servicios de Abastecimiento y Saneamiento del Agua" [AEAS y FEMP (2011)].

[1258] Gómez-Limón y Martín Ortega dicen, refiriéndose al análisis económico de los usos de agua en los planes, lo siguiente: *"Todos estos trabajos de caracterización de las diferentes actividades económicas se han documentado partir de información de carácter secundario procedente de diferentes fuentes estadísticas oficiales (Instituto Nacional de Estadística –Contabilidad regional, Encuesta de Población Activa, Censo Agrario, …–, ministerios y consejerías de los sectores analizados, etc.), así como de asociaciones empresariales y de usuarios de agua (empresas de abastecimiento urbano y productores de energía, comunidades de regantes, etc.). La recopilación de todos estos datos ha permitido la puesta en valor de una ingente cantidad de datos ya existentes al objeto de visualizar la importancia económica de los diferentes usos del agua, permitiendo que las administraciones responsables de la gestión del agua tengan una visión más amplia y completa de la situación, incorporando con ello una perspectiva económica hasta ahora prácticamente inédita*. (..) *En cualquier caso este avance, si bien significativo, no debe ocultar importantes carencias que deben resolverse progresivamente en un futuro. En este sentido cabe apuntar en primer lugar que todavía no se ha podido establecer un soporte de información consolidado*".

las entidades públicas y administraciones (principalmente los Ayuntamientos, pero también los organismos de cuenca o comunidades de usuarios) dentro de los tres conceptos generales trazados por la DMA, marcando unos criterios básicos para valorar los mismos[1259]. Como también sería conveniente establecer previsiones sobre la forma de asignar a cada uso hídrico estos costos. Y esta obligación debe imponerse sea cual sea el sistema elegido de gestión, debiendo la Administración interesada requerir los datos de los costes concernientes a la prestación del servicio, siempre añadiendo los generados por inversiones con fondos públicos de cualquier procedencia.

Así las cosas, ni existe transparencia, ni control real en el cumplimiento de dicho principio básico, pese a ser obligación impuesta a todas las administraciones competentes, en virtud del artículo 111 bis del TRLA. No existe garantía real de que la política de precios del agua responda a la exigencia de recuperación de costes, cuando tradicionalmente ha proliferado en nuestro país la financiación (o, si se prefiere, cofinanciación) de los servicios relacionados con el agua por vía presupuestaria. Lo cierto es que la recuperación integral de los costes depende de la buena voluntad de cada Administración local en el ejercicio de sus competencias exclusivas, sin existir controles adicionales, ni consecuencias si no lo hace.

Es cierto que a nivel autonómico cabe encontrar alguna norma dentro de las distintas legislaciones reguladoras de las aguas que impone ciertas obligaciones a las entidades locales de repercusión de costes en las tarifas y precios por los servicios del agua, con algunas previsiones específicas en cuanto a su forma de aprobación.

Es el caso de Castilla-La Mancha en el artículo 38 de la Ley 12/2002. Incluyendo además una previsión expresa en la que se exige que las Administraciones locales cumplan con el principio de recuperación de costes como condición ineludible para recibir financiación autonómica, que permita acometer las infraestructuras locales necesarias (art. 37 de la citada legislación).

En la Ley de aguas vasca, sin embargo, únicamente incluye la obligación de que las entidades sumistradoras incluyan en sus tarifas como mínimo los costes de inversión y mantenimiento de su red de abastecimiento y saneamiento en alta (DA 6ª de la Ley 1/2006). Mucha más laxa es la Ley cántabra 4/1014, de 26 de noviembre, que recoge simplemente la potestad de que las entidades locales repercutan a los usuarios finales las tasas que hayan pagado en alta (art. 41.2). Ejemplos estos últimos, de la necesidad de un reforzamiento legal que marque los términos en los que se debe cumplir de forma estricta la repercusión de costes a los usuarios finales del suministro urbano de agua.

[1259] La referida Comunicación comunitaria se hacía eco de la situación y respecto a los costes ambientales y del recurso, apelaba a la necesidad de "*realizar un esfuerzo para que pueda disponerse fácilmente de métodos de evaluación y valoración, cuyas ventajas y limitaciones se comprendan plenamente*".

Cabe concluir con la mente puesta en una reforma legal (en algunos casos profunda) que dote de simplicidad y eficacia al régimen económico-financiero del agua, también marcando el camino de mínimos para una tarificación acorde con los principios legales. Debe ser el Estado quien resuelva este cometido, a fin de dotar de coordinación a todas administraciones competentes, especialmente, a las de carácter local. De tal forma que, con fundamento en títulos competenciales del artículo 149.1, apartados 1 o 18 de la Constitución [1260], se lleve a cabo una delimitación, dentro del régimen local básico, de premisas obligatorias sobre la recuperación de los costes exigidos en relación con los servicios de abastecimiento y saneamiento urbano (sin descartar la posibilidad de supervisar o imponer consecuencias ante incumplimientos). Por otro lado, los organismos de cuenca deben asumir un mayor grado de compromiso en la aplicación efectiva de los instrumentos de carácter económico en su ámbito territorial, dentro del ejercicio de sus funciones de ordenación y control de la disponibilidad de agua (y no solamente respecto de los tributos de abastecimiento en alta). A tal efecto, la planificación hidrológica se convierte en un cauce idóneo para imponer medidas vinculantes de carácter económico-financiero que puedan prevenir la escasez hídrica[1261], atendiendo a las previsiones de evolución de la oferta y la demanda de agua en su demarcación hidrográfica.

B. El diseño de una estructura de tarificación que incentive el ahorro hídrico como una forma de gestión de la demanda

Es evidente que tanto la recuperación de los costes como la introducción en la tarifa de incentivos al ahorro hídrico son medidas legales de gestión de la demanda de agua, que deben tener reflejo imperativo en el precio final, por mor de lo dispuesto en el artículo 111 bis TRLA. Por lo tanto, la utilidad de la tarificación para fomentar el uso eficiente del agua, no solo pasa por la obligación de repercutir la totalidad de los costes a los consumidores en aras de transmitir el valor de su uso, sino también por configurar la estructura tarifaria bajo criterios que inciten un adecuado uso del agua, garantizando el acceso a un precio asequible, penalizando los consumos excesivos y/o aplicando beneficios a quienes reduzcan el caudal consumido.

Hace tiempo que las investigaciones[1262] sobre la cuestión determinaron que la configuración de la estructura tarifaria debe bailar al son de varios principios esenciales: la eficiencia (en tanto se debe penalizar el despilfarro, fomentando el ahorro y el consumo responsable), la sostenibilidad (en tanto las tarifas deben ser

---

[1260] BOE núm. 311, de 29 diciembre 1978.

[1261] Explica el profesor Embid Irujo que la planificación hidrológica, como la técnica vinculada a la ordenación y gestión de las aguas, resulta cada vez más compleja, a la par que más funcional *"desde la perspectiva de gestión del agua en el marco del cambio climático antropogénico"* [EMBID (2015), pág. 41].

[1262] OCDE (1987).

suficientes para contribuir al sostén económico del servicio público) y la equidad (en tanto hay que garantizar un precio asequible, permitiendo que todo ciudadano pueda acceder a la prestación del servicio, dando cumplimiento al derecho universal de acceso al agua potable).

a. La configuración de la tarifa mediante bloques progresivos de consumo

La falta de criterios objetivos y comunes a nivel estatal sobre la metodología para fijar las tarifas por los servicios de agua hace que sea muy dispar en todo el territorio español la elección de la estructura de la tarificación, teniendo en cuenta que cada municipio ostenta plena competencia sobre la gestión de los servicios urbanos y la regulación fiscal de su retribución (pero lo mismo cabría apostillar respecto al abastecimiento para riego e incluso en cuanto a aquel asumido por cada organismo de cuenca, por mucho que en este último caso los márgenes legales del cálculo de las tarifas sean mucho más estrechos).

A nivel local no habría motivo para la existencia de todo tipo de casos en cuanto a la estructuración de las tarifas, ya sean uniformes, planas, binónimas o plurómicas, aunque ciertamente predominen de forma clara las de carácter binomial. Más diferencia hay en otros aspectos, en tanto no hay homogeneidad en los números de tramos de tarifas. Como tampoco hay uniformidad en la contribución de cada tipo de usuario dentro de la tarificación.

A estas alturas nadie cuestiona la justificación de las discriminaciones en las tarifas en razón al tipo de consumo, generalmente diferenciado entre usos domésticos y no domésticos o relativos a actividades económicas. Insiste Moreno González [1263] en que está sobradamente admitido por los tribunales estas disparidades, muchas veces, amparadas en criterios de capacidad económica y protección ambiental.

Lo que ocurre es que pueden ser muy diferente las formas de reflejar la contribución financiera de los distintos usos a través de las tarifas, dependiendo de si la división por usos se tiene en cuenta en el momento del cálculo y asignación de los costes (con un reparto diferente), o bien a la hora de configurar la estructura tarifaria, o únicamente en la determinación de los importes concretos de la tarifa. Lo más habitual es que la diferencia entre usos se haga patente en la estructura tarifaria, marcando fórmulas diferentes para cada uso, cuando menos diferenciados entre usos domésticos y no domésticos.

Y, con todo, el problema se agrava porque no se ofrece una transparencia suficiente sobre las razones que asisten para optar por cada fórmula, dando idea de la amplia discrecionalidad con la que actúan las Administraciones locales. Lo cual tiene consecuencias, no solo por la falta de una plena garantía en la aplicación de una estructura tarifaria incentivadora del uso eficiente, sino por la evidencia

[1263] MORENO GONZÁLEZ (2011), pág. 1146.

de que el sistema está permitiendo una desigualdad entre los mismos usuarios a la hora de contribuir al sostenimiento de los servicios del agua dependiendo del territorio o del municipio en el que se encuentren.

Ya sea dicho que en España prolifera el carácter binómico en la tarifa por el suministro urbano. Pese a ello, cabe resaltar que continúan existiendo excepciones con localidades que siguen manteniendo una tarifa plana por el suministro urbano de agua[1264]. A la par que se aprecian supuestos de cuotas variables sometidas a importes fijos, en ciudades relevantes como Valencia o San Sebastián[1265].

El esquema de doble tarifa, ya se dijo en apartados precedentes, se sustenta en cuota fija o cuota de servicio y en una cuota variable o de consumo. La primera se relaciona generalmente con la conexión al servicio o la disponibilidad del agua y tiene como finalidad cubrir gastos permanentes generados por la prestación del servicio urbano. Ejemplos hay de todo tipo, desde cuotas de servicio planas diferenciadas por uso, a cuotas crecientes que utilizan alguna variable para su cálculo, generalmente el calibre del contador o el caudal nominal máximo que se permita.

Efectivamente, existen ejemplos en los que, en cierta medida, se está penalizando la previsión de un mayor consumo de agua a través de la cuota fija de servicio. Es el caso de las tarifas aplicadas en Ibiza con una cuota de servicio que depende de cómo es vivienda, de si es un chalet o es un local. O como sucede en el Área Metropolitana de Barcelona, donde también el tipo de vivienda y sus necesidades concretas se tienen en cuenta a la hora de determinar la tarifa fija por el servicio o disponibilidad. De tal forma que el precio va paulatinamente creciendo conforme aumentan las características de la vivienda respecto al uso del agua, encareciendo el mismo si cuenta con jardín y piscina.

Por su parte, la cuota de consumo viene ligada al volumen de agua utilizado y se determina normalmente en función de bloques de facturación con precios crecientes.

Advierte algún estudio reciente sobre el abastecimiento y saneamiento urbano que optar por asegurar ingresos elevando la parte fija de la tarifa en detrimento de la parte variable haría resentir la obligada progresividad que solo se consigue con esta última[1266]. Por lo tanto, es preciso afinar en la modulación adecuada de ambas partes tarifarias, bajo la perspectiva de un doble objetivo (fomentar el ahorro hídrico, pero también dotar de sostenibilidad al servicio público), y teniendo claro que la única vía de consecución va a ser un detenido y riguroso análisis

---

[1264] Ocurre en localidades como Jaca (Huesca) con tarifas planas aun distinguiendo por usos.

[1265] SANAU, ARBUÉS y SERRANO (2017), pág. 52.

[1266] Se trataría de evitar que el precio medio no sea siempre creciente con el consumo [Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (2020), pág. 81].

económico previo[1267]. Aunque no faltan normativas autonómicas en vigor que, (invocando la protección del consumidor, pero seguramente desconociendo competencias exclusivas de otras entidades), marcan un porcentaje máximo que puede alcanzar la cuota fija de servicio que exija las entidades suministradoras, en tanto no puede superar el 30 % del total de los costes del servicio (art. 97 del Decreto andaluz 120/1991, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Suministro Domiciliario de Agua[1268]).

Es cuestión altamente discutida el establecimiento de un mínimo de consumo a la hora de facturar. Hay quien aprecia sus bondades asociadas a la asequibilidad del recurso, favoreciendo a consumidores con menores recursos (con ello presuponen erróneamente que estos usuarios siempre van a consumir menos agua). Sin embargo, la mayoría de las investigaciones[1269], desaconsejan la medida por su tendencia a un mayor consumo, (y ponen el ejemplo del comportamiento de la población estacional que gasta poco en términos absolutos). Y ciertamente la existencia de un mínimo consumo gratuito no solo no sirve de incentivo, sino que puede contribuir al despilfarro cuando se tiene la seguridad de que habrá una parte del gasto en agua que siempre tendrá un coste cero.

A estas alturas parece cuestión asumida por la doctrina que un sistema tarifario basado en índices volumétricos que aplique bloques de consumo progresivos, aumentando el precio conforme se va incrementando el uso de agua, es la mejor fórmula para promover la utilización racional del recurso. Lo expresa Jiménez Compaired[1270], admitiendo que "*hay un notable consenso en considerar que la progresividad determina eficiencia y genera ahorro en sí mismo, por lo que puede considerarse una herramienta al servicio de la prevención de la sequía, en la medida que ayuda a preservar el agua almacenada*". Pero también este sistema tarifario progresivo cumple con otros axiomas sociales y económicos, en tanto va a garantizar que quien usa más agua contribuya en mayor medida a recuperar los costes que genera la prestación de los servicios o, lo que es lo mismo, penalizar a los grandes consumidores de agua puede entenderse como una manera de financiar los costes a quienes menos agua consumen por tener un menor poder adquisitivo.

En nuestro ordenamiento jurídico, la Ley de Aguas marca este camino imperativo para configurar la tarifa ("*estructuras tarifarias por tramos de consumo*"), aunque inexplicablemente no lo extiende a todos los servicios, sino solo al suministro y, dentro de él, parece pensar más en aquel que se presta en el ámbito urbano. Motivo por el que no se ha generalizado la aplicación de estas fórmulas en otros

---

[1267] Se recomienda que la formalización y actualización de las tarifas esté constituida por una memoria explicativa del servicio (sus infraestructuras, procesos de explotación, su estado actual, las previsiones planificadas, los caudales abastecidos, drenados o depurados, así como los facturados, cobrados y sus proyecciones), una justificación presupuestaria de gastos o costes previsibles en función de la calidad del servicio y unas previsiones de caudal suministrado (según oferta y demanda) para establecer la estructura tarifaria con unos precios unitarios, índices de progresividad y adecuada asignación a los usos cumpliendo el orden de prelación [AEAS y otra (2014), pág. 14].

[1268] BO Junta de Andalucía nº 81, 9 septiembre 1991.

[1269] GÓMEZ LIGÜERRE, CASADO PÉREZ y MARÍN GARCÍA (2008), pág. 16.

[1270] JIMÉNEZ COMPAIRED y otros (2019), pág. 228.

servicios urbanos como el saneamiento y depuración, pese a utilizar el consumo de agua como herramienta para calcular sus tarifas. Por lo que *de lege ferenda* debería revisarse la redacción del precepto, para asegurar la aplicación de este mandato a cualquier instrumento financiero que se exija en el marco del ciclo del agua (incluido el servicio de aducción o el de suministro para usos distintos de los urbanos, como puede ser el riego agrario).

Los autores[1271] han venido a considerar que una estructura básica de tarificación por bloques debería estar compuesta como mínimo por tres niveles, denominados tramo de consumo necesario, tramo de consumo normal y tramo de consumo excesivo. Lo cierto es que la realidad de nuestro país está jalonada de notables diferencias, con sistemas tarifarios del servicio urbano, que los hay sin bloques o con distintos tramos, en algunos casos alcanzan hasta 8 tramos de consumo. Es cierto que la introducción de muchos niveles de consumo puede favorecer una mayor progresividad en la tarificación, pero puede suponer una excesiva complejidad en el cálculo y en la comprensión del importe facturado.

Hay una tendencia a que sean los usos domésticos los que se vean afectados por la necesidad de afinar en la progresividad con un mayor número de bloques de consumo. De tal forma que es habitual que se apliquen a los usos no domésticos menos tramos o incluso ninguno (como ocurre en Sevilla, Murcia, Palma de Mallorca, Málaga, entre otros muchos) [1272]. La pretensión puede ser el mero beneficio para garantizar la presencia de actividades económicas en la zona, pero el motivo apuntado también suele ser la creencia de que la influencia del precio en el ahorro hídrico es menor en los usos no domésticos, por presumir que utilizan el agua que necesitan. Pero no siempre los expertos[1273] están conformes con esta idea, defendiendo la elasticidad de la curva de la demanda en función de los precios en el uso industrial, aunque su resultado no sea propiamente un ahorro hídrico sino la consolidación de prácticas proclives al mismo como es la reutilización.

Cabe indicar que la estructura de las tarifas no va a estar determinada propiamente por el modelo de gestión de los servicios de agua, así lo atestiguan los estudios comparativos[1274]. Como también se ha venido desechando una idea preconcebida de que la participación del sector privado encarecía la prestación del servicio[1275]. En una muestra significativa de ciudades españolas, puede compro-

---

[1271] GÓMEZ, CASADO y MARÍN (2008), pág. 16.

[1272] Más discutible es la discriminación tarifaria en función de la residencia habitual en el municipio que presta el servicio urbano. En Málaga se aplica una tarifa de consumo distinta en los suministros domésticos según se trate de viviendas que hayan acreditado el número de habitantes empadronados o viviendas que no consten ningún habitante empadronado o no se acrediten el número de los mismos. Pues bien, hay que referir que hace ya tiempo que la doctrina jurisprudencial, reflejada en la STS de 12 de julio de 2006, apeló al artículo 150 del Reglamento de los Servicios de las Corporaciones Locales para recordar que el principio de igualdad de los usuarios ante las tarifas de los servicios impide aplicar una diferencia de trato entre los mismos si no hay criterios objetivos y razonables que lo sustenten, concluyendo que el empadronamiento o la residencia no es suficiente causa justificativa.

[1273] ANDRÉS AUCEJO (2012).

[1274] Es más, quienes investigaron sobre los factores influyentes en la determinación del precio del agua, descartan la importancia del modelo de gestión del servicio en el mismo [ARBUÉS, SANÁU y SERRANO (2017), pág. 63].

[1275] MELGAREJO MORENO y LÓPEZ ORTÍZ (2016), pág. 5.

barse que ni la forma de gestión del servicio, ni la naturaleza de la contraprestación, ya se trate de tasas o de PPCPNT, tienen incidencia en la composición de unas cuotas tarifarias binómicas (compuestas, todas ellas, de parte fija de servicio y parte variable de consumo).

Localidad	Gestión del servicio (suministro urbano)	Naturaleza de la contraprestación	Número de tramos en la cuota de consumo
La Coruña	Sociedad municipal (EMALCSA)	Tasa	3 (usos domésticos). 4 (usos no domésticos)
Pontevedra	Concesionario (Viaqua)	Tasa	2 tramos
Gijón	Sociedad municipal (EMASA)	PPCPNT	3 tramos
San Sebastián	Soc. pública de la Mancomunidad de Aguas de Añarbe	Tasa	0 tramos
Pamplona	Servicios de la comarca de Pamplona, S.A.	PPCPNT	3 (solo en el caso de usos combinados)
Santander	Concesionaria (Aqualia)	Tasa	5 tramos
Logroño	Ayuntamiento	Tasa	3 (usos domésticos 2 (usos no domésticos)
Zaragoza	Ayuntamiento	Tasa	3 tramos
Huesca	Ayuntamiento	Tasa	5 (tarifa ordinaria) 3 (tarifa familia numerosa) Sin bloques otras tarifas
Barcelona	Empresa mixta (Aigües de Barcelona)	Tasa	5 (uso doméstico) 2 (uso comercial, industrial y comunitario)
Madrid	Empresa pública (Canal Isabel II)	Tarifas máximas	3 tramos
Valladolid	Empresa pública (Aquavall)	Tasa	5 tramos
Palencia	Empresa concesionaria (Aquagest)	Tasa	3 tramos
Toledo	Empresa concesionaria (TAGUS)	PPCPNT	5 (tarifa general) 1 (uso industrial)
Albacete	Sociedad mixta (Aguas de Albacete)	PPCPNT	4 (uso doméstico) 2 (uso no doméstico) 2 (grandes consumidores)
Sevilla	Empresa municipal (EMASESA)	PPCPNT	3 (uso doméstico) Sin tramos (uso no doméstico)
Málaga	Empresa municipal (Aguas de Málaga -EMASA-)		4 tramos
Santa Cruz de Tenerife	Empresa mixta (EMMASA)		5 (uso doméstico) 3 (uso no doméstico)
Lanzarote	Empresa pública filial del Canal Isabel II (Canal Gestión Lanzarote)	Tasa	4 (uso doméstico) Sin tramos (uso industrial)
Murcia	Empresa municipal (EMUASA)	PPCPNT	5 tramos según el calibre del contador
Valencia	Empresa mixta (EMIVASA)	PPCPNT	Sin bloques
Alicante	Empresa mixta (Aguas municipalizadas de Alicante)		5 (uso doméstico) 3 (uso no doméstico) Sin tramos y con cuota fija (uso agua reutilizada)
Cáceres	Empresa concesionaria	PPCPNT	8 tramos

Fuente propia[1276]

[1276] De los someros datos reflejados cabe destacar que todavía en muchos municipios no se ha modificado la naturaleza de la contraprestación que se cobra por el servicio de abastecimiento cuando no es el Ayuntamiento quien directamente lo presta. Constatando muchas localidades en las que se gestiona la prestación del servicio urbano a través de empresa pública, mixta o privada, pero se sigue exigiendo una tasa.

Algunos investigadores[1277] advierten que los aspectos que más influyen en la configuración del precio del agua, y en sus importes, tienen relación directa con el coste de su obtención (es decir, con la dificultad en el acceso y disponibilidad), apuntando a factores de carácter geoclimático y orográfico (altura, precipitaciones), así como a las características de la localidad (número de viviendas, población estacional). Aunque evidentemente serán decisiones políticas las que determinen no solo el grado o porcentaje de repercusión de estos costes en el precio, sino el modelo de configuración del mismo, que no es homogéneo a pesar de las imposiciones legales.

A nivel internacional, también se ha llegado a parecidas conclusiones. Existe algún trabajo como el realizado por Olmos Salvador[1278], quien estudia el sistema tarifario de 236 ciudades repartidas por todo el mundo, que corrobora que el diseño de la estructura tarifaria se determina en función de la cantidad de recurso hídrico disponible en el área donde se aplican las mismas. Advierte que los criterios políticos, socioeconómicos o medioambientales que se tienen en cuenta a la hora de fijar el precio del agua van a estar condicionados por el nivel de disponibilidad de agua. Aunque terminará concluyendo que son condiciones económicas e institucionales (como la renta per cápita y la calidad de la gobernanza del agua) las que, en definitiva, tienen mayor peso en la aprobación del importe final de la tarifa.

b. Propuestas de tarifación bajo criterios de eficiencia hídrica

En directa relación con la utilización de la tarificación como una herramienta para la gestión eficiente de la demanda de agua, surgen estudios económicos que tratan de demostrar la viabilidad de un precio del agua en función del criterio de escasez del recurso, precisamente para gestionar el consumo en aquellos períodos de carestía hídrica. Se trata de diseñar una tarificación dinámica que pueda cambiar en función del nivel de reserva de agua existente, de tal forma que los consumidores, a través de la evolución de las tarifas puedan ser conscientes de la escasez del recurso, interiorizando precisamente el valor de esta escasez. El planteamiento sería la fijación de una política de tarificación a nivel de demarcación hidrográfica[1279], con dos escalones o bloques. El primero mantendría un sola tarifa moderada y asequible bajo parámetros de equidad y garantía de un mínimo vital. El segundo bloque se haría depender de los niveles de reserva de caudal existente (embalses, acuíferos..), fijando distintos precios de agua crecientes (señala 4 tarifas como ejemplo) asociados y proporcionales a la minoración de los volúmenes almacenados. Explican que la consecución del objetivo de reducir la demanda

---

[1277] RODRIGUEZ FLORIDO (2017), pág. 109.

[1278] OLMOS SALVADOR (2018), págs. 11 y 48.

[1279] Incluso proponen que sea el propio organismo de demarcación hidrográfica quien administre la aplicación de esta tarificación. Bien es cierto que estas teorías económicas no tienen en cuenta el régimen jurídico de competencias atribuidos a otros entes territoriales, sobre todo, las que compete a los municipios en el suministro de agua y la fijación de la contraprestación correspondiente.

conforme se acrecienta la escasez, no mermaría la obtención de ingresos por el propio incremento del precio. Un aspecto importante que señalan estos autores es la necesidad de contar con mecanismos rigurosos de medición del consumo, apostando por tecnologías de medición inteligente, para dotar de información puntual, no solo a los consumidores, sino sobre todo a las entidades suministradoras.

Al respecto, cabe defender que en el uso doméstico la determinación de la tarificación por los tramos de consumo debería contemplar un bloque inicial que se ajustase en razón al mínimo consumo vital (lógicamente teniendo en cuenta las necesidades básicas que se derivan del modo de vida actual), bajo unas cuotas asequibles para el ciudadano medio. De tal forma que fueran los tramos siguientes los que contemplasen unas tarifas progresivas y de mayor importe, penalizando paulatinamente los incrementos de consumo.

Otra propuesta[1280] defiende el valor de la seguridad hídrica como factor que determine el precio del agua. Se considera que la tarifa debería ser menor en aquellos usos que contribuyan a garantizar la seguridad hídrica a nivel colectivo. Lo que ocurre es que no es ninguna propuesta novedosa si nos atenemos al concepto de coste del recurso o coste de oportunidad; y además corren el peligro de convertirse en teorías que favorezcan los intereses de aquellos usos más consumistas de agua.

Precisamente se pone un ejemplo, invocan a los regantes como usuarios que tienen que asumir un sobrecoste si utilizan el agua desalada. Por lo que propone una rebaja de este precio a cambio de que estos usuarios renuncien a utilizar otras fuentes de abastecimiento, como son los acuíferos, que darían mayor garantía de abastecimiento en el futuro y de reducción del riesgo en época de sequía. Con ello, serían los usuarios domésticos quienes deberían asumir la diferencia compensatoria por dicha rebaja, considerándoles principales beneficiarios de la renuncia[1281].

Otro tipo de fórmulas, que no incidirían propiamente en una estructura tarifaria específica, pero que conforman un tipo de sistema tarifario diferente, es aquel que incorpora las tarifas estacionales, que son aquellas que diferencian el precio según la época del año. Su razón de ser descansa en dos circunstancias, ya apuntadas. O bien en la necesidad de reflejar el coste del recurso, incrementando el precio durante los meses en los que las reservas hídricas son previsiblemente menores (este sería el caso de las tarifas estacionales que existen en Madrid) o bien porque en determinados períodos se generan mayores costes en el servicio por un aumento de población en zonas turísticas. Unido a ellas, se encuentran ejemplos de tarifas horarias, que pretenden incentivar o penalizar el uso del agua en determinadas horas al día, para tratar de laminar el consumo durante toda la jornada, estabilizando la demanda y el uso de las infraestructuras del servicio. Este tipo de

---

[1280] MARIO GÓMEZ (2019), pág. 441.

[1281] Esta opinión doctrinal apunta incluso que la compensación se lograría con una mera subida de 5 o 10 céntimos de euro en la tarifa urbana.

tarifa se contempla en la ordenanza reguladora de Huesca o en la de Sevilla con una tarifa específica nocturna.

Dicho lo cual, hay que reconocer, y así se ha comprobado en la tabla reproducida en el apartado anterior, que los sistemas de tarifas del servicio urbano de agua son lo que presentan estructuras más eficientes, si se compara con lo que sucede en el abastecimiento en alta o en el suministro de agua para riego. Y la razón es evidente, en el ámbito urbano es donde más se han respetado esos criterios asociados al uso racional (esto es, la fijación de cuotas binómicas, bajo tarifas volumétricas, en las que el consumo se mide en razón a bloques progresivos de forma creciente).

Seguramente ha ayudado a que la legislación sea más explícita en cuanto a la imposición de alguna obligación en este entorno urbano. Ahora bien, no debe obviarse que siguen persistiendo carencias normativas evidentes sobre unos parámetros mínimos y más concretos en la configuración de la estructura de las tarifas por parte de las entidades locales. Parece conveniente que las normas básicas a nivel nacional, recojan expresamente los referidos criterios mínimos que debe reunir una estructura de tarificación eficiente para que no queden dudas sobre la necesidad de su generalización en todo el país, a modo similar de lo que sucede en el entorno autonómico.

Efectivamente, en el ámbito autonómico existen previsiones legales que señalan la senda de configuración de las tarifas de abastecimiento urbano en aras de una mayor eficiencia. Aunque haya que reconocer que siguen pecando de abusar de conceptos indeterminados que remarcan la autonomía legal de la que gozan las entidades locales en la fijación de la tarificación por los servicios del agua.

Sirva como ejemplo, las medidas impuestas por la Comunidad Autónoma de Galicia precisamente para asegurar el suministro urbano en época de sequía (Ley 9/2019, 11 de diciembre, de medidas de garantía del abastecimiento en episodios de sequía y en situaciones de riesgo sanitario[1282]). En esta legislación autonómica se imponen obligaciones a las Administraciones locales, ordenando que reformen sus ordenanzas y normativas en consonancia, además de tener que justificar que se cumplen las exigencias en los expedientes tramitados antes de aprobar las mismas. A tal fin en el artículo 12.3 se prohíbe la aplicación de mínimos exentos en todos los tributos relacionados con los sistemas de abastecimiento, alcantarillado y depuración, así como se exige un diseño de tarifas bajo los principios de uso eficiente, consumo responsable, equidad, transparencia y recuperación de costes. Unido a lo cual, se contempla la aplicación de una cantidad fija por la prestación del servicio, imponiendo una estructura tarifaria que diferencie tramos en función del volumen de agua, sin mínimos exentos.

En esta Ley autonómica hay una novedad que merece ser expresada, en tanto dota de funciones de control a la comunidad autónoma sobre las exigencias legales

[1282] BO Galicia 10 enero 2020, núm. 6.

de las EELL y establece unas consecuencias negativas a su incumplimiento. Bien es cierto que no se pueden vincular estas secuelas penalizadoras con la adopción de medidas de carácter tarifario so pena de conculcar el principio de autonomía local, pero deja abiertas vías para que evitar que las Administraciones locales no respondan a una gestión efectiva del riesgo de sequía.

Así, el artículo 15 de la citada norma se plantea la posibilidad de que la comunidad autónoma conmine en el plazo de 1 mes a la Administración local al cumplimiento de determinadas actuaciones. Y si hiciere caso omiso, se permite la ejecución por parte de las autoridades autonómicas con la consiguiente repercusión financiera a las EELL. Además de ello, se prevé la retirada de cualquier colaboración técnica, económica y financiera de la Administración hidráulica gallega para la ejecución de obras e infraestructuras hidráulicas prevista en la presente ley o en el Decreto 59/2013, de 14 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia, en materia de ejecución y explotación de infraestructuras hidráulicas, durante el tiempo que persistiera el incumplimiento.

Dicho todo ello, hay que concluir refiriendo que cualquier resquicio a la entrada de intereses políticos en la fijación de las tarifas, que pueda contravenir esos principios esenciales de racionalidad en el uso del agua, se puede evitar con la previsión legal que marque mínimos de exigencia en el diseño de las tarifas de los servicios del agua.

c. Medidas aplicadas a la tarificación que contribuyen directamente a la prevención de sequía

Además de las propuestas planteadas en el punto anterior, y siguiendo el hilo conductor cabe reseñar otros elementos que pueden incorporarse en las estructuras de tarificación, incluso de forma coyuntural, cuando es preciso prevenir o combatir la escasez de agua. Se trata de cuotas adicionales a las tarifas habituales, que sirven bajo una doble perspectiva, cubrir un aumento de los gastos y apelar a la conciencia del usuario sobre la necesidad acuciante de usar de forma mesurada el agua.

Estas herramientas financieras han sido puestas en práctica en lugares como California, donde consta que, durante la sequía de 2012 a 2016, se aplicaron "recargos por sequía" destinados a sufragar los costes de las medidas ejecutadas para afrontar la situación y garantizar la seguridad hídrica[1283]. Piénsese en los pozos de sequía, a los que antes se ha hecho referencia, cuya ejecución puede suponer un coste que debería repercutirse en los usuarios beneficiados por el agua bombeada. También anteriormente se mencionó alguna planificación autonómica en torno a la gestión de la sequía que contemplaba la posibilidad de que las entidades locales pudiesen repercutir en las tarifas el incremento de los costes por las medidas de preparación o de emergencia ante una posible sequía.

[1283] También en el Estado californiano se pusieron en marcha una batería de sanciones por violar las restricciones de agua.

Por otro lado, para poder afrontar los desafíos de la gestión del riesgo de sequía, no solo desde punto de vista de la demanda de agua, sino de la propia necesidad de acometer medidas y obras que suponen unos costes adicionales, habría que introducir flexibilidad en la fijación de las tarifas, permitiendo revisiones temporales de los importes, que se contemplen expresamente en las ordenanzas, aun garantizando la notificación al usuario. Incluso sería conveniente que estos incrementos tarifarios, extraordinarios y temporales, puedan venir avalados por las imposiciones promovidas de un posible ente regulador de agua o, en su caso, por los organismos de cuenca o Administración hidráulica equivalente en el ejercicio de sus funciones como gestor de la disponibilidad de los recursos hídricos.

En este sentido, ya hay ordenanzas locales que tienen alguna previsión similar, que podría servir a estos fines. Es el caso de Málaga que contempla recargos especiales sobre las tarifas de consumo si se producen servicios especiales por desalación, por impulsión del suministro o cualquier otra circunstancia excepcional en la explotación diferente del normal abastecimiento. En otras ciudades como Palencia también hay previstas tarifas especiales por sobrecostes que pueden servir de modelo, aunque en este caso sea por circunstancias orográficas, como la llamada "tarifa de sobreelevación" para cubrir el gasto de suministrar el agua a determinadas zonas, que requieren del bombeo de aguas subterráneas.

Con distinto planteamiento, en Murcia se regula una fórmula polinómica en previsión de que tengan que revisarse automáticamente las tarifas si se producen un incremento del precio del agua servida por la Mancomunidad de los Canales de Taibilla, precisamente para evitar los trámites burocráticos de una actualización de tarifas normal, en la que el paso del tiempo perjudica inexorablemente el equilibrio financiero de cualquier explotación. Tal vez alguna fórmula normativa similar podría arbitrarse, sobre todo, en aquellas localidades que afrontan gastos periódicos ante la frecuencia de los episodios de sequía.

Y es que más allá de una tarificación volumétrica con bloques progresivos de precios crecientes, hay posibilidad de aplicar otras medidas financieras adicionales para incentivar al usuario en el consumo responsable del recurso, ya se trate de beneficios fiscales o bonificaciones ante una disminución en caudal consumido o de aplicación de tarifas elevadas ante consumos que se consideran excesivos o abusivos[1284].

Sobre bonificaciones existen ejemplos en numerosas ordenanzas locales. Una de ellas, es la Ordenanza Fiscal 24.25 reguladora de la tasa por la prestación de servicios vinculados al abastecimiento de agua de la ciudad de Zaragoza[1285], con un artículo 14 dedicado exclusivamente a los incentivos al uso eficiente del agua para

---

[1284] Andrés Aucejo ha señalado en algún momento que uno de los factores que dificultan el logro del principio de utilización efectiva de los recursos hídricos es la carencia de bonificaciones al ahorro del agua o de medidas de penalización al despilfarro. [ANDRÉS AUCEJO (2012), pág. 9].

[1285] BOP de Zaragoza núm. 295, 26 diciembre 2019.

promover una disminución en el consumo, aunque solo aplicable en el caso de los usos domésticos. Así se establece un beneficio fiscal en forma de coeficiente del 0,90 sobre la cuota variable de la tasa si en la comprobación comparada durante los dos años precedentes (o a lo largo de doce lecturas si son pólizas de facturación mensual), se ha producido una disminución mínima en el consumo del 10%.

En general, los casos en los que se contemplan este tipo de beneficio suelen responder a la aplicación de un porcentaje de reducción de la cuota variable de las tarifas ante un descenso en el consumo anual. Así sucede en las tarifas que cobra la empresa pública Canal de Isabel II en Madrid, que aplica una bonificación por ahorro de consumo equivalente al 10% de la parte variable de las tarifas correspondientes los servicios de aducción, distribución, alcantarillado y depuración en caso de usos domésticos o asimilados a doméstico, siempre que se razonen las medidas adoptadas para conseguir el ahorro. Como también se aplica idéntica bonificación si se han producido actuaciones en los usos comerciales, industriales o asimilados a comerciales que supongan ahorro al consumo de agua. Se excluye la aplicación de esta bonificación en supuestos de fuerza mayor, tales como sequías prolongadas, rotura de conducciones estratégicas u otras circunstancias de especiales características (Orden 1330/2018, de 18 de abril[1286]). En idéntico sentido, existe una rebaja del 10 % de la tarifa de abastamiento urbano en la ciudad de Teruel ante una reducción mínima del 10 % anual en el consumo de agua.

En otros supuestos se marcan volúmenes mínimos de consumo de agua que llevan aparejados porcentajes de reducción de la cuota de consumo, como ocurre en Palma de Mallorca, con una reducción del 7% si el gasto hídrico bimestral se mantiene entre 0 y 20 m3, sin distinción según el tipo de uso. Otras posibilidades encierran tarifas más económicas en caso de que los volúmenes de agua se mantengan en unos niveles moderados o muy bajos, tal es el caso de Córdoba con un precio sensiblemente inferior siquiera al del primer bloque de consumo, si el uso doméstico supone un consumo inferior a 6 m3 bimestrales o el caso similar de Sevilla que marca el límite de consumo máximo en 3 m3 por habitante y mes para tener derecho a una módica tarifa.

En el ámbito de la penalización ante un posible uso abusivo, también hay previsiones normativas reconocidas en las ordenanzas locales. En el Área Metropolitana de Sevilla se aplica una cantidad más elevada si se produce un exceso del consumo en los usos no domésticos, sobrepasando el caudal máximo del contador o el caudal punta del contador o en determinados supuestos asimilados, como son un exceso sobre el caudal contratado par baldeo o regadío, o bien si el volumen suministrado para incendios se utiliza en otros usos.

En Albacete hay previstas tarifas especiales para los grandes consumidores con dos bloques diferenciados en cuanto al volumen utilizado, marcando una tarifa sensiblemente elevada en el segundo tramo.

[1286] BO de la Comunidad de Madrid núm. 93, 19 abril 2018.

En Pamplona, se establecen incrementos tarifarios si se producen estados de sequía grave y extrema, de tal modo que se eleva considerablemente la tarifa variable en aquellos usos que se pueden considerar suntuarios o superfluos. Así en el uso de riego privado y uso de huertas-ocio se incrementa cinco veces la tarifa vigente; respecto a las tarifas de usos combinados no se modifica el primer bloque de cada una de las tarifas, pero en el resto de tramos se establece un incremento de cinco veces la tarifa vigente; en el uso de riego de zonas públicas se eleva cinco veces la tarifa vigente, así como en el riego municipal; y el mismo aumento tarifario se aplica en consumos motivados como consecuencia de fugas ocultas.

En San Sebastián está prevista una tarifa de consumo superior en el caso de usos para riego de jardín y piscinas privados.

C. Medidas de carácter social en la tarifa del suministro urbano o cómo conciliar la protección medioambiental y la política social

La justificación para que determinados grupos sociales, considerados vulnerables, se vean favorecidos por la tarificación del agua, se puede engarzar incluso con el derecho al acceso universal al agua potable, que constituye un derecho humano esencial avalado por la Resolución 64/292, de 2010, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

También principios tributarios, como el de capacidad económica, pueden invocarse para defender, desde el punto vista tributario, la conveniencia de ajustar la tarifa del agua a la situación económica del usuario contribuyente.

La exigencia de estas premisas se puede entrever en las prescripciones del propio TRLA cuando obliga a fijar un precio asequible (art. 111 bis). Unido a ello, se contemplan expresamente las condiciones sociales como causa justificativa de excepción del principio de recuperación de costes según reza el precepto citado, bajo las miras del artículo 9 de la DMA.

Y en este contexto, tampoco puede pasarse por alto las iniciativas legales y de carácter público que se han sucedido para combatir lo que se ha dado en llamar pobreza energética, cuyas previsiones se han venido extendido también cuando acaece una situación de precariedad en el consumidor que impide afrontar el pago de otro suministro esencial como es el suministro de agua.

Estas dificultades económicas de muchos ciudadanos se ha agravado con ocasión de la pandemia que nos ha tocado vivir, provocando la reacción de las autoridades estatales con la adopción de una batería de medidas para contrarrestar los efectos negativos de la COVID-19, entre ellas, la obligación de garantizar los suministros de agua y de energía durante el estado de alarma[1287], extendiéndolo incluso

[1287] En un primer momento, las medidas solo eran aplicables en caso de personas vulnerables o riesgo de exclusión social, pero terminaron por extenderse a todos los consumidores personas físicas, impidiendo el corte del suministro de agua en su vivienda habitual, salvo que lo requiriese la seguridad del servicio.

varios meses después, en virtud de la aprobación de sucesivas normas legales dictadas al respecto (Real Decreto-ley 8/2000, de 17 de marzo[1288], Real Decreto-ley 11/2020, 31 de marzo[1289] y Real Decreto-ley 26/2020, 7 julio[1290]). Es cierto que la intervención pública estatal sobre la tarificación, dentro de estas medidas extraordinarias, se ha constreñido al llamado bono social u tarifas análogas relacionadas con la energía eléctrica o el gas natural, y no propiamente respecto del suministro de agua. No obstante, algunas de las Administraciones competentes en la prestación del abastecimiento urbano sí que han arbitrado bonificaciones y reducciones de las tarifas a determinados colectivos damnificados por la epidemia mundial.

Así, en la Comunidad de Madrid, la empresa pública Canal Isabel II ha venido aplicando estos beneficios a empresas durante el estado de alarma y los meses consiguientes, persistiendo actualmente las medidas para personas en Expediente de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) o autónomos, con una exención total de la parte variable de la tarifa de los servicios de aducción, distribución, alcantarillado y depuración para consumos de hasta 25 m3 al bimestre, así como una reducción del 50% de la tarifa fija.

Retomando la regulación legal en circunstancias ordinarias, hay que admitir que son muchas las ordenanzas locales que se hacen eco de la necesidad de cubrir las dificultades de quienes no tienen recursos económicos o se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Los autores que han profundizado en la cuestión, como Moreno González[1291], lo han hecho en el marco de las tasas por la prestación del servicio urbano, poniendo el foco en el deber de aplicar el principio de capacidad económica. Y ello, pese a reconocer que los efectos de este principio en este tipo de tributos son relativos o menos intensos que en otras figuras, lo cual no le impide cuestionar y criticar los términos facultativos con los que se pronuncia el artículo 24.4 TRLRHL a la hora de tener en cuenta los criterios de capacidad económica del contribuyente en la determinación de las cuantías de las tasas. Para concluir que este principio tributario se manifiesta en las tasas principalmente a través de tarifas graduales, exenciones o bonificaciones.

La introducción de beneficios económicos a favor de colectivos desfavorecidos se ha cuestionado desde el momento en el que se sustenta en una distinta contribución al sostenimiento del servicio entre los usuarios, sobre todo, si se acompaña del incremento de tarifas para el resto de consumidores en compensación al menor ingreso recaudado por las tarifas sociales. En definitiva, lo que se ha venido calificando como subvenciones cruzadas entre los usuarios del servicio.

[1288] BOE núm. 73, 18 marzo 2020.

[1289] BOE núm. 91, 1 abril 2020.

[1290] BOE núm. 187, 7 julio 2020.

[1291] MORENO GONZÁLEZ (2011), pág. 1144.

La referida cuestión suscitada ha terminado en sede judicial con el pronunciamiento más reciente en la STS de 31 de enero de 2019[1292], donde se admite que: "*una vez respetado el límite máximo que significa el coste total del conjunto de servicios, el reparto individual de la tasa puede ser desigual mediante su modulación con criterios de capacidad económica; estos criterios habrán de estar objetivados y ser razonables; y el reparto individual habrá de efectuarse con pautas de proporcionalidad que tengan en cuenta el grado de utilización del servicio*". Así el Alto Tribunal concluye que las situaciones individuales de necesidad o vulnerabilidad visibles no permiten reprochar falta de objetividad o razonabilidad en la aplicación de beneficios sobre la tasa por el suministro de agua.

Al margen de controversias en torno a la aplicación de principios tributarios, el interés se centra en evitar que la existencia de tarifas sociales pueda colisionar con la exigencia legal de racionalidad en el uso del agua, contribuyendo al despilfarro. Efectivamente, desde la perspectiva de un menor coste del agua, el usuario deja de tener la percepción de su valor como bien escaso. Esta situación se ha tenido en cuenta en algunas ordenanzas locales reguladoras de tasas o PPCPNT del abastecimiento urbano, marcando un nivel máximo de consumo para poder beneficiarse de reducciones en la tarificación o de tarifas inferiores o determinando la aplicación de las mismas solo en los primeros tramos de consumo, excluyendo el resto de bloques previstos para los mayores volúmenes de disposición.

En Madrid se aplica una bonificación, que denominan exención fiscal, en suministros domésticos individuales destinados exclusivamente a viviendas. De tal forma que se exonera el pago de todo el importe correspondiente a la parte variable de la tarifa de los servicios de los servicios de aducción, distribución, alcantarillado y depuración, siempre con el límite del consumo en el primer bloque o tramo. También, se establece una reducción del 50% de la parte fija de la tarifa o cuota de servicio, en estos casos.

También en Barcelona hay prevista una tarifa social aplicable a pensionistas beneficiarias del canon social, a familias con todos los miembros en paro o personas en situación de exclusión residencial o vulnerabilidad a criterio de los servicios sociales municipales. A tal efecto, se reducen las dos cuotas, fija y variable, en un 50 %, pero respecto de la cuota de consumo se exige que éste se corresponda con los dos primeros bloques.

En Murcia hay fijadas tarifas especiales de carácter social para familias con todos los miembros en desempleo, personas con discapacitados a su cargo o víctimas de violencia de género. Solo se aplica en caso de usos domésticos y en viviendas que tengan un contador de 15 mm. Por otro lado, se regula una tarifa fija única para comedores sociales sin límite de consumo y tarifas específicas para pensionistas que se aplican también si la vivienda dispone de contador con dicho diámetro, pero solo si el consumo se produce en los dos primeros bloques, aplicando la tarifa general para el tercer tramo.

[1292] RJ 2019, 243.

En Palma de Mallorca se ha establecido una bonificación por bajos ingresos del 100%, tanto de la cuota fija y como de la cuota de consumo correspondiente al primer tramo, aplicando la tarifa doméstica en caso de un consumo que se integre en el segundo tramo.

Otros municipios, sin embargo, no tienen limitaciones de consumo a la hora de aplicar las tarifas bonificadas a los colectivos vulnerables, lo que les aleja de las exigencias de tarifas eficientes que promuevan el uso racional del recurso. Es el caso de La Coruña que prevé una tributación a cuota cero en los consumos domésticos de contribuyentes que sean beneficiarios de la renta de inserción social de Galicia o acogidos a regímenes de protección social similar. Estableciendo coeficientes de minoración en caso de sujetos pasivos con ingresos familiares que no rebasen el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) o esta cantidad multiplicada por 1,5.

En Pamplona existe una cuota especial para usuarios del servicio de abastecimiento y saneamiento en situación de vulnerabilidad económica, que supone el equivalente a la aplicación del 10 % de la totalidad de la cuota resultante. El mismo porcentaje se aplica a las organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro.

Por último, en Zaragoza se establecen coeficientes sobre la cuota variable en los tres tramos de consumo distintos para tres tipos de vivienda en razón al número de residentes en la misma y a los ingresos que perciben, que no pueden superar un límite que toma como referencia el salario mínimo profesional multiplicado por determinadas cifras.

El somero panorama traído a colación respecto a las tarifas sociales que pueden encontrarse en las ordenanzas municipales, pone en evidencia, a criterio de Martínez Martínez[1293], una inseguridad jurídica consecuencia de una divergencia en los ámbitos de aplicación de las medidas sociales introducidas en la tarificación del agua, el tipo de consumidores vulnerables que puede beneficiarse de las mismas y la desigualdad en los requisitos aplicables a esos destinatarios.

Pues bien, cabe tener en cuenta que la OCDE[1294], tratando los problemas relativos a la asequibilidad del precio del agua, recuerda que las políticas públicas en apoyo a las economías domésticas más pobres no solo pueden cubrirse mediante medidas de ajuste de las tarifas, sino que también es posible otro tipo de medidas de apoyo a los ingresos, que se vinculan a los sistemas de protección social o los programas de vivienda. Y a tal fin pone ejemplos que se han puesto en marcha en distintos países como la existencia de fondos creados a nivel departamental para condonar las deudas por agua (Francia); de un fondo social constituido para unidades domésticas necesitadas financiado mediante una leve retención en los cánones por agua (región valona de Bélgica), y de fundaciones de caridad instauradas por compañías de agua privadas para pagar las deudas por agua (Inglaterra

[1293] MARTÍNEZ MARTÍNEZ (2020), pág. 253.

[1294] OCDE (2003), pág. 36.

y Gales). Por lo tanto, sigan o no en funcionamiento estas iniciativas internacionales, lo cierto es que pueden ser modelos a seguir, cuando el amparo de los servicios sociales o de protección social dispensada por los poderes públicos parece la fórmula más adecuada para cubrir las necesidades de colectivos desfavorecidos y vulnerables desde el punto de vista de la promoción del uso eficiente del agua.

D. Circunstancias que condicionan una tarificación eficiente en el uso hídrico: la penalización de las fugas de agua y el control del consumo mediante los sistemas de medición

El control y la medición de los caudales suministrados y consumidos son medidas esenciales de gestión y administración de los recursos hídricos que deben intensificarse a medida que aumentan las situaciones de escasez. Y, además de servir de fuente de información necesaria para optimizar el aprovechamiento del agua, resulta esencial para aplicar una tarificación eficiente en el cumplimiento de los objetivos medioambientales. Ya lo advirtió la Comunicación de la Comisión relativa al Plan para salvaguardar los recursos hídricos en Europa, refiriendo que *"La medición es una condición previa para cualquier política de precios incentivadora"*.

El TRLA deja sentado en el artículo 55 que la Administración hidráulica determinará los sistemas de control efectivos del caudal utilizado. Aunque la obligación de su instalación y mantenimiento se impone expresamente a quienes sean titulares de concesiones de derecho de uso privativo o de análogos derechos, dejando entrever que el precepto viene más focalizado a la fase primaria del abastecimiento y saneamiento. En desarrollo de esta previsión puede citarse, entre otras normas, la Orden ARM/1312/2009, de 20 de mayo, por la que se regulan los sistemas para realizar el control efectivo de los volúmenes de agua utilizados por los aprovechamientos de agua del dominio público hidráulico, de los retornos al citado dominio público hidráulico y de los vertidos al mismo[1295].

En el entorno del suministro urbano son numerosas las imposiciones normativas establecidas a nivel autonómico[1296] y local[1297] sobre la exigencia de disponer

---

[1295] BOE núm. 128, 27 mayo 2009.

[1296] Así cabe mencionar que el artículo 67.5 de la Ley catalana de Aguas recoge expresamente, aún con ocasión del tributo autonómico, que: *"los sujetos pasivos están obligados a instalar y mantener, a su cargo, un mecanismo de medición directa del volumen de agua efectivamente utilizada, y a declarar las lecturas del mismo a la Agencia, según la forma y los plazos establecidos, en cada supuesto, por la presente ley y los reglamentos que la desarrollan".* Relacionada con el abastecimiento urbano, se recoge la necesidad de control de consumo por contadores en la regulación pormenorizada establecida en el Decreto andaluz 120/1991, relativo al Reglamento de suministro domiciliario de agua (arts. 33 y siguientes). La Disposición Transitoria Segunda de la Ley de Aguas y Ríos de Aragón marca un plazo para dar cumplimiento a la obligación de disponer de contadores homologados instalados y operativos para medición del consumo o utilización del agua a empresas suministradoras y usuarios. Del mismo modo, cabe citar la obligación de instalar los dispositivos de medición que se recoge en el artículo 49.2 a) de la Ley de Aguas vasca.

[1297] En el artículo 10 de la Ordenanza de gestión y uso eficiente de agua en la ciudad de Madrid (B.O Ayuntamiento de Madrid nº 2709, 22 de junio 2009) recoge la obligación de toda vivienda, local establecimiento y unidad de consumo susceptible de obligación consumo individual de contar con un contador propio, marcando igualmente un plazo para cumplir con la exigencia. En Zaragoza, la Ordenanza municipal para la ecoeficiencia y la calidad integral del agua (BO de la Provincia de Zaragoza nº 252, 3 noviembre 2010) marca la exigencia de contador de agua (arts. 21 y 22).

de un contador homologado para medir el consumo o utilización del agua, sobre todo, en aras a aplicar una tarificación eficiente y equitativa, sin perjuicio de las exigencias técnicas derivadas de la propia normativa de edificación. Pese a ello, se echa en falta una previsión explícita en la ley estatal básica de aguas para garantizar que la obligación de contar con el dispositivo de medición homologado se extendiera a todo usuario de los servicios del ciclo integral del agua, constriñendo a las administraciones competentes y empresas prestadoras de dichos servicios un deber de velar e intervenir en la instalación de los mismos.

Actualmente, las ordenanzas locales reguladoras de las tarifas del suministro urbano, que configuran la cuota fija en torno a la existencia de un contador, incluyen también tarifas específicas por el alquiler, conservación o verificación de estos dispositivos[1298].

Y aunque no se refiera propiamente al ámbito urbano, cabe mencionar que siguen existiendo previsiones normativas que dejan a la potestad de la Administración competente decidir si se instalan los sistemas dispositivos de medición de caudales. Ocurre en el texto refundido de la legislación catalana en materia de agua, cuyo artículo 67.8, establece dicha facultad siempre que sea preciso por la planificación hidrológica o para la consecución de objetivos de ahorro y calidad de agua, añadiendo el deber de establecer en estos casos medidas de fomento y líneas de ayuda compensatorias.

También el artículo 47.4 RPH recuerda que el plan hidrológico contendrá una relación de medidas en materia de abastecimiento urbano conducentes a una gestión racional y sostenible del agua, incluyendo la utilización de dispositivos de ahorro domésticos o la eliminación de fugas en las redes de abastecimientos de agua, así como incluirá en el entorno de la captación medidas para controlar los volúmenes detraídos y los consumos reales en la demarcación hidrográfica, incluyendo los criterios para la instalación de contadores y otros instrumentos de medida (art. 48.2 RPH).

Dicho lo cual, un dato esencial para promover una política de ahorro es conocer los datos de rendimiento del servicio de abastecimiento, con una constatación de cuál es el agua no registrada a través de los contadores, así como aquella que es objeto de pérdida durante el proceso desde la captación al suministro. En este sentido, la Agencia Catalana de Agua[1299] recomienda a los municipios que valoren esta variable del rendimiento con el máximo cuidado, analizando los motivos de los valores observados, así como las medidas necesarias para mejorar la misma. Para ello, advierte que es preciso conocer las estimaciones sobre los consumos

---

[1298] Se establece en Zaragoza una tarifa específica para verificación del contador propiedad del abonado, como parte integrante de la tasa por el abastecimiento de agua (art. 25 de la Ordenanza Fiscal 24.25). En Alicante tarifas por conservación, contratación y reposición del servicio de contadores. Cuota de alquiler del contador o cuota de comprobación del contador individual en La Coruña.

[1299] Recomanacions per als municipis per a la redacció de Plans d'emergència en siutació de sequera (aca.gencat.cat).

autorizados que no quedan registrados y, por lo tanto, no son controlados ni facturados; también los consumos no autorizados que se corresponden con hurtos y fraudes; los errores en la medición por mal funcionamiento del dispositivo o errores de lectura; así como las pérdidas reales en el servicio de distribución, ya sea por fugas en las infraestructuras o en otros elementos.

Aunque con una evolución positiva, se sigue avisando[1300] de la necesidad de reducir los elevados niveles de pérdida de agua que se produce en las infraestructuras como uno de los desafíos más importantes que debe afrontar toda Administración o empresa gestora del ciclo integral del agua para dar cumplimiento a la protección de los recursos disponibles, pero no solo en términos de pérdidas reales sino también comerciales, entendidas como errores en las mediciones de los contadores.

Según los datos del Instituto Nacional de Estadística correspondiente a 2018 las pérdidas reales por fugas, roturas y averías se sitúan en 15,4 % del total del agua suministrada, con una tendencia a la baja en los últimos años, aunque en menor porcentaje también son importantes las pérdidas aparentes (errores de medida o fraudes). Según algunos estudios[1301], los factores más relevantes que determinan el rendimiento de la red de agua *"son la longitud de la red de distribución, su antigüedad, estado de conservación, número de acometidas y precisión de los contadores de consumo para evita*r el "subcontaje" y los fraudes".

A pesar de la importancia que las pérdidas de agua tienen para dotar de eficiencia a la gestión ordinaria de los recursos disponibles, es sorprendente que a la hora de planificar las sequías las medidas en torno a la detección y reparación de fugas en el suministro de agua se recogen en las fases de alerta, emergencia, en algunos casos en prealerta, pero ninguno (salvo error) lo contempla en la etapa de normalidad, que sería la lógica si se quiere contribuir a la prevención de la escasez que trae consigo la sequía. Basta un somero repaso por algunas de las planificaciones relativas a la gestión de la sequía: a) en el PES de la parte española de la DH del Miño-Sil se recoge como medida adoptada en periodo de alerta la reducción de la presión nocturna de las redes urbanas o los cortes nocturnos temporales para disminuir las fugas; b) en el PES del DH del Júcar (revisión de noviembre de 2018), se contempla una medida específica adoptada durante época de la sequía dentro del Plan de Actuación de la Comisión Permanente, las mejoras en la conducción del abastecimiento de la ciudad de Cuenca para reducir pérdidas; c) en el PES de la DH del Guadiana, entre las medidas correspondientes a la prealerta, se encuentra la mejora de eficiencia del sistema con el incremento en la búsqueda y reducción de fugas en la red de distribución; d) también en fase de prealerta, se recoge en el

---

[1300] Es una paradoja, dicen los autores, que las crecientes pérdidas de agua que se producen en España respecto a la medida europea, no se correspondan con los niveles de inversión necesaria para renovar la red de distribución en este país [MELGAREJO MORENO y LÓPEZ ORTÍZ (2016), pág. 5].

[1301] HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ y MOROTE SEGUIDO (2019), pág. 1423.

Plan Seca de la DH Galicia Costa la detección de pérdidas en la red como optimización de los recursos, aunque se reproduce como medida de emergencia. Por no mencionar que algunos de los PES de las DH contemplan como contenido básico de los planes de emergencia municipales la descripción de las demandas, que incluyen una relación de los usos no controlados y las pérdidas en las infraestructuras del servicio de suministros (Júcar y Ebro, entre otros). O en el caso de la DH de Cataluña, que se recomienda a los municipios que en los planes de emergencia incluyan medidas sobre detección de fugas y mejora de contadores para eliminar las pérdidas del servicio y reducir las fugas. Debiendo aplicar permanentemente estos controles, que deben aumentar a medida que pudiera empeorar la situación de sequía.

Del mismo modo, cabe señalar que las fugas de agua están previstas en la inmensa mayoría de las ordenanzas locales reguladoras de los servicios de abastecimiento de agua como causa para aplicar bonificaciones o tarifas especiales más económicas.

Así en la Ordenanza del Ayuntamiento de Santander está prevista una bonificación del 50% de la cuota variable. Un beneficio similar aplica la ciudad de Gijón, que prevé con carácter excepcional y sin que sirva de precedente una bonificación del 50% de la cuota de consumo, de la cuota de alcantarillado y del Impuesto sobre las Afecciones Ambientales del Uso del Agua que exceda del consumo referencia calculado de acuerdo con el histórico de consumos de los cuatro años anteriores[1302].

En otros supuestos de fugas ocultas se prevé bajar los tramos de consumo o aplicar un bloque determinado a la cuota variable. Así, se establece en la ciudad de Albacete o en Bilbao por averías fortuitas, ocultas y no imputables a los usuarios. O bien, aplicar una tarifa especial, como ocurre en Alicante, con una tarifa plana por fugas interiores; o en Murcia y Pamplona.

Sin embargo, no dejan de existir ejemplos en los que las fugas de agua no suponen una bonificación o exención a la tarifa de agua, como en A Coruña o Avilés. En este último caso, se recoge expresamente que no será causa justificativa que eximirá del pago íntegro de la cuota medida en contador la existencia de fugas en las redes interiores. Lo cual tiene todo su sentido desde la perspectiva de la eficiencia hídrica y, además iría en consonancia con la responsabilidad civil que se imputa al propietario del inmueble por las averías que se produzcan en las instalaciones interiores de su propiedad (otra cuestión es si podría ser factible el aseguramiento de este perjuicio económico derivado de una fuga por avería dentro del resto de daños asegurados cuando se produce la misma de cualquier vivienda o establecimiento). En consecuencia, las pérdidas de agua en las instalaciones privativas ni pueden ser causa de exoneración en el pago de la tarifa de agua, ni tampoco aus-

[1302] Se entiende por consumo de referencia, el mayor consumo del bimestre de los cuatros últimos años en condiciones similares en caso de fugas de agua. Es necesario solicitud previa del usuario e informe técnico de la Administración.

piciar, como regla general, el pago de un importe inferior al que correspondería por medición, debiendo unirse esta obligación a la propia responsabilidad en el mantenimiento de las infraestructuras.

Ahora bien, lo que no sería admisible es que el vertido y depuración del agua procedente de las fugas implicase el pago de los impuestos sobre vertidos, saneamiento o depuración, o incluso de las tasas de depuración, cuando no sería agua con la calidad mermada por su previo uso. Por lo que podría ser objeto de beneficio fiscal, como ha sostenido en alguna de sus obras el profesor Jiménez Compaired[1303].

En términos comparativos puede traerse a colación la prescripción normativa que recoge el artículo 33.3 d) del PH del Duero, cuando establece que el uso de aguas pluviales no genera la aplicación del canon de control de vertidos, en tanto suponga evitar total o parcialmente su vertido a los cauces públicos. A este respecto, considera que no concurre el hecho imponible previsto en el artículo 113 del TRLA.

No obstante, cabría entender que el vertido del agua residual generada posteriormente por esta utilización del agua pluvial no debería impedir la exigencia del tributo cuando cumple con el supuesto de hecho gravado, so pena de entrañar un supuesto de no sujeción, que no estaría contemplado en la ley.

Por último, y en directa relación con la necesidad de optimizar los recursos disponibles, reduciendo sistemáticamente las pérdidas reales de agua en el ámbito urbano, está la necesidad de cometer inversiones en sustitución de las infraestructuras o redes de distribución, algunas de ellas que claros signos de envejecimiento. A lo que debe unirse una iniciativa, invocada insistentemente por los estudiosos[1304] dentro de las actuaciones de eficiencia hídrica, que aboga por la separación de las instalaciones de recogida de aguas residuales y de aguas pluviales de escorrentía, permitiendo el uso de estas últimas; lo que debería vincularse con unos adecuados sistemas de drenaje que evitasen el otro riesgo hidrológico, la inundación.

Según un informe de AEAS "*los niveles actuales de inversión resultan claramente insuficientes para afrontar los desafíos a los que se enfrenta el sector, como son la renovación de unas redes cada vez más obsoletas, o los más exigentes requerimientos regulatorios en materias de depuración, potabilización y de calidad del agua*", de tal forma que marca las estimaciones económicas necesarias de inversión anual en el ciclo urbano del agua para la próxima década en la cifra de 4.900 millones de euros[1305]. Otros estudios[1306] pormenorizados por comunidades arrojan que la mayor necesidad de

---

[1303] JIMÉNEZ COMPAIRED (2016), págs. 164 y 165.

[1304] MAESTU UNTURBE y DEL VILLAR GARCÍA (2019), pág. 341.

[1305] AEAS (2019), pág. 7 y 9.

[1306] PÉREZ ZABALETA, GRACIA DE RENTERÍA, BALLESTEROS OLZA, PÉREZ FOGUET, EZBAKHE, GUERRA-LIBRERO CASTILLA (2019), págs. 66 y 67.

inversión anual en renovación es requerida en Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Madrid, destinada a ambas fases del ciclo urbano y en redes singulares. Siendo las comunidades que menos inversión anual en renovación requieren La Rioja, Cantabria, Islas Baleares y Navarra.

Pues bien, el problema es la forma de financiación de la necesaria inversión para renovar las infraestructuras existentes[1307]. A este respecto, se menciona en algún trabajo[1308] como principales vías financieras los fondos europeos (FEDER, Fondo de Cohesión), los presupuestos de las administraciones públicas (estatal, autonómicas o locales), el endeudamiento de las operadoras de agua y la recaudación mediante tarifa, decantándose por esta última. Efectivamente, se defiende una financiación a través del cobro de tarifas a los usuarios, que ostenten un carácter finalista destinada a cubrir también los costes relacionados con la prestación del servicio urbano (incluidos los gastos de reposición de infraestructuras obsoletas), advirtiendo que existe margen para la subida de la tarificación, dados los bajos precios del agua existentes en España[1309].

Otras líneas de financiación también han quedado señaladas en el Libro Verde sobre la Gobernanza del Agua en España, que añade los créditos de agentes financieros públicos (BEI, ICO), la financiación comercial, la emisión de bonos verdes o *blue bonds*, los fondos de agua de servicios ecosistémicos, las primas del CSS o el ingreso de subastas de derechos de emisión[1310]. Con ello, hay que mencionar que las iniciativas más avanzadas de este documento apuestan por un modelo de financiación que distinga, dentro de las inversiones para reponer las infraestructuras existentes o acometer las de obra nueva[1311], aquellas que puedan ser objeto de repercusión en los usuarios a través de los diferentes instrumentos financieros (fundamentalmente de las tarifas de agua), de aquellos otros costes que no puedan recuperarse de los beneficiados y, por ende, deban ser sostenidos con los fondos públicos de cualquier procedencia.

Evidentemente, aquellas inversiones dirigidas a renovar, reponer o reparar las infraestructuras del servicio de abastecimiento urbano de agua son susceptibles

---

[1307] Refiere el artículo 107.2 del RD Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (BOE núm. 96, de 22), que "las tarifas deberán ser suficientes para la autofinanciación del servicio de que se trate", aunque el precepto añada que "cuando las circunstancias aconsejaren mantener las tarifas con módulos inferiores a los exigidos por la referida autofinanciación, la Comunidad Autónoma o Administración competente podrá acordarlo así, autorizando simultáneamente las compensaciones económicas pertinentes".

[1308] PÉREZ ZABALETA y BALLESTEROS OLZA (2020), págs. 163 y 164.

[1309] AEAS (2019), pág. 12.

[1310] La propuesta realizada en el Libro Verde sobre la Gobernanza en España, en relación a la financiación en inversión sobre infraestructuras, se ciñe a la creación de una plataforma de financiación del agua, que actúe como gestor financiero, para coordinar y conseguir las distintas líneas de financiación al servicio de las Administraciones en la ejecución de obras de conservación o de nueva construcción (pág. 89).

[1311] Hay que tener en cuenta que estas propuestas, aunque se mencionan en la fase urbana del ciclo de agua, no solo van dirigidas a solventar la financiación de las infraestructuras en este ámbito del suministro urbano, sino que se refieren a todos los servicios e infraestructuras presentes en todas las etapas del ciclo integral del agua.

de ser recuperadas a través de las tarifas que se pasan al cobro a los usuarios. Y, en este sentido, debería tenerse en cuenta que, además del gasto ya aplicado o, en su caso, programado sobre la ejecución estas obras, tendría que incluirse una partida destinada a cubrir futuras incidencias sobre averías o roturas imprevistas (sin que afecte a los límites marcados por el principio de equivalencia, en el caso de tratarse de una tasa). Unido a ello, se vislumbra conveniente, como viene proponiéndose desde las nuevas iniciativas institucionales de gobernanza del agua, que se confiera legalmente un carácter finalista a la tarificación del servicio de suministro, con el fin de garantizar, no solo la sostenibilidad económica del mismo, sino también la financiación de la renovación de redes de suministro y saneamiento, que eliminen pérdidas de agua potable o reutilizable.

Es cierto que en el entorno urbano rural no faltan las dificultades económicas para asumir estos costes elevados que exige la renovación de las redes de distribución y el resto de elementos estructurales, sin perjuicio de que los problemas para afrontar estas inversiones resultan generalizados en muchas localidades españolas. Con esta finalidad, y con la necesidad económica de abordar otras inversiones precisas en infraestructuras hídricas, se ha planteado alguna fórmula de financiación basada en la creación de un fondo nacional, que, en este caso, sirva pueda acometer proyectos viables en los municipios de pequeño y mediano tamaño.

Este fondo debería nutrirse de recursos públicos del Estado y de las CCAA, ya sea como una partida presupuestaria o través de ingresos que, total o parcialmente, puedan provenir de instrumentos financieros existentes en materia de aguas a los que se les confiera esta especial afección y se diseñen con vocación de solidaridad territorial (en la línea que puede vislumbrarse en los llamados cánones de saneamiento del ámbito autonómico); sin negar la posibilidad de acceder a los fondos proporcionados por el BEI o ICO y sin descartar la captación de fondos privados[1312].

E. El control de las Administraciones locales en el cumplimiento de las obligaciones legales mínimas en torno a la tarificación. La necesidad de coordinación entre los distintos niveles competenciales. Un ente regulador independiente como solución

España tiene una estructura territorial compleja, que en el ámbito local se desdobla en una amplia red de municipios (8.131 municipios) cada uno con su modelo de gestión de los servicios relacionados con el agua, con sus propias ordenanzas y, por ende, con su forma de configurar las tarifas vinculadas al abastecimiento y saneamiento.

[1312] Los estudios hablan de un fondo nacional sin personalidad jurídica que pueda captar financiación de los mercados, con una dotación privada. Con ello, se encargaría de hacer llegar recursos para acometer proyectos calificados como sostenibles "*actuando a modo de hubo de inversiones sostenibles*" [PwC (2018), pág. 97].

Efectivamente, se incidió en los primeros capítulos acerca de la competencia local en la prestación del servicio de abastecimiento urbano, en tanto implica autonomía propia para decidir no solo la forma de gestión del mismo (aunque la discrecionalidad se module bajo criterios de eficiencia y sostenibilidad), sino para marcar las aportaciones económicas de los usuarios como retribución por la recepción del servicio, ya se trate de tasas o de PPCPNT.

Pues bien, como se ha reconocido en secciones precedentes persiste una opacidad en la forma en la que se configuran las contraprestaciones por las EELL, no constando que realmente se esté respetando el principio legal básico del régimen económico-financiero, que exige recuperar de los usuarios los costes que generan los servicios relacionados con el agua.

Aun siendo una obligación impuesta a todas las Administraciones competentes en virtud del artículo 111 bis del TRLA, lo cierto es que la recuperación integral de los costes depende de la buena voluntad de cada Administración local en el ejercicio de sus competencias exclusivas, en tanto no existen ni controles adicionales, ni consecuencias si no lo hace. Y la confusión se acentúa cuando no existe ni modelo ni criterios mínimos obligatorios que marquen una forma común de tarificar los servicios de abastecimiento y saneamiento urbanos en todos los municipios. Nos encontramos con un ámbito de regulación de las tarifas de agua disperso, heterogéneo y atomizado, teniendo en cuenta que son más de 8000 los servicios de suministro urbano que pueden contabilizarse en nuestro país[1313].

Además, las EELL, y fundamentalmente los municipios, difieren sustancialmente no solo respecto a sus necesidades de inversión, sino también en cuanto a su propia capacidad de financiación que, a la postre, depende mucho de su tamaño[1314]. Y, evidentemente, son los municipios de pequeño y mediano tamaño los que más dificultades financieras atraviesan, a pesar de que arrastran mayores deficiencias en infraestructuras, en controles de calidad del agua, en gestión del recurso disponible, etc. Los problemas que se detectan en estos entornos urbanos de carácter rural exigen respuestas que aseguren la continuidad de un servicio de calidad, que permita contener los costes o diluir los mismos mediante fórmulas de financiación solidarias entre territorios[1315] y que, con ello, se garantice una suficiencia de ingresos públicos para dotar de sostenibilidad al mismo.

[1313] Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España basado en el informe elaborado por Joan Gaya Fuertes, Enginyers consultores, con contribuciones del MITERD, AEAS, AGA, Red de Agua Pública y AEOPAS (2020), pág. 96.

[1314] PwC (2019), pág. 36.

[1315] Los problemas que se constatan en los municipios de mediano y pequeño tamaño han merecido una dedicación especial en el Libro Verde referenciado, también por lo que respecta a su dificultades de conseguir una financiación adecuada, sin descartar una elevación de la tarifa de agua en estas zonas, aunque apostando por otras herramientas como es la *"creación de un fondo condicionado de solidaridad, financiado a partir del establecimiento de un canon en los municipios de mayor población y fondos de otras administraciones con objeto de fomentar la recuperación de costes de los servicios urbanos de agua en pequeños y medianos municipios, respetando criterios de equidad"*.

Si a ello le unimos que en el ciclo integral del agua concurren competencias de Administraciones estatales y autonómicas, cada una de ellas con sus propios instrumentos económicos establecidos dentro de su autonomía financiera, no debe extrañar la gran variedad que, en número, cuantía, tipología y configuración, concurre en las figuras financieras existentes en el marco del agua. Esto redunda en una falta de control sobre el cumplimiento de unas obligaciones legales que deben respetar todas las Administraciones y que termina por afectar al usuario, que muchas veces sufre una desigualdad no siempre justificada por las legítimas opciones políticas que se adopten en ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en cuanto a las contraprestaciones que se debe hacer frente por cada uno de los servicios relacionados con el agua, dependiendo del territorio en el que se encuentre; así como de la Administración o empresa gestora que preste el servicio.

Los múltiples trabajos[1316] en estas lizas apuntan deficiencias notables que hay que solventar, en relación con la prestación de los servicios del agua, mencionando la falta de transparencia, la necesidad de proteger al usuario, una seguridad jurídica que no está garantizada con la dispersión normativa, la carencia de objetividad, igualdad y proporcionalidad en la configuración de las tarifas del agua en cada municipio, el incumplimiento del principio de recuperación de costes, imprevisibilidad que reina en la tarificación del agua, incluso un escaso control en la contratación de empresas gestoras.

Y todo ello, bajo una cuestión esencial, el agua en España es una preocupación prioritaria si tenemos en cuenta los problemas de estrés hídrico que viene sufriendo, agravados con largos episodios de sequía, que originan graves consecuencias, no solo de tipo ambiental, como la desertificación del territorio, sino en el propio avance económico del país cuando no hay suficiente agua para cubrir toda la demanda existente.

Unido a ello, es obvio que no existen resquicios para evitar la pasividad de las Administraciones competentes ante la prevención de la escasez hídrica, ni medidas de carácter tarifario que deban establecerse obligatoriamente cuando lo requiera la situación de déficit, ni suficientes medios económicos y humanos para enfrentar los episodios de sequía en localidades pequeñas.

Ante este panorama no faltan voces, cada vez más asentadas (no en vano es propuesta recogida en el Libro Verde de la Gobernanza del Agua), que propugnan la creación de un ente con funciones de regulación y/o supervisión en materia de agua, como está ya implementado en muchos países aunque no coincidan en todos ellos las competencias atribuidas (en Bélgica solo tiene funciones de control, en Reino Unido de regulación o en Italia reúne ambos cometidos, por poner alguno de los muchos ejemplos existentes dentro y fuera del espacio europeo).

[1316] PwC (2019), pág.86.

Es cierto que se han barajado varias posibilidades, además de optar por un organismo con un perfil regulador, se ha hablado de que podría tratarse de un observatorio[1317], a modo de recopilador de información, de analista y consultor, para verter resultados de mejora en la gobernanza, como también se plantea que se trate de un laboratorio con mayores funciones que el anterior, permitiendo que pueda promover y ensayar experiencias piloto.

Y respecto del ámbito de actuación, aunque se menciona que pueda ser un organismo descentralizado, lo más razonable y acorde con las necesidades advertidas, es que el organismo de regulación sea único en todo el panorama nacional. Y que sea el Estado el que legisle para regular su establecimiento, competencias y financiación[1318]. Ahora bien, deberá dotarle de independencia para poder ejercer su labor con la máxima imparcialidad, sirviendo de ente coordinación de todo agente público y privado que intervenga en la prestación de los servicios relacionados con el ciclo integral del agua.

La implementación de un ente regulador del agua se justifica plenamente desde la perspectiva financiera, y especialmente desde la necesidad de introducir homogeneidad y ordenación en la tarificación de dichos servicios, por ello se le atribuyen como posibles competencias, todas aquellas que se refieren al desarrollo, interpretación y supervisión de unas directrices legales comunes la hora de configurar las mismas. Aunque se apunta la posibilidad de que este ente pueda tener la competencia para aprobar dichos criterios, considero que las bases mínimas deberían ser recogidas en una norma legal, sirviendo el ente regulador como organismo que contribuye a su aplicación homogénea en todas las Administraciones que se vean afectadas por las mismas. De tal forma que interprete las exigencias legales y controle su cumplimiento, sin que interfiera en la competencia exclusiva de dichas Administraciones para poder aprobar las correspondientes tarifas de sus servicios dentro de esos criterios legales básicos y, bajo las pautas interpretativas que pueda marcar el ente regulador[1319].

A mi entender, la importancia de establecer este organismo radica en la necesidad de refundir la información y el conocimiento sobre lo que cada Administración, dentro de sus competencias en alguna o todas las fases del ciclo hídrico, está aplicando en materia de tarifación del agua, para proponer cuantas modifica-

---

[1317] Indica el Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España que observatorios ya existen en nuestro país a nivel local (Xábia o en Terrasa) o autonómico (Andalucía). Aunque posteriormente mencione como una iniciativa diferente o paralela a este tipo de entes, la creación de un organismo de colaboración que denomina "observatorio del ciclo integral de agua urbana", y que tenga como cometido conocer y asesorar sobre los problemas observados en los servicios públicos del ciclo, participando en la mejora en su gestión y en la toma de decisiones estratégicas sobre los mismos (pág. 97).

[1318] Sería perfecto si se aprovecha la aprobación de una ley unitaria sobre el régimen económico-financiero del agua en España.

[1319] A tal fin, se señala en algunos estudios que las posibles competencias que se podrían atribuir en este sentido serían: a) desarrollo e interpretación de una metodología básica y de referencia para la fijación de tarifas; b) resolución de controversias en torno a la aplicación de estas metodologías (mencionando la posibilidad de un recurso administrativo especial); c) Emitiendo informes preceptivos y vinculantes en relación a la interpretación de las prescripciones legales sobre dicho método básico; c) fiscalizando su cumplimiento con la posibilidad de establecer sanciones [PwC (2019), págs. 87 y ss].

ciones legales, administrativas o técnicas sean precisas en el logro de una mínima homogeneidad en este aspecto financiero que redunde en beneficio del usuario.

Pero, además de ello, el otro cometido sustancial de este ente debe ser la supervisión. En efecto, es necesario ejercer un control en el cumplimiento de las premisas legales, que actualmente no existe, ni siquiera se ejerce por los organismos de cuenca, aunque tengan obligación en sus análisis económicos de recabar los datos de quienes operan en el territorio de su cuenca, por la sencilla razón de que no pueden interferir en competencias que son exclusivas de cada nivel territorial. Y ese control, que debe ejercer el ente regular, implica dotarle del poder de exigir que se cumplan las premisas legales, confiriéndole la autoridad para ordenar consecuencias ante el incumplimiento, incluso barajando la posibilidad de imponer sanciones de tipo económico, previamente fijadas por ley.

2. LA TARIFICACIÓN EN EL ÁMBITO DEL ABASTECIMIENTO EN BAJA DE AGUA DE RIEGO

El consumo de agua para uso de regadío supone alrededor del 75% del total de los recursos disponibles[1320]. Y esto sucede a pesar de los continuos esfuerzos del sector agrario por modernizar sus sistemas de riesgo con el fin de utilizar menos agua sin mermar la producción agraria. En cualquier caso, cada vez son más frecuentes las situaciones de escasez de agua por la consecución de episodios de sequía que se prologan en el tiempo y, por ende, cada vez es más posible que los usos agrarios se enfrenten a restricciones en la dotación asignada para sus cultivos, en tanto prohibiciones y restricciones de agua se han convertido en unas de las medidas principales que se contemplan en los PES[1321] y en las propias ordenanzas o estatutos de las comunidades de regantes.

Ya se dijo en capítulos precedentes que las comunidades de usuarios, denominadas tradicionalmente comunidades de regantes, son las que se encargan de la distribución del agua para riego. De tal manera que estas corporaciones de derecho público, adscritas a los organismos de cuenca, son quienes proceden a la administración, al reparto y al suministro entre sus miembros[1322] del volumen de agua, objeto de concesión por parte de los organismos de cuenca[1323].

[1320] Conforme a los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística el 18 de julio de 2018, correspondientes al año 2016, el sector agrícola consumió un total de 14.948 hectómetros de agua de riego (correspondiendo, 4.090 hm3 al riego por aspersión, 5.891 hm3 al riego por goteo y 4.968 hm3 al riego por gravedad). Siguiendo información de la misma fuente, referida al año 2014, el uso del agua por agricultura supuso un 79% del total de recursos, frente a la industria que requirió un 6,1%, el sector servicios con el 3,2 % y los hogares con un porcentaje de uso del 11,7 %.

[1321] En el vigente PES elaborado por la Confederación Hidrográfica del Ebro se recoge, entre las medidas a aplicar en la fase de alerta de la sequía, la reducción de las dotaciones agrícolas de hasta un 10%.

[1322] Los usuarios pueden ser regantes, pero también aquellos que utilizan el agua de la comunidad para un uso diferente al riego, como puedan ser entidades locales.

[1323] Tienen más labores encomendadas, como es la función de policía de aguas, la de prevención y control de sobreexplotación de acuíferos, la de evitar conflictos y litigios entre los usuarios, entre otras.

De conformidad al artículo 81.2 del TRLA, las ordenanzas y estatutos de la comunidad de usuarios deben contemplar la obligación de sus miembros de contribuir de forma equitativa a sostener los gastos comunes[1324]. Se dejo constancia de que estos gastos suelen coorresponderse con los costes de funcionamiento y de gestión de la propia entidad, así como la conservación, reparación e incluso explotación de obras hidráulicas o resto de infraestructuras que permiten el suministro de agua, así como incluye los importes que sufragan por la ejecución de obras nuevas para mejorar o hacer más eficiente el aprovechamiento. Unidos a estos gastos, cabe la posibilidad de que las propias comunidades de regantes ejerzan de recaudadoras de los principales ingresos de los organismos de cuenca, cánones de regulación y tarifas de utilización[1325]. Y por estos conceptos y aquellas otras partidas de gasto que tengan que afrontar, estas entidades exigen una cuota proporcional a sus usuarios[1326].

Refieren algunos autores[1327] que el coste del agua de riego se identifica como *"la totalidad de los pagos que debe afrontar el agricultor para llevar el agua a su parcela y, en su caso, aplicarla"*, y advierten que incluye *"las exacciones que pueda establecer la administración pública, así como los costes de obtención, transporte, distribución y aplicación en parcela"*.

Pues bien, sea como fuere, en realidad, las sumas que las comunidades de regantes cobran a sus usuarios por suministrarles el agua de riego se suelen corresponder con una parte prorrateada de los gastos que tienen que hacer frente

Mucho se ha escrito acerca de que la tarificación del agua de riego no incorpora incentivos al uso eficiente del agua ni recupera los costes generados conforme al principio legal. El primer escollo, ya se ha advertido, es que la contraprestación que pagan los regantes por el agua es una cuota proporcional de los gastos de las comunidades, que no tiene en cuenta ni los costes ambientales ni el coste del recurso que supone el aprovechamiento del agua para uso agrario.

La necesidad de recabar y evaluar suficientemente y de forma correcta los costes, para fijar las tarifas, se extiende a todos los usos, también al agrario, donde son las comunidades de regantes (con naturaleza de corporaciones de derecho público)

[1324] Las comunidades de usuarios son corporaciones de derecho público a las que la ley atribuye explícitamente los privilegios de la ejecución por vía de apremio o suspensión del suministro a sus miembros en caso de impago de las cuotas, a cuyo abono estará afecto el propio bien inmueble del usuario (normalmente, la finca con derecho a riego).

[1325] Refieren los artículos 115.3 del TRLA y 311 del RDPH que las comunidades de usuarios u organizaciones representativas de los mismos podrán ser facultadas por los organismos de cuenca para proceder a la recaudación del canon de regulación y tarifa de utilización.

[1326] Las comunidades de usuarios también suelen incluir en sus estatutos requisitos que deben cumplir los miembros de nuevo ingreso, entre los que se recoge el abono de una cuota inicial, que se corresponde o bien con una cantidad fija para todos los casos, o con un importe que se concreta de forma ponderada y negociada si no se ha contribuido al coste de presas y acequias, o con un pago proporcional a la superficie de los gastos generados hasta el momento por la ejecución de determinadas infraestructuras. Y un aspecto que no omiten las normas comunitarias internas es el relativo a las consecuencias (previstas legalmente), para el caso de impago de las cuotas, como son el establecimiento de un recargo (fijado de forma discrecional por cada comunidad), la suspensión del suministro y la ejecución del cobro por la vía de apremio.

[1327] CARLES GENOVÉS, GARCÍA MALLA y VEGA CARRERO (2001), págs. 300 y 301.

las que se encargan de fijar y cobrar las tarifas por el agua que consumen sus miembros. Cabría pensar que estas comunidades, en tanto prestadoras del servicio, son quienes mayor interés pueden tener en recobrar de sus miembros todos los gastos originados, cuando además la ley establece (artículo 82 TRLA y 200 RDPH) que sus ordenanzas o estatutos obligarán a sus titulares a sufragar proporcionalmente los gastos comunes de explotación, conservación, reparación y mejora, así como los cánones y tarifas. Aquí el problema se podría desviar en otro sentido. Y es que, en los usos agrarios, a través de las derramas y tarifas que pagan los regantes, no se recupera habitualmente ni los costes ambientales (importantes en el sector agrícola) ni los del recurso, como exige la norma de cabecera en su artículo 111 bis. Tal vez el problema resida ya en la propia falta de concreción de los sujetos responsables de aplicar el principio de recuperación de costes, cuando la norma menciona genéricamente a la Administración competente. En realidad, esta responsabilidad debe entenderse que alcanza a todos los sujetos (públicos y privados) que intervienen en la prestación de los servicios relacionados con el agua.

Efectivamente, el TRLA no es categórico en el artículo 111 bis cuando ordena a aplicar dicho principio a las Administraciones competentes, obligando a interpretar que también estas corporaciones de derecho público se ven afectadas por la exigencia legal de repercutir todos los costes en los usuarios agrarios. Y es que cabe mostrar conformidad con Setuáin Mendía[1328] cuando insistía en que todos los regímenes económicos del agua sectoriales, como puede calificarse el caso del regadío o de los trasvases, están vinculados con el principio de recuperación de costes, en tanto informa la economía del agua en todas sus manifestaciones. Esto nos lleva a convenir que sería preciso una modificación de la ley que explícitamente extienda la exigencia legal a todas las Administraciones, así como agentes públicos y privados que prestan los servicios relacionados con el agua, para evitar que alguno de los usos del agua no contribuya a recuperar los costes generados por los mismos[1329].

El segundo problema es el criterio mayoritario que las comunidades de usuarios utilizan para calcular esa cuota proporcional que asume cada regante. Y es que se sigue aplicando principalmente el método tradicional de reparto[1330] basado en

---

[1328] SETUÁIN MENDÍA (2013), pág. 226.

[1329] Se vuelven a poner sobre la mesa las teorías económicas, de las que se deduce que si el precio del agua de riego reflejase todos los costes reales que supone el abastecimiento afectaría al valor de la producción del sector agrario [GARRIDO COLMENERO (2009), pág. 284 y REDONDO ORTS (2019), págs. 481-494].

[1330] No puede obviarse que las comunidades de regantes perviven desde hace mucho tiempo, y en ellas, las costumbres y, por ende, las normas consuetudinarias tienen todavía mucha relevancia. Precisamente, es fácil vislumbrar el contraste que muchas veces se percibe en sus normas estatutarias respecto de las exigencias que viene marcando la legislación ordinaria, muchas veces a causa de imposiciones europeas, como es el caso de la recuperación de costes del agua.

la extensión de superficie con derecho a riego[1331]. Cuando, además, es el criterio que determina el propio derecho al aprovechamiento hídrico. De tal forma que los regantes perciben los caudales en función del número de hectáreas inscritas, como susceptibles de riego, en el padrón general de la comunidad de usuarios[1332], sin que impida, en algún caso, cobrar cuotas mínimas[1333]. Y cuando el agua distribuida tiene un uso diferente al riego se establecen estatutariamente equivalencias a la superficie para determinar también las obligaciones económicas de los usuarios[1334].

Al hilo de ello, se expresaba por esta investigadora en estudios compartidos con otros autores[1335], que *"en estos casos se produce una disociación entre el uso real que se hace del agua de riego y el precio que se paga por ella, dado que prima la disponibilidad del recurso y la obligación de sustentar los gastos comunitarios como causas que determinan la exigencia de abonar una tarifa. De tal forma que es factible que se exija una cuota fija, aunque el consumo de agua sea insignificante o no exista[1336]. Motivo por el cual, en estas circunstancias una tarificación plana no puede tener ninguna incidencia efectiva en la reducción del uso hídrico".*

También se advertía que un régimen interno que únicamente incorpore el criterio superficiario como base de la tarificación del agua de riego incumple y demuestra su falta de adaptación a las modificaciones introducidas en 2012 en el RDPH[1337] cuando el artículo 200.2 exige que los estatutos y ordenanzas incluyan controles de consumos y tarifas, de tal forma que se fomente el ahorro y se combine adecuadamente el consumo y la superficie a efectos de facturación.

[1331] Existen normas internas que expresan la proporción respecto de la "superficie que cada uno tenga" (artículo 43 de las Ordenanzas de la Comunidad de Regantes de la Real Acequia de Carcagente en la demarcación del Júcar). Y ello, parece aludir a la superficie de titularidad, que puede no coincidir con la superficie regable. De hecho, otras comunidades de regantes, distinguen en sus normativas entre la superficie regable y la que se tenga en propiedad (art. 34 de las Ordenanzas de la Comunidad de Regantes de Las Cuevas). También se suele utilizar la expresión de "superficie inscrita", mentando con ella a la extensión que figure en el Padrón General de la comunidad de regantes, que normalmente va a coincidir con la tierra sobre la que se tiene derecho a riego (artículo 31 c) de los Estatutos de la Comunidad General de Regantes Val d´Uxo). En otras comunidades se contempla que los regantes aprovechen el agua y paguen las cuotas no solo conforme a la superficie con derecho a riego, sino también a la frecuencia y facilidad en el riego (art. 7 Estatutos de la Comunidad de Regantes de la ciudad de Burriana). Y por último referir, lo que se contempla en las Ordenanzas de la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón que diferencia entre superficie regada y susceptible de riego, ambas como criterio único de uso del agua y contribución a las cargas comunitarias.

[1332] Esta es la tónica general en la mayoría de las comunidades de usuarios. En alguna de ellas, como la comunidad de regantes del Canal Alto del Bierzo (en la demarcación del Miño-Sil) se prevé dos tarifas de aplicación a la superficie susceptible de riego según hagan uso o no del agua.

[1333] En la Comunidad de Regantes del Canal de Orellana existe una cuota mínima correspondiente a la proporción de una hectárea, independientemente de que la superficie regable sea inferior a la misma (art. 11 Ordenanzas).

[1334] A título ilustrativo, la Comunidad de Regantes del Sur de Andévalo (demarcación del Guadalquivir), fija las siguientes equivalencias a la superficie regable: a) consumo humano: 1 Ha/6.000 m3 anuales, b) consumo ganadero: 1 Ha/ 3.000 m3 anuales, c) fuerza motriz: 1 Ha/ 2,5 caballos teóricos, d) otros aprovechamientos industriales: 1.000 o 3.000 m3 anuales, según consuma o no agua.

[1335] JIMÉNEZ COMPAIRED, LACAMBRA ORGILLÉS y MOLINOS RUBIO (2019), pág. 239.

[1336] Así se constata en la norma estatutaria de la Comunidad General de Usuarios del Canal Imperial de Aragón, que desdeña el consumo de agua para fijar una cuota en razón a la superficie del riego, aun de forma mínima (art. 9).

[1337] Nos referimos a la modificación introducida por el artículo 1.29 del Real Decreto 1290/2012, de 7 septiembre (BOE núm. 227, de 20 septiembre).

Pese a ello no podemos dejar de advertir que cada vez son más las comunidades que han incorporado otros parámetros para calcular las tarifas, como es el volumen de agua realmente consumida. Y lo han hecho reflejando el consumo de agua como único parámetro de reparto[1338], pero también incorporando la fórmula binómica, a la que se refiere la citada norma reglamentaria, en el que se incluyen ambos criterios.

En estos últimos casos encontramos tres supuestos distintos: a) aquellos que utilizan el criterio de superficie para calcular una cuota fija por los gastos de la comunidad y añaden otra cuota variable por consumo de agua[1339]; b) aquellos que aplican uno y otro criterio dependiendo del tipo de gastos[1340]; y c) aquellos que se sirven del parámetro superficiario en el caso del uso para riego y se deja el criterio volumétrico para usos distintos[1341]. Otros supuestos siguen la misma técnica binómica, aunque la variable de superficie se suple por un reparto de cuotas fijas entre los comuneros[1342]. Como también hay comunidades que fijan el precio del agua por hora de riego, sin perjuicio de asignar en ese período de tiempo un volumen concreto de caudal[1343].

Otras situaciones dignas de mención son aquellas en que la cuota final es el resultado de un trinomio. Quiere decirse que la derrama a los usuarios se integra de varias cuotas en función de los gastos a los que se hace frente, de manera

---

[1338] Así lo establece la Comunidad General de Usuarios del Alto Vinalopó o la Comunidad de Regantes del Riego Mayor de Relleu (ambas en la demarcación del Júcar). También, los Estatutos de la Comunidad General de Usuarios del Alto Vinalopó disponen en su artículo 31 C) que los gastos de la comunidad se sufragarán por los comuneros en proporción al caudal y según el tipo de usos. También referente a esta comunidad, y para la explotación de acuífero, consta constituida la llamada División de Explotación, cuyo Reglamento distingue entre los gastos fijos, que se cubrirán en proporción a la dotación hídrica y al consumo medio de los tres años anteriores, y los gastos previsibles, que serán cubiertos en razón al caudal utilizado mediante una cantidad a tanto alzado (art. 3).

[1339] Comunidad de Regantes de Talavera la Real (demarcación del Guadiana).

[1340] Es el caso de la Comunidad de Regantes El Villar (en la demarcación del Guadalquivir) que tiene establecida una cuota fija para afrontar los gastos generales de la Comunidad, los de conservación y mantenimiento, el canon de regulación y hasta la cuota de potencia de la compañía suministradora de energía eléctrica o cualquier otro gasto que no dependa del consumo de agua que efectivamente use cada comunero. Y añade una cuota variable conforme al agua realmente utilizada, que se relaciona con el coste de la energía eléctrica (art. 8 de sus Ordenanzas). También en la misma demarcación, la Comunidad de Regantes del Sector IV de Vegas Bajas del Guadalquivir aprobó en Asamblea General de 1 de diciembre de 2017, unas cuotas para el ejercicio 2018 estructuradas en tres cantidades para gastos generales, cánones de regulación y obras de amortización por hectáreas de regadío y, por otro lado, una tarifa por consumo de agua. (BOP Jaén núm. 39, 28 febrero 2018).

[1341] Comunidad de Regantes de la margen izquierda del pantano de Rosarito (demarcación del Tajo).

[1342] La Comunidad de Regantes del canal Júcar-Turia (demarcación del Júcar) tiene establecido en sus normas internas que los gastos de administración y gestión se distribuyen aplicando 20/22 partes del total a la comunidad de regantes y 2/22 partes a los usos de abastecimiento. Y los gastos de limpieza, conservación y reparación o de obras nuevas en proporción a los m3 de agua consumidos durante los cinco años anteriores (art. 10 Estatutos). También, la Comunidad de Regantes Acequia Mayor de Sagunto, marca particiones exactas entre sus miembros (nueve décimas partes a Sagunto, una a Canet, y las cinco restantes a las comunidades superiores de regantes, en razón a los días que les toquen aguas por tanteos), aclarando que todo reparto extraordinario será aprobado por acuerdo de la Junta General (art. 32 y 35 Estatutos).

[1343] Es el caso fijado por el Sindicato Mayor de Relleu (en la demarcación del Júcar) acordando para la campaña de 2017, dos precios del agua por hora de riego distintos según el riego fuere a manta o por goteo.

que los generales y las obras de reparación y mejora se cubren en proporción a la extensión de la parcela, los costes de distribución y consumo se facturan por el caudal usado, y se añade un tercer criterio fundado en el diámetro de la toma de agua para sufragar los gastos de mantenimiento y reposición de la toma y de los instrumentos de control del consumo[1344].

A pesar de los notables avances por la inclusión del volumen de agua como base de cálculo, total o parcial, de la tarifa o cuota en muchos de los regímenes es internos de las comunidades de usuarios, siguen persistiendo carencias legales importantes cuando no se está dando cumplimiento al principio de recuperación de costes. Y es que este uso de agua para riego genera afecciones ambientales y contribuye a la escasez hídrica, sin que, a priori, conste que los usuarios agrarios asuman, de forma generalizada, estos costes, ni siquiera hay garantía de que se estén recuperando totalmente los costes resultantes de la propia distribución del agua de riego, según la información facilitada en los PH de cada una de las cuencas.

La consolidación del criterio volumétrico como base del cálculo de la tarifa de agua de riego pasa necesariamente por un control sobre el consumo real y esto requiere de la instalación de los correspondientes dispositivos de medición.

El artículo 55.4 TRLA refuerza la autoridad de las Administraciones hidráulicas para exigir los sistemas de control efectivos del caudal de agua utilizado para medir el consumo, entre otras finalidades. Y añade que la obligación de colocar estos dispositivos recae en los titulares de concesiones de derecho de uso privativo del agua o derechos análogos, que deben incorporar estos medidores para conocer el agua realmente utilizada o en su caso, retornada. En este último caso se establecerá una forma de cómputo de estos caudales sobrantes, no aprovechados.

Esto significa que las comunidades de usuarios en tanto ostenten la titularidad de la concesión tienen obligación de controlar el volumen de agua consumido y/o retornado médiate los sistemas de medición. Sin embargo, hay una diferencia reseñable, que puede tener consonancia con la competencia que tienen estas comunidades de usuarios de administrar internamente la dotación de agua concedida, pero que puede dejar la exigencia legal de medición un tanto incompleta si conduce a una simple facultad de estas comunidades, que van a decidir si sus usuarios o grupos de usuarios deben incorporar un contador de agua.

No obstante, hay que reconocer el esfuerzo de las comunidades que obligan a que sus miembros a dispongan de un contador propio homologado por técnicos

---

[1344] En los Estatutos de la Comunidad de Regantes Piedras del Guadiana (Cuencas Litorales Andaluzas) se prevé que la cuota comunitaria final que paga el usuario, sea la consecuencia de añadir una cuota por obras nuevas en razón a las hectáreas de superficie regable, otra cuota por el mantenimiento de las instalaciones, que a su vez se divide en cuota por el mantenimiento de las instalaciones comunes en razón a la superficie regable y otra cuota por el mantenimiento de las tomas de agua y de control de consumo en función del diámetro de la toma de agua, para terminar con una cuota por agua y energía en proporción al consumo de estos recursos según la medición de los correspondientes contadores. A estos conceptos, se podrá añadir una cuota fija por nuevo ingreso en la comunidad, e incluso cuotas extraordinarias que puede aprobar la junta general por mayoría absoluta (artículo 14).

propios[1345] y avisan de que la rotura intencionada o la manipulación del mismo supone la suspensión del suministro, junto con la imposición de sanciones y el resarcimiento de daños. En otros casos, se contempla la posibilidad de que la junta de gobierno de la comunidad decida ordenar, con cargo al usuario, la instalación de contadores o instrumentos que limiten o midan el agua; en este caso, suele ser con el objetivo de garantizar que no se use más agua de la autorizada y no se produzca ningún despilfarro[1346].

Desde la disciplina económica se ha cuestionado si la tarificación del agua de riego sirve realmente para promover el ahorro hídrico, esgrimiendo que la curva de la demanda permanece inelástica[1347]. Pese a ello, no faltan las opiniones de autores como Maestu y Berbel[1348], que defienden que la introducción de una estructura tarifaria basada en bloques progresivos sí que incide en una disminución del consumo de agua de riego. Incluso hay otros analistas[1349] que entienden que se logra una mayor eficiencia en el uso agrario de agua fijando un sistema de precios progresivos que penalice los consumos excesivos que sea específico para cada clase de cultivo, entendiendo que las tarifas diferenciadas se ajustan a la disponibilidad, a la coyuntura de los mercados, incluso a los subsidios a las producciones agrícolas.

Pues bien, un examen de las ordenanzas comunitarias desvela que son varias las comunidades que han introducido este tipo de mecanismos, aplicando un régimen económico basado en cuotas proporcionales al volumen de agua con aplicación de escalas[1350]; como también casos en los que la junta general tiene atribuida la facultad para fijar las tarifas de agua por tramos, habilitándole expresamente para marcar diferencias de precio entre el primer y último tramo, con el fin de incentivar la reducción del consumo hídrico[1351]. Incluso se permite que sea únicamente el órgano de gobierno quien decida un incremento en la cuota del agua si una determinada parcela no tiene optimizado el riego y consume en exceso, con el fin de descartar una gestión antieconómica del agua[1352].

[1345] Así se refleja en los Estatutos de la Comunidad de Regantes Sur de Andévalo (Art. 29) o de la Comunidad de Regantes de Palos de la Frontera (art. 47).

[1346] Ordenanzas de la Comunidad de Regantes de los Canales de Urgel (art. 20).

[1347] Se ha planteado que, en determinados niveles de precio y dependiendo del tipo de cultivo, no se genera un ahorro real y significativo del recurso hídrico, sobre todo, cuando existe escasez de agua. Es más, algún estudio empírico advierte que en agricultura extensiva un incremento del precio supone modificar los planes de cultivo por parte de los regantes, redundando en una pérdida económica de la producción, así como del empleo generado. Estos mismos estudios apuntan que los cultivos intensivos donde la producción tiene un grado alto de rentabilidad, tampoco las políticas de precio desencadenan una reducción de su uso. [MONTILLA LÓPEZ, GUTIÉRREZ MARTÍN y GÓMEZ-LIMÓN (2017), pág. 109].

[1348] MAESTU Y BERBEL (2009), págs. 312 a 315.

[1349] ALARCÓN, MESA y BERBEL (2012), pág. 22.

[1350] Así se expresan los Estatutos de la Comunidad General de Usuarios del Alto Vinalopó.

[1351] Se recoge la previsión en los Estatutos de la Comunidad de Regantes Piedras del Guadiana, aunque no se ha materializado esta medida en la normativa de riegos de la campaña 2018-2019, dado que el consumo de agua se factura a diferente precio por dam3 de agua según el comunero afectado.

[1352] Nos estamos refiriendo a la Comunidad de Regantes de la Real Acequia de Carcagente, quien en el artículo 45.2 de sus Estatutos, prevé que la junta de gobierno incremente la tarifa por consumo excesivo de agua en una parcela no optimizada para el riego en relación a los datos de las campañas anteriores.

De similar perfil, hay medidas de carácter económico para disuadir del abuso y desperdicio de agua, pero de forma extraestatutaria[1353]. A este respecto, constan subidas de precio o recargos por exceso de consumo en reglas internas aprobadas por la junta general, por ejemplo, en el caso de comunidades de las cuencas litorales andaluzas (Comunidad de Regantes Piedras del Guadiana[1354], de Palos de la Frontera[1355] y Andévalo-Guadiana, en este último caso con recargos de importante consideración para disuadir actuaciones que supongan un incremento por mínimo que sea el volumen excedido[1356]). A pesar de ello, en muchas comunidades se sigue afrontando el despilfarro con una batería de medidas prohibitivas que vienen engarzadas con su correspondiente infracción y consiguiente sanción[1357].

Lo cierto es que actualmente casi todos los estatutos y normas internas hacen mención a la necesidad de garantizar un aprovechamiento eficiente del agua, acompañado de referencias a criterios de la austeridad, economía y solidaridad[1358], optimizando todos los recursos disponibles[1359]. Como también reconocen que es preciso instalar sistemas de riego para permitir una mejor utilización y distribución del agua[1360]. Y prácticamente todas las comunidades asumen reglas sobre la necesidad de acometer obra nueva que mejore el aprovechamiento y distribución del agua, máxime cuando esta orden puede provenir de los organismos de cuenca que, en caso de incumplimiento, puede incluso proceder a la suspensión de la

---

[1353] Salvo error u omisión de las ordenanzas y estatutos consultados, que pueden ser objeto de revisión en las páginas web de las propias comunidades de usuarios.

[1354] En la normativa de riegos aprobada para la campaña 2018-2019, la comunidad de Regantes Piedras del Guadiana incluye tres tramos de penalización según el porcentaje de exceso de consumo respecto del caudal asignado (hasta 20% se aplica el 0,02 € de m3 consumido en exceso, del 20,01% al 50% se aplica el 0,04 € y a partir del 50,01% se fija el 0,08 €).

[1355] De tal forma que la normativa de agua de riego para el año 2017-2018, establecía un incremento del 100% del precio vigente si se consumía agua sin autorización.

[1356] Si nos atenemos a la normativa de riegos para el año 2017, se comprueba un aumento importante de la tarifa aun en porcentajes que escasamente pudieren sobrepasar los volúmenes máximos asignados (o si no existe asignación, la cifra de 6.000 m3 anuales). De tal forma que, si se excede hasta el 10 % en el caudal atribuido, se le penaliza con un 100% la tarifa del agua, del 10% al 20% con un 200% de la tarifa y a partir de estos porcentajes de exceso de uso, además de incrementos, se prevé el corte del suministro.

[1357] Así, junto con la obligación preceptiva del cierre inmediato de la toma de agua tras el uso o la comunicación de cualquier fuga o pérdida que pueda ser advertida, se recogen prohibiciones por dejar el agua estancada o exigir más agua de la concedida o pedir un mayor de tiempo de riego (ni siquiera fundado en la clase de cultivo). A la vez que se niega la posibilidad de utilizar el sobrante de agua no consumida (y mucho menos a que sirva de eximente para justificar un exceso de uso). Aunque no faltan casos de signo contrario, como ocurre en la Comunidad de Regantes de Brazalote la Herrera (demarcación del Júcar) que permite almacenar los sobrantes previa autorización de la comunidad o el del Sindicato Central del Embalse Barrios de Luna (demarcación del Duero), que determina que sea la corporación quien decida el destino de las aguas que sobran tras la utilización por los comuneros.

[1358] Este es el tenor literal utilizado en algunos estatutos como los de la Comunidad de Regantes de Las Cuevas o la Comunidad General de Usuarios de Alto Vinalopó.

[1359] Como en Riegos del Alto Aragón, que autoriza el uso de agua de colectores y desagües por comunidades ordinarias, aunque no por los regantes individuales. Eso sí, elude toda responsabilidad por la calidad del agua y los perjuicios que se puedan ocasionar.

[1360] Artículo 68 de la Comunidad General de Regantes Vall D´Uxó. pero también las hay que exigen previa autorización de la Junta de Gobierno (o en su caso, de la Junta General) si el regante pretende establecer algún sistema de optimización del riego (Talavera La Real).

concesión (art. 211 RDPH)[1361]. Pues bien, el coste de estas obras nuevas en el seno de las comunidades correrá a cargo de los comuneros que se beneficien especialmente de las mismas, salvo que el beneficio sea general y, por ende, asumible por la propia corporación con la posterior repercusión proporcional a los usuarios[1362]. En algunos casos excepcionales no se penaliza que el usuario rehúse el pago de este coste, con la única consecuencia de que no podrá usar esta obra de mejora[1363]. Pero esto contradice prescripciones normativas, como la del artículo art. 201.8 f del RDPH, que obliga a todos los comuneros a asumir la parte correspondiente de las obras que ejecute la comunidad, como la modernización de los sistemas de regadío podrá, con el deber de adaptar sus fincas a estos nuevos sistemas.

Dicho todo lo cual, hay que concluir que los usuarios de agua de riego están sometidos a los mismos principios (principio de recuperación de costes y principio "quien contamina paga") que el resto de usos existentes a lo largo de todo el ciclo hídrico. Por lo tanto, no se sostiene legalmente la tónica generalizada que constata que en el ámbito agrario no se están asumiendo los costes generados por la extracción y distribución del agua de riego (sobre todo, cuando se trata de los costes ambientales y del recurso). Con ello, no puede admitirse un planteamiento, un tanto distorsionador, que defiende que la tarificación tiene escasos efectos como sobre el uso eficiente del agua de riego, para negar que pueda incrementarse las tarifas de agua. Lo único permitido es que se trate de una situación enmarcada en los supuestos de excepción al principio económico.

Pero ello requiere la justificación plena de dos presupuestos, por un lado, la concurrencia de unas causas excepcionales (bien es cierto que pueden ser circunstancias socioeconómicas que acrediten que no pueden asumirse estos costes por el sector agrario so pena de sufrir pérdidas reseñables de carácter económico o en producción y empleo) y, por otro lado, el cumplimiento de los objetivos medioambientales por otros medios que garanticen un buen estado cualitativo y cuantitativo del recurso. Lo que ocurre es que no parece que la presencia de precios inferiores a los costes en el agua de riego (que sigue estando claramente subsidiada), se contemple siempre como una excepción a la obligación legal en los términos antedichos.

Es evidente que el uso del instrumento económico como herramienta de incentivo del ahorro hídrico debe ir acompañada de otras medidas esenciales como una eficiente asignación (o reasignación, en su caso) del recurso, de tal forma que el agua suministrada se adapte a cada clase de cultivo, con un análisis previo que determine de forma objetiva cuál es su caudal necesario. Y, con ello, introducir la sensatez en las políticas públicas, porque se sigue advirtiendo un contrasentido

---

[1361] En la Comunidad de Regantes Salvagarcía en la demarcación del Guadalquivir.

[1362] Incluso aunque renuncien a su utilización.

[1363] Es la previsión que aparece en los Estatutos de la Comunidad General de Regantes del Canal Bajo del Alberche en la demarcación del Tajo y de la Comunidad de Regantes de la Zona regable del Guadalmena en la demarcación del Guadalquivir.

en las mismas, principalmente en el entorno agrario. Por un lado, se promueve la reducción del consumo hídrico y, por otro lado, se sigue autorizando que miles de hectáreas se transformen en regables[1364].

Unido a ello, es clave la evolución positiva que ha tenido la modernización de los sistemas de riego, propiciada incluso a través de las subvenciones derivadas de la Política Agraria Común (PAC), pero hay que continuar en la misma línea, eliminando las prácticas tradicionales de riego, bajo una conciencia general que se escandalice con la salida descontrolada de agua tras una compuerta abierta en los miles de acequias existentes en nuestros campos. A estos fines se puede profundizar en el uso de la tarificación del agua, penalizando las actividades agrarias contrarias al uso racional del agua, en tanto se podrían justificar unos precios superiores en aquellos cultivos no modernizados, a modo de recargo por ser una explotación agraria ineficiente.

También cabe señalar la posibilidad de introducir recargos por cultivos inapropiados en atención a los niveles medios de agua disponible. Piénsese en aquellas plantaciones que requieren un consumo desproporcionado de agua en razón a la cantidad de caudales existentes en la zona (en la cuenca o subcuenca) donde estén situados los terrenos[1365]. Esta medida financiera fomentaría que los cultivos se adaptasen a las condiciones hídricas de sus zonas de ubicación. Y con ello se contribuiría a paliar uno de los problemas detectados, y es que existen demasiadas hectáreas de cultivos de regadío en territorios que arrastran un déficit de agua. Ahora bien, este tipo de medidas tendrían sentido siempre que esta escasez no pudiera paliarse con recursos alternativos, susceptibles de aprovechamiento en esos territorios. Por ejemplo, el agua desalada por la existencia de una desalinizadora en las inmediaciones o con posibilidad de acceso a la misma.

Estos importes adicionales o recargos por cultivos sin un riego eficiente, serían valores independientes añadidos al obligado pago de unas tarifas progresivas de agua de riego en razón al volumen consumido a través de bloques, que penalizaran esos excesos que actualmente resultan evitables con las tecnologías aplicadas al riego agrícola. Y ello sin perjuicio, de mantener esas iniciativas públicas de ayudas económicas a la modernización el riego, pero solo para agricultores de rentas bajas.

[1364] En las sesiones informativas celebradas por la CHE, tratando los temas importantes sobre el PH 2021-2027, se expuso la necesidad de cuantificar las reducciones de aportaciones hídricas, dada la especial preocupación por la adaptación al cambio climática, pero se siguió apostando por transformar a regadío 30.000 hectáreas de cultivo, aunque preferentemente lo fueran por interés general o por tratarse de regadíos sociales. Y esto último, bajo la invocación de una sostenibilidad del regadío en la cueca.

[1365] Este planteamiento financiero también podría utilizarse en cultivos de nueva creación en zonas saturadas de demanda hídrica. Aunque haya que reconocer que si concurre esta situación, similar a la que ha dado en llamarse "el cierre de la cuenca", lo coherente sería la prohibición de autorizar nuevas explotaciones agrarias.

3. MEDIDAS FISCALES DE FOMENTO DE LA EFICIENCIA EN LA UTILIZACIÓN DEL AGUA: INCENTIVOS FISCALES EN TRIBUTOS ORDINAROS

A estas alturas está claro que el sistema tributario esté plagado de medidas fiscales que promueven determinados comportamientos del contribuyente. Pues bien, los impuestos de corte generalista también pueden ser un cauce adecuado para promover determinadas prácticas en el ciudadano que impliquen un uso eficiente de agua[1366].

El caso más común ha sido utilizar el IRPF para favorecer la realización de determinadas inversiones que mejoren el ahorro hídrico en los hogares, eliminando total o parcialmente el gravamen de la renta destinada a dichos gastos.

En este sentido, cabe mencionar el Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de Medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo[1367], que introduce una nueva deducción en el IRPF por obras de mejora en la vivienda habitual. Del mismo modo, la Ley 35/2006, de 28 de noviembre estableció una deducción por obras de mejora en la vivienda habitual (DA 29ª). Mediante la misma se permitía que aquellos contribuyentes que declarasen una base imponible inferior a una determinada cifra (53.007,20 euros anuales) se dedujeran el 10% de las cantidades satisfechas desde la entrada en vigor del referido Real Decreto-ley (10 de abril de 2010) hasta el 31 de diciembre de 2012 por las obras realizadas durante dicho período en la vivienda habitual o en el edificio en la que se ubique la misma, siempre que tuvieran por objeto la mejora de la eficiencia energética, la higiene, salud y protección del medio ambiente, la utilización de energías renovables, la seguridad y la estanqueidad, y en particular la sustitución de las instalaciones de electricidad, agua, gas u otros suministros, o favorezcan la accesibilidad al edificio o las viviendas, en los términos previstos en el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. La base de la deducción eran las cantidades satisfechas, con un máximo variable, pero siempre con el límite de 4.000 euros.

Se pude decir que esta deducción estuvo en vigor en realidad, hasta el día 6 de mayo de 2011, dado que fue modificada por el Real Decreto-ley 5/2011, de 29 de abril[1368], para incluir viviendas diferentes de la habitual e incrementar el porcentaje de deducción hasta el 20%.

A nivel estatal no se ha reiterado ningún ejemplo similar de este tipo de deducciones. Sin embargo, la medida se ha implementado por algunas CCAA en el marco de sus competencias tributarias, aplicando deducciones a la cuota del IRPF, como en el Baleares, Canarias, Castilla y León y Murcia.

[1366] Este apartado es una reproducción aproximada del contenido expresado por mí, junto con los profesores Jiménez Compaired y Molinos Rubio en estudios precedentes [JIMÉNEZ COMPAIRED y otros (2019), págs. 250 y ss].

[1367] BOE 13 abril 2010, núm. 89.

[1368] BOE 6 mayo 2011, núm. 108.

La primera en implantar este beneficio fiscal fue Murcia y todavía sigue en vigor. No en vano se haya contemplada en el artículo 1 del Decreto Legislativo 1/2010, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en la Región de Murcia en materia de Tributos Cedidos[1369]. Se trata de una deducción autonómica por inversiones en dispositivos domésticos de ahorro de agua, consiste en una deducción en el tramo autonómico del citado impuesto del 20% por dichas inversiones conforme a lo establecido en la legislación sectorial murciana. La base de esta deducción son las cantidades satisfechas para la adquisición e instalación de los dispositivos domésticos de ahorro de agua que haya llevado a cabo el contribuyente en su vivienda habitual. La base máxima anual de esta deducción se establece en la cantidad de 300 euros, sin que, en todo caso, el importe de la citada deducción pueda superar los 60 euros anuales. [1370].

La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares establece una deducción autonómica por determinadas inversiones de mejora de la sostenibilidad de la vivienda habitual. Se halla regulada en el artículo 3 del texto refundido de las disposiciones legales de la comunidad autónoma en materia de tributos cedidos por el Estado, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2014, de 6 de junio[1371].

Se trata de una deducción del 50% del importe de las inversiones que mejoren la calidad y la sostenibilidad de las viviendas, realizadas en un inmueble situado en el territorio autonómico, que constituya o vaya a constituir la vivienda habitual del contribuyente o de un arrendatario en virtud de un contrato de alquiler suscrito con el contribuyente sometido a la legislación de arrendamientos urbanos. A este efecto, entre las inversiones que se incluyen se encuentras las mejoras de las instalaciones de suministro e instalación de mecanismos que favorezcan el ahorro de agua, así como la implantación de redes de saneamiento separativas en el edificio y otros sistemas que favorezcan la reutilización de las aguas grises y pluviales en el mismo edificio o en la parcela o que reduzcan el volumen de vertido al sistema público de alcantarillado. La base de la deducción por inversiones en la vivienda corresponderá al importe realmente satisfecho, con un límite máximo de 10.000 euros por periodo impositivo. Para poder aplicar esta deducción, la base imponible total del contribuyente no podrá superar el importe de 30.000 euros en el caso de tributación individual, ni el importe de 48.000 euros en el caso de tributación conjunta. Existen otros requisitos en caso de que el contribuyente sea el arrendador de la vivienda.

En la Comunidad Autónoma de Canarias se aplica una deducción por obras de rehabilitación energética de la vivienda habitual. La deducción se contiene en el

---

[1369] BORM 31 enero 2011, núm. 24.

[1370] El procedimiento para acreditar la deducción se articula por el Decreto 40/2008, de 4 de abril (BORM 8 abril 2008, núm. 81).

[1371] BOIB 7 junio 2014, núm. 77. La redacción vigente procede de la Ley 13/2017, de 29 de diciembre, de Presupuestos generales de la comunidad autónoma de las Illes Balears para el año 2018 (BOIB 29 diciembre 2017, núm. 160).

artículo 14bis del Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes dictadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de tributos cedidos[1372]. Y consiste en una deducción del 10%, y con el límite del 10% de la cuota íntegra autonómica, de las cantidades destinadas a las obras de rehabilitación energética en la vivienda habitual, propiedad del contribuyente. A este respecto, se consideran inversiones incluidas las de mejora de las instalaciones de suministro e instalación de mecanismos que favorezcan el ahorro de agua, así como la implantación de redes de saneamiento separativas en el edificio y otros sistemas que favorezcan la reutilización de las aguas grises y pluviales en el mismo edificio o en la parcela o que reduzcan el volumen de vertido al sistema público de alcantarillado. Se prevé de manera específica que en el supuesto de edificaciones en régimen de propiedad horizontal en que la obra de rehabilitación energética sea contratada por la comunidad de propietarios, el importe del gasto se imputará a los diferentes propietarios con derecho a deducción en función de su cuota de participación. La base máxima anual de esta deducción será de 7.000 euros por contribuyente.

Por último, se refleja el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cuya deducción se regula en el artículo 7.2 del Decreto Legislativo 1/2013, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos[1373]. Se aplica a favor de los contribuyentes que lleven a cabo inversiones de rehabilitación de viviendas situadas en el territorio autonómico, siempre que constituyan o vayan a constituir su vivienda habitual, entre otras, por la mejora de las instalaciones de suministro e instalación de mecanismos que favorezcan el ahorro de agua, así como la realización de redes de saneamiento separativas en el edificio que favorezcan la reutilización de las aguas grises en el propio edificio y reduzcan el volumen de vertido al sistema público de alcantarillado. El porcentaje deducible será del 15 % de la inversión y la base estará constituida por las cantidades realmente satisfechas por el contribuyente para la realización de las inversiones, con el límite máximo de 20.000 euros.

4. LA PREVENCIÓN DE LA SEQUÍA EN EL PLANEAMIENTO HIDROLÓGICO. REFLEJO DE LAS CUESTIONES ECONÓMICO-FINANCIERAS

En cualquier caso, tratar algún aspecto relativo al dominio público hidráulico, y más concretamente a su gestión, pasa por apoyarnos en los instrumentos planificadores. Ya se ha explicado que los organismos de cuenca (o Administración equivalente en el caso de cuencas intracomunitarias) determinan en los planes hidrológicos los criterios de sostenibilidad bajo los cuales llevan a cabo la admi-

---

[1372] BOC 23 abril 2009, núm. 77. La redacción vigente está en vigor desde el 1 de enero de 2017 y procede de la disp. final 8.10 de Ley núm. 7/2017, de 27 de diciembre (BOC 30 diciembre 2017, núm. 250).

[1373] BOCL 18 septiembre 2013, núm. 180.

nistración del agua en su ámbito territorial. Y estas planificaciones se acompañan de otros planes específicos para tratar concretamente las situaciones de sequía, fijando pautas a seguir cuando acontecen estas circunstancias, incluso con carácter vinculante en algunas fases de la sequía[1374].

De lo dicho hasta el momento, se colige que el análisis jurídico será más acertado si parte de un tratamiento dual de la sequía, como realidad acaecida sobre la que es preciso reaccionar dependiendo del estado físico en la que se encuentre y, por otro lado, como riesgo que se debe combatir desde el plano de la prevención y preparación para afrontar los futuros efectos dañosos. Esta distinción, pese a su evidencia, es de obligado resalte, por cuanto va a condicionar una forma diferente de planificación, de gestión y, por ende, de programación de medidas concretas de solución.

Así las cosas, resulta conveniente verter una somera explicación desde el Derecho Administrativo, sobre la técnica utilizada para gestionar la sequía como fenómeno y cómo se articula cuando la gestión recae sobre el riesgo. Ello permitirá comprender los cauces primigenios sobre los que delimitar la forma de utilizar el instrumento económico con la finalidad de prevenir y gestionar la escasez hídrica.

A. El riesgo de sequía requiere de la planificación anticipada. La prevención de este fenómeno habitual debería quedar diseñada en el plan hidrológico de demarcación hidrográfica

Una gestión eficaz de la sequía tratada desde el plano reactivo requiere también una anticipación previa que evite la improvisación, lo que justifica la aprobación de los PES en las demarcaciones hidrográficas (unidos a los Planes de Emergencia existentes en muchas poblaciones)[1375]. De tal forma que los PES van a marcar vías de actuación en los distintos escenarios de alerta y eventual sequía, delimitando los sistemas de indicadores que sirven de referencia para diagnosticar la presencia del fenómeno, su declaración formal[1376] y la consiguiente activación del Plan (art. 27 LPHN). Se trata, en definitiva, como expresa Brufao Curiel, de un plan de contingencia para marcar la forma de actuar cuando se ha manifestado la sequía[1377]. Actualmente, los PES contemplan dos situaciones, la sequía prolongada y la escasez coyuntural (problema temporal de falta de recurso para atender los usos).

[1374] Lo que ha llevado a considerar al Profesor Embid, el carácter normativo de aquellas partes de los PES que contienen medidas de aplicación para toda la cuenca en las fases de alerta y emergencia de la sequía [Embid Irujo (2018), pág. 56].

[1375] EMBID IRUJO recalca que "la planificación es ahora la principal técnica para prevenir (y, en su caso reaccionar) contra los efectos dañinos de las sequías e inundaciones [EMBID IRUJO (2018), pág. 59].

[1376] La consecuencia de que se considere formalmente declarada la sequía es que se flexibiliza la restricción legal de uso referida al régimen de caudales ecológicos. Al respecto, se recoge en el vigente PES de la Demarcación Hidrográfica del Ebro que "*cuando se diagnostique sequía prolongada se entiende que la zona afectada está en situación formalmente declarada a los efectos previstos en el artículo 49 quarter.5 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico*" (pág. 368 de la Memoria)

[1377] BRUFAO CURIEL (2012), pág. 212.

Ahora bien, surge una cuestión dubitada en torno al alcance jurídico de esta planificación específica previa, cuando no puede negarse que la obligatoriedad[1378] parece esencial si se quiere garantizar la plena ejecución de medidas reactivas. Menéndez Rexach niega el carácter normativo de estos planes especiales[1379], cuya eficacia se restringe al ámbito interno de la Administración hidráulica.

Sin embargo, Embid Irujo atribuye carácter vinculante a determinadas medidas tácticas incluidas en los mismos durante la fase de alerta[1380], que tendrían efectos frente a los usuarios de la demarcación hidrográfica por mor de lo dispuesto en el artículo 55 del TRLA. A lo que Setuáin Mendía añade que, en estos casos, no será necesario que el Gobierno ofrezca cobertura legal con una normativa reglamentaria de excepción para que se apliquen de forma obligatoria determinadas medidas tácticas incluidas en los PES (al entrar dentro del marco legal facultativo de control de los caudales concedidos)[1381]. Se comparten estas últimas posturas.

Se parte de la consideración de que los organismos de cuenca elaboran el contenido de los PES dentro de su ámbito legal competencial, fijando los indicadores de diagnóstico, como le exige la normativa, pero también estableciendo medidas estratégicas y tácticas dentro de sus cometidos de administración y control del dominio público hidráulico, aunque no pudiendo extralimitarse en sus competencias de gestión. Y esto tiene una lectura, y es que cuando se activen los planes por la declaración de la sequía, apreciada conforme a los umbrales fijados, los organismos de cuenca procederán a la aplicación e imposición de esas medidas planificadas en los PES con efectos en su ámbito territorial.

De tal modo que imprimir un carácter obligatorio a estas medidas tiene que entenderse como una consecuencia sobreentendida, a partir de las atribuciones asumidas por los organismos de cuenca, si no se quiere dejar vacío de contenido el ejercicio de sus funciones legales, por muy genéricas que se describan (arts. 23.1 b) y c), 24 f) y 55.2 del TRLA). Los PES marcan el camino de actuación y cuando saltan las alarmas de la sequía, sus medidas de gestión, incluso las que conciernen a los usuarios de la demarcación, tendrán que ser de obligado cumplimiento por decisión del organismo de cuenca.

Unido a ello, no cabe olvidar que la ley ofrece otra vía de adopción de medidas en las fases más críticas del fenómeno, dentro de la llamada sequía extraordinaria

---

[1378] Por supuesto, más allá de reconocer la autovinculación de los organismos de cuenca

[1379] MENÉNDEZ REXACH (2016), pág. 14.

[1380] Explica que estas medidas serían la creación de una Comisión de emergencia dentro del organismo de cuenca, la constatación de la activación de los planes de emergencia municipales, la intensificación de las campañas de ahorro hídrico, la disminución o prohibición de dotaciones para usos públicos, la reducción de hasta un 10% las dotaciones para uso agrícola, dando prioridad a los cultivos leñosos, la puesta en servicio de infraestructuras de sequía, el seguimiento y evaluación de los caudales ambientales, la actividad del Centro de Intercambio de Derechos de uso de agua, los controles de calidad del agua, el prorrateo de caudales entre usuarios de grandes zonas regables, información a las CCAA [EMBID IRUJO (2018), págs. 56 y 57).

[1381] SETUÁIN MENDÍA (2018), págs. 156-157.

en los términos que marca el artículo 58 del TRLA[1382]. Este precepto se articula como una situación excepcional (por circunstancias de sequía extraordinaria, o sobreexplotación grave de acuíferos o similares estados de necesidad o urgencia) en la que el Gobierno va a tener que adoptar medidas extraordinarias sobre la utilización del dominio público hidráulico, tras oír al organismo de cuenca, que pueden coincidir o no con las establecidas en el PES para la fase de emergencia[1383].

Evidentemente, si estas medidas excepcionales y urgentes se ven afectadas por el principio de reserva legal, como ocurre cuando tienen como objeto exenciones fiscales, necesariamente deben adoptar la forma de Real Decreto-ley. Pues bien, esta vía alternativa pone en funcionamiento el aparato gubernativo del Estado porque lo exige la gravedad de las circunstancias acaecidas, requiriendo la adopción de medidas excepcionales y urgentes, de inmediato cumplimiento. Lo explica Setuáin Mendía: cuando se opta por esta posibilidad debe responder realmente a una situación real de excepcionalidad que vendrá marcada por la intensidad y duración de la sequía (es decir, "cuando el fenómeno alcance su máxima expresión"[1384]), descartando su adopción como un recurso preferente y automático ante cualquier atisbo de sequía. Precisamente, otros autores, como Brufao reprueban el uso masivo que se efectúa de estas normas excepcionales para tratar la sequía, aunque centrando su discurso en la norma con rango legal[1385].

Ciertamente los autores no se cansan de repetir algo evidente, y es que la sequía es un fenómeno recurrente y, por ende, consustancial a las características climatológicas de nuestro país. De tal modo, que no puede considerarse siempre un fenómeno excepcional que requiera de medidas de protección y de gestión del dominio público hidráulico distintas de las habituales (propias de una planificación específica como los PES), sino que debe considerarse un factor condicionante de la ordenación y gestión ordinaria del recurso hídrico y, por lo tanto, se debe contemplar en la planificación hidrológica, evitando caer en la tentación de abusar de las normas excepcionales para tratar una situación que ya es común en buena parte del territorio español[1386].

[1382] Llevando implícita la declaración de utilidad pública de obras, sondeos o estudios necesarios para su desarrollo, a efectos de ocupación temporal o expropiación forzosa.

[1383] Como lo expresa Setuáin (2018), pág. 157. Es más, cabría sostener que las medidas excepcionales aprobadas en Decreto por el Gobierno a tenor del artículo 58 TRLA (normalmente previa petición de los organismos de cuenca, aunque el citado precepto se refiera únicamente a la audiencia previa de los mismos), deberían ser distintas de las fijadas en fase de emergencia por los PES. Y es que es dable mantener la aplicación de estas últimas por los Organismos de cuenca, en virtud de sus funcionales legales, sin esperar a dicho reglamento excepcional.

[1384] SETUÁIN MENDÍA (2018), pág. 159.

[1385] BRUFAO CURIEL (2012), págs. 199-239.

[1386] Aun refiriéndose al contexto americano, llevan razón autores como Liber Martín y Mauricio Pinto cuando muestran disconformidad con el tratamiento excepcional de la escasez de agua en territorios áridos y semiáridos para justificar una suspensión del ordenamiento jurídico común mediante la aprobación, e incluso la prórroga, de medidas extraordinarias. Y explican bien que ello viene a poner de manifiesto la deficiente solución que ofrecen los institutos existentes en el régimen jurídico ordinario para afrontar situaciones crónicas de escasez, demandando una reforma urgente para adaptar la norma vigente a la situación real de facto. [MARTÍN y PINTO (2015), pág. 148.]

Por ello, los Planes Hidrológicos deben ser los instrumentos que contemplen una ordenación y administración hídrica en función del riesgo de sequía y, por ende, marquen la pauta de la prevención con medidas al respecto, más allá de tener que lidiar, si es el caso, con una escasez estructural del agua (como se le exige actualmente), determinando la forma de gestión y administración permanente del agua en su territorio. Además, si como explica Brufao, la planificación especial (los PES) únicamente tienen virtualidad cuando acaecen los efectos de la sequía, (aunque sea de manifestación incipiente como la fase de prealerta), es escaso el margen para integrar medidas preventivas. Motivo que confirma que el Plan Hidrológico debe asumir medidas de prevención para evitar la escasez o mitigar la gravedad de sus daños antes de que se produzca o se agudice la situación de sequía.

B. Los aspectos financieros específicos en torno a la escasez de agua que se contemplan en los Planes Especiales de Sequía y en los propios Planes Hidrológicos

A pesar de lo dicho en el apartado anterior, si se desciende concretamente al contenido de la planificación especial al objeto de hallar referencias específicas de carácter económico-financiero que contribuyan a paliar los efectos de la sequía, se puede constatar que escasamente se encuentra alguna mención sobre el particular. Lo que significa que el instrumento económico tiene actualmente un parco recorrido en el elenco de medidas previstas en los PES para gestionar la sequía en las distintas fases en las que se manifiesta, incluida la fase de normalidad.

Del mismo, la planificación hidrológica presenta puntuales directrices obligatorias (ubicadas, por ende, en su parte normativa) respecto a cuestiones financieras que estén vinculadas directamente con los aspectos que se pueden vincular con la gestión del riesgo de sequía, en los términos que han sido expuestos a lo largo de esta investigación.

Para ello se utilizará el esquema trazado por el profesor Jiménez Compaired[1387] para advertir que solo determinados planes recogen alguna indicación genérica de corte financiero, en la línea de lo que mínimamente puede exigirse a las Administraciones.

Así en los PES cantábricos se recoge alguna propuesta para las etapas de prealerta, alerta y emergencia consistente en la penalización de consumos excesivos y estudio de incentivos por consumos responsables[1388]. En la planificación anterior (cuando estaban unificadas bajo la cuenca hidrográfica del Norte) había mención expresa al establecimiento de tarifas estacionales en la fase de normalidad[1389]

[1387] JIMÉNEZ COMPAIRED y otros (2019), págs. 208 y ss.

[1388] Memoria del PES vigente de la DH del Cantábrico occidental (págs. 189 y 190) y de la DH del Cantábrico oriental (págs. 145 a 150).

[1389] Memoria del PES derogado (versión 2007), en el capítulo 7, págs. 2 y 6.

Las medidas que recoge el PES de la DH del Duero en fase de emergencia incluyen una relativa a la posible modificación coyuntural de tarifas y cánones. La finalidad es evidente, cuando no se trataría propiamente de una medida de prevención, sino una medida paliativa para tratar de contrarrestar el perjuicio de los usuarios del agua[1390].

En el PES de la DH del Guadiana se proponen actuaciones sobre las tarifas que disuadan el consumo en fase de prealerta[1391].

En el PES de la DH del Segura se recoge en fase de emergencia la medida relativa a la revisión de tarifas con mayor progresividad, a través de las Ordenanzas correspondientes, a fin de evitar los consumos abusivos[1392].

El siguiente paso será comprobar los planes de las cuencas intracomunitarias para advertir no son un poco más explícitos a la hora de recoger medidas financieras que puede adoptarse en la gestión de las sequías.

Así, en el caso de los PES de las cuencas andaluzas, se advierte que todos ellos incluyen una medida en fase de emergencia consistente en la modificación coyuntural de tarifas en abastecimientos, a través de las ordenanzas correspondientes, amparada por la situación de excepcionalidad, de manera que se penalicen económicamente los consumos elevados[1393].

Anteriormente, se ha explicado en diversas ocasiones que el Decreto balear 54/2017, incluye en su artículo 13 que recoge como una medida preventiva la obligación de los ayuntamientos de confeccionar un plan de gestión sostenible del agua que contenga necesariamente el establecimiento de tarifas que graven los consumos suntuarios y abusivos y cumplan las exigencias de la directiva marco del agua con respecto a la recuperación de costes del ciclo integral del agua. Unido a ello, el artículo 18 de la citada normativa autoriza a las entidades gestoras del abastecimiento para que en estado de alerta pueden revisar las tarifas o tasas del servicio de suministro de agua, si se considera necesario como medida de gestión de la demanda.

Ya se ha explicado también la obligación que recoge el plan balear respecto a la exigencia a los municipios conectados a la red de suministro de agua desalada a adquirir un nivel determinado de agua desalada en el caso de llegar al estado de alerta, pudiendo incrementar las tarifas en razón al aumento de los costes.

En el PES de la DH de Galicia-Costa ya se advierte que en fase de normalidad debe analizarse la necesidad de modificación de la estructura tarifaria. También

---

[1390] Memoria del PES de la DH del Duero (pág. 326).

[1391] Memoria del PES de la DH del Guadiana (pág. 403).

[1392] Memoria del PES de la DH del Segura (pág. 299).

[1393] Memoria del PES de la DH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas (pág. 215). Memoria del PES de la DH del Tinto, Odiel y Piedras (pág. 106). Memoria del PES de la DH Guadalete-Barbate (pág. 125).

menciona que la Administración Hidráulica de Galicia recomendará la aplicación por parte de la Administración competente de medidas que afecten al sistema tarifario, ya que está constatado por su aplicación que un sistema tarifario por tramos en el que se graven los consumos más elevados es una medida de ahorro de consumo eficaz y que asimismo se velará por la aplicación del principio de recuperación de costes en la línea de lo establecido en la DMA. Recoge como medidas tácticas de la fase de alerta la modificación de la estructura tarifaria en fase de alerta de la sequía. Y, en el marco del sistema de seguimiento del plan de sequía, plantea analizar los indicadores relacionados con las medidas implantadas, como la modificación temporal del régimen tarifario y penalización de excesos; o el incremento de recaudación por la modificación del régimen tarifario y las penalizaciones[1394].

Respecto a los planes hidrológicos vigentes (segundo ciclo, 2016-2021), ocurre más de lo mismo, y son muy pocas las menciones respecto a las cuestiones que nos interesan.

En el caso de los planes cantábricos se recogen algunas indicaciones que deben destacarse, haciendo mención únicamente al correspondiente a la parte occidental, por ser idéntico al de la parte oriental. A tal efecto, se plantean directrices en torno al principio de la recuperación de los costes de los servicios del agua, con mención expresa del artículo 111bis del TRLA. En cuanto a la tarificación de los servicios del agua para usos urbanos e industriales se recomienda que las tarifas tengan, además de una cuota fija, una cuota variable obligatoria y progresiva en función del consumo de agua, proponiéndose que la cuota fija no incluya ningún consumo mínimo de agua. Para el establecimiento de las tarifas progresivas se proponen diferentes tramos de consumo con una escala de progresividad adecuada para recuperar costes, ahorrar recursos, y penalizar el consumo ineficiente y no sostenible. Para los usos industriales, se advierte, podrán considerarse bonificaciones en función de la contribución al uso sostenible y al ahorro del agua mediante la utilización de las mejoras técnicas disponibles (art. 65 del Plan del Cantábrico Occidental). Igualmente se determinan directrices para la elaboración de planes de gestión de la demanda, planteando el establecimiento de sistemas de información sobre el uso del agua con el objetivo de disponer de información sobre las características de la demanda de los usos del agua y de sus tendencias para desarrollar políticas de ahorro y uso racional del agua; garantía de control mediante la instalación de contadores individuales; fomento del uso de tecnologías ahorradoras de agua; etc.), así como recoge la necesidad de actualización tarifaria bajo criterios de recuperación de costes y fomento del ahorro de agua (art. 66). También recoge directrices en cuanto a la transparencia, requiriendo que la política de tarificación del agua debería ser transparente y de fácil comprensión para que tenga un efecto incentivador y los usuarios utilicen de forma eficiente los

[1394] Memoria del PES de la DH de Galicia-Costa (págs. 133, 134, 136 y 150).

recursos. Se debería potenciar la divulgación de la información entre los usuarios sobre los diferentes conceptos de las tarifas del ciclo integral del agua, así como los beneficios ambientales, sociales y económicos de un uso eficiente y sostenible del recurso (art. 67).

El PH de la DH del Segura recoge la recuperación del coste financiero de los servicios públicos del agua y de los costes ambientales no internalizados a los efectos de fomento de un uso cada vez más eficiente del agua y del resto de bienes de dominio público hidráulico, contribuyendo con ello al logro de los objetivos de buen estado y de mejora de la atención de las necesidades de agua. En su cumplimiento, añade que las autoridades con competencias en el suministro establecerán estructuras tarifarias por tramos de consumo, con la finalidad de poder atender las necesidades básicas a un precio asequible y desincentivar los consumos excesivos (art. 57).

Por último, el plan que recoge alguna mención destacable es el correspondiente al Tajo, que, tras menciones similares a las expresadas en el apartado anterior, señala que las Administraciones competentes llevarán a cabo las actuaciones necesarias para que el régimen económico-financiero relativo a los usos del agua se calcule a partir del agua realmente utilizada por cada usuario, evitando la ponderación por superficies. Transitoriamente –dice-, se podrán utilizar ponderaciones favorables a las superficies de riego más eficientes, tanto por los sistemas de aplicación en parcela como por la eficiencia en las infraestructuras de transporte y distribución, o por el grado de organización en la distribución del agua (art. 39).

CAPÍTULO VII:

LA APORTACIÓN ESPECÍFICA DEL DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO EN LA PREVENCIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIÓN: UNA ESCASA IMPLICACIÓN MARCADA POR LA FALTA DE INSTRUMENTOS ECONÓMICOS DE RECUPERACIÓN DE LOS COSTES

Con un tratamiento muy diferente al que se ha expuesto en capítulos precedentes sobre el riesgo de sequía, hay que admitir que en nuestro país no existen instrumentos económicos específicos que permitan recuperar propiamente los costes de medidas encaminadas a evitar el riesgo de inundación o a reducir sus efectos dañinos. Y, por lo mismo, tampoco se constata una aportación de los mismos en aras de políticas disuasorias sobre actividades que puedan provocar o agravar las consecuencias de una inundación. No obstante, exploraremos las posibilidades que ofrece el Derecho financiero y tributario al servicio de ambas direcciones. Aunque ya se adelanta que puede ser más factible respecto de la primera finalidad, siempre que se incorporen unos mimbres legales diferentes a los existentes en la regulación vigente.

Si se acometiera el estudio de esta cuestión desde la perspectiva de la financiación del gasto que generan las medidas de prevención de avenidas e inundaciones, teniendo en cuenta que fundamentalmente está cubierta mediante las transferencias provenientes de los presupuestos de las distintas Administraciones, cabría mencionar la presencia a nivel de la Unión Europea de instrumentos económicos específicos, cuyos fondos pueden estar destinados a cubrir los costes de inversión de las mismas. Se trata de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, a los que se unirían otros programas de financiación que pueden albergar proyectos relativos a la gestión del riesgo de inundación (Programa Life)[1395]. Ello, no obstante, no se hace una mención detallada de estas particularidades a pesar de que contribuyan a financiar las medidas preventivas de inundación, dado que no dejan de suponer transferencias económicas de la Administración europea para sostener el gasto en inversión acometido con este fin. Y, por lo tanto, se alejan del objeto de investigación centrado en los tributos y resto de exacciones que pueda relacionarse específicamente con la gestión de este riesgo hidrológico.

[1395] Para un mayor conocimiento sobre la cuestión y su incidencia en los proyectos de inversión acometidos en diversas demarcaciones hidrográficas de nuestro país puede consultarse el análisis ofrecido por el profesor JIMÉNEZ COMPAIRED en obra ya citada anteriormente [JIMÉNEZ COMPAIRED, LACAMBRA ORGILLÉS y MOLINOS RUBIO (2019), págs. 61 a 73.

El presente capítulo comienza destacando el papel de la planificación específica como marco esencial en el que se desgranan las actuaciones de gestión del riesgo, para pasar a constatar posibles vías de financiación a través de instrumentos vinculados directamente con estas medidas públicas. Posteriormente, se analizarán tres problemas concretos de carácter financiero en torno a la prevención del riesgo, esto es el tratamiento de la función de laminación dentro del tributo asociado al abastecimiento en alta (canon de regulación), las posibilidades de sostener el gasto de SAIH mediante figuras específicas a tal fin y la contribución a la gestión pública del riesgo de inundación a través de los tributos relacionados con el ámbito inmobiliario y urbanístico.

1. EL RIESGO DE INUNDACIÓN EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN: LOS PLANES DE GESTIÓN DEL RIESGO DE INUNDACIÓN COMO MARCO BÁSICO DE PREVENCIÓN

La normativa europea (Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, de 23 de octubre de 2007, relativa a la Evaluación y gestión de los riesgos de inundación), adaptada a nuestro derecho interno por el RD 903/2010, de 9 de julio, traza el proceso que debe guiar toda estrategia de reducción de las consecuencias negativas de las inundaciones, con dos pilares fundamentales: la cartografía y la planificación. Ambas se desarrollan a lo largo de las tres fases marcadas por la propia norma comunitaria: evaluación preliminar del riesgo de inundación, mapas de peligrosidad y riesgo y plan de gestión del riesgo de inundación.

Así, la primera de ellas consistente en la evaluación preliminar del riesgo[1396] de la que surgen las áreas de riesgo potencial significativo de inundaciones y que, posteriormente, sirven de base para confeccionar los mapas de peligrosidad y mapas de riesgo de inundación, que se integran en el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables, delimitando la zonificación inundable bajo tres criterios: alta probabilidad de inundación[1397], probabilidad media si el período de retorno es mayor o igual a 100 años y baja probabilidad si este período de retorno

[1396] Llevada a cabo por los organismos de cuenca en colaboración con autoridades de Protección Civil de las CCAA y de la Administración General del Estado junto con otros órganos competentes autonómicos. O en caso de cuencas intracomunitarias, la tarea se encomienda a las Administraciones autonómicas con competencia en las mismas.

[1397] La normativa citada no facilita los parámetros que determinen la alta probabilidad como sí ocurre en las otras dos calificaciones en base al período de retorno. En la citada Directriz de Planificación de Protección Civil de Riesgos de Inundación se delimita la zonificación susceptible de inundación, distinguiendo la "zona de inundación frecuente" cuando las avenidas tengan un período de retorno de 50 años. A lo que se une la "zona de inundación ocasional", con avenidas con período de retorno de 50 a 100 años y la "zona de inundación excepcional", con avenidas con período de retorno de 100 a 500 años. Unido a ello, también efectúa una clasificación de zonas en base a los daños que pueden producirse.

es igual a 500 años[1398]. Tanto la evaluación preliminar como ambos tipos de mapa tienen reflejo en la tercera fase, la elaboración de los planes de gestión del riesgo de inundación[1399]. Estos instrumentos planificadores están concebidos legalmente para incluir todos los aspectos que sean precisos a fin gestionar el riesgo en clave de prevención, protección y preparación. La norma exige específicamente que los mismos fijen los objetivos de la gestión y las medidas para lograrlos[1400], pero también le obliga a realizar una estimación del coste de cada una de las actuaciones programadas, junto con la Administración responsable de su ejecución y la previsión de financiación de las mismas, precisamente para garantizar su viabilidad[1401].

A pesar de que la regulación contenida en el RD 903/2010 parece que da la suficiente cobertura legal[1402] para que la planificación no hubiese sido únicamente la plasmación de directrices en clave puramente gestora, sin vocación de ordenación. Sin embargo, los vigentes planes[1403] marcan unas pautas programadas de actuación, sin inclusiones normativas propias y amparándose en aquellas obligaciones que ya figuran impuestas en las normas sobre agua y en los propios planes hidrológicos de cuenca. Por lo tanto, como ha mantenido el profesor Embid Irujo[1404] los planes de gestión del riesgo de inundación no tienen el carácter normativo. Pese a ello, concurre cierta paradoja. Efectivamente, los planes específicos carecen de tintes normativos y, por ende, de eficacia vinculante[1405], pero sus previsiones deben tener reflejo, no solo en los planes hidrológicos, sino también en los planes de protección civil y en otros más especiales, como los de desarrollo agrario, política

---

[1398] El período de retorno es el inverso de probabilidad de que en un año se presente una avenida superior a un valor dado.

[1399] Corresponde la tarea en el caso de cuencas intercomunitarias, al Organismo de cuenca con la colaboración de la Dirección General de Protección Civil, la Dirección General de Urbanismo, la Dirección General de Costas del Estado, el Servicio Meteorológico, el Departamento de Agricultura, las Oficinas en materia de Cambio Climático, el Consorcio de Compensación de Seguros y la Entidad Nacional de Seguros Agrarios. Una vez elaborados, estos planes son elevados a los Comités de Autoridades Competentes (CAC) de cada demarcación y a la Comisión Nacional de Protección Civil, examinados por el Consejo Asesor de Medio, e informados por el Consejo Nacional del Agua, siendo por tanto el resultado de un amplio proceso de participación pública.

[1400] Pero dejando un amplio margen de concreción de las medidas, seguramente pensando en la idiosincrasia de cada cuenca hidrográfica.

[1401] Anexo del RD 903/2010.

[1402] En el artículo 11, sobre todo en sus apartados segundo y siguientes.

[1403] Los planes de gestión de riesgo de inundación vigentes en nuestro país se aprobaron mediante cuatro Reales Decretos: el correspondiente a las demarcaciones hidrográficas del Guadalquivir, Segura, Júcar y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana, Ebro, Ceuta y Melilla fue aprobado por el RD 18/2016 de 15 de enero; el correspondiente a la demarcación hidrográfica de Galicia-Costa por el R.D 19/2016 de 15 de enero; el correspondiente a la demarcación hidrográfica del Cantábrico Occidental y a la parte española de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental mediante el RD 20/2016 de 15 de enero; finalmente, el relativo a las cuencas internas de Andalucía: demarcaciones hidrográficas del Tinto, Odiel y Piedras; Guadalete y Barbate y Cuencas Mediterráneas andaluzas por RD 21 /2016 de 15 de enero.

[1404] EMBID (2018), pág. 56.

[1405] Como sostiene el profesor Menéndez Rexach, los Planes de Gestión del Riesgo de Inundación son planes de "gestión" y no de "ordenación", dado que cumplen una función de coordinación interadministrativa, marcando las pautas en las que pueden guiarse los organismos para prevenir y afrontar las inundaciones. MENÉNDEZ REXARCH (2016), pág. 12.

forestal o infraestructuras del transporte[1406]. Además, sus criterios y la cartografía que engloba deben ser respetados por instrumentos de relevancia indiscutible en la reducción del riesgo, como son los de ordenación territorial y urbanística[1407].

Ciertamente, en esta materia urbanística, son las Administraciones autonómicas y locales con competencia expresa las que delimitan en la planificación del suelo las zonas indudables y las que determinan las autorizaciones y concesiones para el uso de estas zonas, pero deberán tener necesariamente en cuenta los datos y estudios sobre inundaciones que les remitan las autoridades de cuenca (art. 11.2 TRLA y 59.3 RPH).

Uno de los contenidos del plan de gestión del riesgo de inundación, ya se ha dicho, está conformado por las medidas que deben aplicarse para cumplir los objetivos fijados en la gestión del riesgo de inundación. Evidentemente, estas medidas, muchas de ellas de carácter ejecutivo, no estarán revestidas de la vinculatoriedad y exigibilidad que se predica cuando su contenido es normativo. Ahora bien, conforme al acertado planteamiento de Setuáin Mendía[1408] (oportuno en este caso, aunque se realice a propósito de otro aspecto del derecho de aguas), ello no significa que la Administración no quede comprometida por el cumplimiento del resultado pretendido por la misma, asumiendo la responsabilidad de cubrir la necesidad que justifica la adopción de la medida ejecutiva, incluido el plazo de su materialización, si estuviera fijado en el plan. Algunos investigadores[1409] ponen el foco en la prioridad de los programas de medidas incluidos en el PH y en la planificación específica sobre el riesgo de inundación, aunque advierten que su ejecución efectiva puede verse afectada por la dispersión normativa y competencial. De ahí que surjan iniciativas que abogan por una reforma legal que integre el régimen general de los planes de gestión del riesgo de inundación (también de sequía) en el cuerpo de la ley, incorporando sus aspectos más relevantes en la legislación básica en materia de agua y ordenación territorial.

En el Anexo del RD 903/2010 (Parte A. I. h) se recoge el contenido posible del programa de medidas, que debe ser incluido en el plan de gestión de riesgo de inundación, advirtiendo que estará conformado por medidas preventivas y paliativas, estructurales y no estructurales, enumerando, sin ánimo de exhaustividad, las siguientes: la restauración fluvial y la restauración hidrológico-agroforestal de las cuencas; la mejora del drenaje de infraestructuras lineales; de predicción de avenidas; la protección civil; la ordenación territorial y urbanismo; la promoción de los seguros frente a inundación sobre personas y bienes y, en especial, los segu-

---

[1406] En este sentido, se expresan tanto el mentado artículo 14 como el 15 del RD 903/2010.

[1407] Artículo 15.1 RD 903/2010: "Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, no podrán incluir determinaciones que no sean compatibles con los planes de gestión del riesgo de inundación, ni con la normativa sectorial aplicable a cada origen de inundación."

[1408] SETUÁIN MENDÍA (2020), pág. 96.

[1409] ARANA GARCÍA, CONDE ANTEQUERA, NAVARRO ORTEGA y GARRIDO MANRIQUE (2016), pág. 308.

ros agrarios. Junto a ello, hay que mencionar a los embalses y presas que, como infraestructuras de regulación del agua, también pueden contribuir a la prevención de avenidas e inundaciones a través de la laminación. Sin obviar la posibilidad de permitir acciones de inundación controlada de determinados terrenos.

Y, en este contexto, la normativa reglamentaria exige que las medidas estructurales tienen que venir acompañadas de los estudios coste-beneficio que justifiquen la viabilidad de su ejecución, unido a la necesidad de que se incluya como una parte esencial del contenido del plan una estimación del coste de cada medida, así como la Administración encargada de su ejecución y la forma de financiación. Respecto a esto último, hay que advertir que las fórmulas financieras reflejadas en la planificación específica no dejan de girar en torno al monto presupuestario asignado por la Administración competente o al apoyo financiero de fondos transferidos por parte del Estado o de la Unión Europea.

2. LA FINANCIACIÓN DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS DE LA INUNDACIÓN A TRAVÉS DE TRIBUTOS ESPECÍFICOS U OTROS INSTRUMENTOS FINANCIEROS DESTINADOS ESPECIALMENTE A ESTOS FINES

Ya se ha apuntado que medidas de prevención las hay de diversa consideración. La clasificación legal de las mismas distingue según su carácter estructural y no estructural, bajo las definiciones que recoge el artículo 3 del RD 903/2010. De tal forma que las medidas estructurales se identifican con obras de infraestructuras que actúan sobre los mecanismos de generación, acción y propagación de avenidas, alterando sus características hidrológicas o hidráulicas. Y, por su parte, las medidas no estructurales se definen como aquellas que, sin actuar directamente sobre las avenidas, afectan a la susceptibilidad de la zona inundable frente a los daños.

Sea como fuere, la tendencia actual se ha impuesto a favor de las llamadas infraestructuras verdes, que tienen como centro de operación el propio ecosistema, donde se aplican medidas de conservación de cauces, restauración hidrológico-forestal u ordenaciones agrohidrológicas[1410]. En ellas se encuadran las denominadas Medidas Naturales de Retención de Agua (más conocidas por sus siglas en inglés, NWRM, esto es, *Natural Water Retention Measures*). Y, todas ellas, se materializan en múltiples actuaciones, como la mejora de conductividad longitudinal, la laminación natural de avenidas, la recuperación de las llanuras de inundación, las medidas para el control de la erosión, la restauración de humedales o el drenaje urbano sostenible, entre otras.

[1410] Un compendio de las medidas aplicadas puede apreciarse en el Resumen ejecutivo de los planes de gestión del riesgo de inundación de las demarcaciones hidrográficas del Guadalquivir, Segura y Júcar; así como la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Miño-Sil, Duero, Guadiana, Ebro, Ceuta y Melilla, emitido por el ministerio competente en septiembre de 2015.

Desde el punto de vista financiero, es inevitable insistir que estas medidas de prevención de las inundaciones programadas en los planes específicos se acometen esencialmente a través de los presupuestos de las Administraciones competentes. Como reconocen los analistas[1411], es indudable la relevancia que tienen estas medidas preventivas en muchas demarcaciones hidrológicas (Segura, Ebro, Júcar), a pesar de que sus principales gestores, los organismos de cuenca, no cuentan con ningún instrumento de recuperación de sus costes. El motivo principal se ha basado en una dificultad para determinar los sujetos beneficiados a los que obligar a sostener específicamente sus gastos a través de los instrumentos económicos existentes, por esa vocación de servicio a la colectividad que se viene atribuyendo a este tipo de actuaciones.

Setuáin Mendía[1412] nos recuerda que una regla ineludible es la obligación de tarificar los servicios del agua, pese a que en algunos países comunitarios solo se contempla esta exigencia en cuanto a los servicios de abastecimiento y depuración, excluyendo otras actividades, entre las que se encuentra la protección contra las inundaciones. La autora reflexiona con atino que *"no cabe considerar a priori y sin más análisis que el coste de determinados servicios no va a recuperarse con el argumento habitual de que los usuarios finales son difíciles de singularizar al tratarse de usos colectivos"*. Concluyendo que *"también en estos casos suelen existir mecanismos de recuperación con mayor o menor alcance"*.

Actualmente no existen en nuestro ordenamiento jurídico figuras tributarias o financieras que específicamente sirvan para sostener el gasto de gestión del riesgo de inundación. Es cierto que alguna de las tasas que conforman el régimen económico-financiero del agua, como es el canon de utilización del dominio público hidráulico o el canon de control de vertidos, tienen afectada su recaudación a los fines de protección y mejora del medio hídrico[1413]. Y esta generalidad con la que se anuncia la afectación, ha llevado a algún análisis doctrinal a insinuar su extensión a medias de salvaguarda contra avenidas[1414], pero lo cierto es que su recaudación parece más encaminada a un solo fin: proteger ese medio hídrico de la amenaza provocada por la intervención del sujeto que ocupa, utiliza o vierte al dominio público hidráulico.

La falta de instrumentos económicos específicos en España que permitan recuperar los costes de inversión pública agrava el déficit de financiación que sufren las Administraciones, sobre todo los organismos de cuenca en el cumplimiento de sus funciones y, en concreto, en la realización de los programas de medidas.

[1411] MAESTU y DEL VILLAR (2019), págs. 341 y 342.

[1412] SETUÁIN MENDÍA (2016), pág. 260.

[1413] En algún otro caso puede entreverse una afectación del tributo a acciones contra inundaciones. Así, el canon vasco del agua tendría como el destino legal el ámbito de las obras públicas declaradas de interés general en la planificación (art. 43.1 c de la Ley 1/2006). Y entre esas infraestructuras se encuentran las obras hidráulicas declaradas de interés general que sean realizadas a consecuencia de inundaciones (art. 38.1 b de la citada norma).

[1414] SETUÁIN MENDÍA (2016).

Efectivamente, las dificultades financieras inciden claramente en la imposibilidad de llevar a buen término las actuaciones reflejadas en los programas de medidas, también respecto de la gestión del riesgo de inundación.

Precisamente los documentos iniciales confeccionados para la revisión de la planificación de tercer ciclo, los EPTI, recogen los datos del Informe sobre Seguimiento de los Planes Hidrológicos que se presentó al Consejo Nacional del Agua en octubre de 2018, indicando que, a finales del año 2017 (cuando se había alcanzado el 33% del tiempo del segundo ciclo de planificación), la inversión realizada entre todas las Administraciones competentes en la materia sobre el territorio nacional solo había llegado al 13% del total del importe programado. Esto significaba una parca ejecución de las medidas programadas, que, fundamentalmente, está afectando a las medidas ambientales.

Pues bien, entre estas medidas ambientales se incluyen las relativas a la gestión del riesgo de inundación y de otros fenómenos hidrológicos extremos. Y, revisando la información concreta de algunas demarcaciones hidrográficas, se constata en alguna de ellas, como en la parte española de la DH del Tajo, que en el año 2017 el avance en la ejecución de las medidas programadas en torno a los fenómenos extremos era nulo, es decir, no se habían ejecutado ninguna de las 75 actuaciones previstas con estos fines en el ciclo de planificación vigente.

Ni que decir tiene que esa deficiente financiación contribuye a que el organismo de cuenca no pueda ejecutar puntualmente las medidas del programa. Y esa situación se achaca principalmente a la carencia de figuras finalistas y a la merma en las transferencias públicas de otras Administraciones. Cierto que dichos estudios preliminares también ponen el acento en la responsabilidad imputable a CCAA y Administraciones locales, que no han realizado las medidas de su competencia, aunque también mencionen dificultades de disponibilidad económica[1415].

Hay que decir que en otros países sí que existen instrumentos económicos específicos destinados a financiar las medidas de prevención del riesgo de inundación, es el caso del impuesto francés para la gestión de los medios acuáticos y la prevención de inundaciones (el llamado impuesto de inundación o *taxe GEMAPI*). Se trata de un impuesto local, de implementación facultativa por entidades supramunicipales y municipios, con el fin de recaudar ingresos para financiar medidas de reducción del riesgo de inundación y otras actuaciones de protección del medio hídrico, cubriendo no solo gastos de inversión y operativos, sino también de renovación de instalaciones existentes. Este impuesto está concebido como una especie de recargo a cuatro impuestos prediales (los que gravan inmuebles construidos, inmuebles no construidos, vivienda[1416], así como la llamada "cotización inmobi-

---

[1415] Véase, a título de ejemplo, la explicación detallada en el documento de Esquema de Temas Iniciales de la parte española de la DH del Tajo correspondiente al tercer ciclo de planificación realizado en diciembre de 2020 (págs. 202 y ss).

[1416] A partir de 2023 está previsto que solo se aplique en el caso de segundas viviendas.

liaria empresarial"), que permiten cuantificar, mediante una fórmula compleja, su cuota individual. Ahora bien, el tributo no puede exceder la suma de 40 euros por habitante que resida en el territorio de aplicación ni el monto anual puede superar el coste estimado de las medidas, objeto de financiación.

Pero no solo se podrían arbitrar figuras específicas para sostener el gasto en gestión del riesgo de inundación como sucede en el ejemplo someramente referenciado, sino que es factible que la implementación de nuevos tributos en el ámbito del agua, como puede ser el mencionado impuesto sobre la extracción o captación de agua, permitan obtener ingresos para financiar las medidas preventivas de este fenómeno con la mera afectación expresa de su recaudación al gasto en los programas de medidas destinados a la protección del medio hídrico, entre las que necesariamente deberán incluirse las correspondientes a la defensa contra avenidas.

3. ASPECTOS FINANCIEROS DESTACADOS SOBRE LAS MEDIDAS ESTRUCTURALES Y NO ESTRUCTURALES DE PROTECCIÓN CONTRA INUNDACIONES

Ciertamente en la normativa vigente apenas se vislumbran aspectos financieros o tributarios que, de una forma específica, estén relacionados directamente con este fenómeno hidrológico de la inundación. Tal vez el aspecto más destacable tiene que ver con el servicio de laminación que prestan embalses y presas. Esta medida estructural de carácter preventivo se ha contemplado, desde la perspectiva tributaria, como una partida de descuento en el cálculo de los costes repercutibles en los usuarios de agua en alta. Motivo por el cual, su tratamiento legal se analiza seguidamente en este segundo apartado.

Junto a ello, hay que tener claro que los efectos de la laminación, prestados por estas obras hidráulicas, no dan plena garantía para reducir el riesgo y va a ser necesario contar con otras herramientas de prevención de inundaciones, como puede ser el aviso temprano y la buena gestión de ordenación del territorio. Y por ello, también estas dos medidas de carácter no estructural se observarán a continuación desde un cariz puramente financiero.

A. El servicio de laminación prestado por las obras hidráulicas de regulación: la falta de repercusión de su coste en el tributo correspondiente del artículo 114 del TRLA

La gestión de embalses y presas garantiza el almacenamiento, captación y regulación de los recursos hídricos, pero también sirve para laminar las avenidas, permitiendo racionalizar la salida de caudales y, por ende, reducir su impacto aguas abajo, evitando los daños que puede ocasionar una crecida por precipitaciones o deshielo.

Pues bien, teniendo en cuenta que la mayoría de infraestructuras hidráulicas tienen esta doble utilidad, destinando una parte de su capacidad a la laminación

de avenidas, su reflejo legal desde el punto de vista financiero implica un supuesto de excepción en la obligación de recuperar la totalidad de los costes asociados a estas obras públicas. Efectivamente, se entiende que una parte de la inversión y/o de los gastos de explotación de estas obras, en tanto destinadas parcialmente a cubrir la función de laminación, son irrecuperables. De este modo, se consideran costes que no pueden repercutirse a los usuarios a través de los tributos asociados con el abastecimiento en alta, como ocurre con el canon de regulación.

Es sorprendente que la legislación básica, que recoge el régimen económico-financiero del agua, omite la consecuencia económica, en forma de porcentaje deducible de la base imponible de dicho tributo, que habitualmente se viene aplicando por este servicio que prestan los embalses frente a la inundación. De hecho, ninguna referencia existe sobre el particular ni en el TRLA, ni en el RDPH, a pesar de ser el seno legal de la regulación de los tributos relacionados con estas obras hidráulicas.

Hay que acudir a la normativa relativa a la planificación hidrológica para encontrar las indicaciones relativas al tratamiento financiero de la cuestión, aunque su previsión es en términos meramente informativos. Así, el art. 42.2 del RPH establece que, dentro del contenido del PH relativo a la recuperación de costes, deberá recogerse información sobre los descuentos aplicados y, entre ellos, menciona a modo ilustrativo los correspondientes a la laminación de avenidas. Con un poco más de desarrollo, la Instrucción de Planificación Hidrológica califica la laminación de avenidas frente a las inundaciones como servicio no repercutible a los usuarios. Y en este caso sí que ordena que se estime su coste y que se diferencie de los costes que pueden repercutirse a través de los instrumentos financieros (art. 7.3).

En cualquier caso, esta mención reglamentaria que forma parte de las reglas de confección del plan hidrológico solo sirve para reforzar lo que debe calificarse como una absoluta discrecionalidad administrativa en el tratamiento fiscal que se otorga a una parte de los costes de las obras hidráulicas. Ya se ha dicho en varias ocasiones que el artículo 114.3 del TRLA establece la forma de cálculo anual de la base imponible del canon de regulación basada en la fijación de los costes de funcionamiento, conservación y Administración, más un porcentaje de amortización de la inversión.

Pues bien, un porcentaje de estos costes que deberían conformar la base imponible, va a ser objeto de descuento facultativo como consecuencia de la función de laminación, sin que el TRLA ni el reglamento que la desarrolla (RDPH) incluyan ninguna previsión legal al respecto, a pesar de ser el marco jurídico que regula dicho tributo, lo que garantizaría su plena legalidad[1417]. Además, la falta de concreción normativa en el cómo y cuánto debe suponer la reducción de costes de inver-

[1417] Hay que tener presente que conforme al artículo 10 de la LTPP, las cuantías exigibles para cada tasa se podrán concretar reglamentariamente pero siempre que se autorice por Ley y con subordinación a los criterios o elementos de cuantificación que determine la misma.

sión y/o explotación de las infraestructuras hidráulicas imputables a esta labor de defensa contra las avenidas, propicia una falta de coordinación y de homogeneidad entre las distintas demarcaciones hidrográficas en el cumplimiento del principio de recuperación de costes.

Si se siguen las invocaciones de la doctrina más autorizada[1418], no cabe descartar la aplicación de descuentos porcentuales sobre las cuotas tributarias que se derraman entre los usuarios con motivo de estos costes irrepercutibles, pero lo que sí debe ser objeto de reforma jurídica es la inclusión expresa de esta previsión en los preceptos legales que regulan los tributos.

En realidad, la justificación para excluir dichos costes atribuibles al servicio de defensa contra avenidas, es que se trata de un servicio de interés general, que reporta unos beneficios difusos en favor de la colectividad. Lo cual lleva a asumir que no existen sujetos identificados que obtengan un aprovechamiento o beneficio especial de la misma.

Esto explica el planteamiento plasmado en la planificación hidrológica de nuestro país en orden a que los costes vinculados con estas obras hidráulicas se calculan descontando un porcentaje que depende del grado de uso que se dedique a esta actividad de defensa ante las avenidas. Sin embargo, como se ha dicho, no se sigue el mismo procedimiento de cálculo de esta deducción en todos los planes hidrológicos, sino cada autoridad de cuenca lo ha adaptado a la forma de fijar los cánones de regulación en su territorio. Y ya se pudo advertir en apartados precedentes que existe una disparidad de metodología en la fijación de dichos tributos, que se refleja en todas sus partidas y, por lo mismo, también en los descuentos por laminación.

Al respecto cabe advertir como en la DH del Segura son los costes de amortización de la infraestructura los que se ven aminorados en un porcentaje general del 50% que se aplica en todos los embalses y presas de la cuenca, al considerar que todos ellos sirven al cometido[1419].

En la DH del Júcar los costes no repercutibles (entre los que se encuentran los asociados a la prevención de inundaciones como la laminación) triplican los costes repercutibles. Y, en este sentido, se reconoce que ni los gastos por laminación, ni aquellos que no puedan identificarse con regulación o gestión de los recursos hídricos pueden ser objeto de repercusión a los usuarios. A tal efecto, se aplica una minoración de costes en concepto de laminación, cuya proporción difiere según cada sistema de explotación, hasta alcanzar un 72% en el caso de la presa de Tous. Ya se advierte expresamente que esta última se construyó principalmente para dicho fin[1420].

[1418] JIMÉNEZ COMPAIRED (2019), pág. 257.

[1419] PH del Segura (2015-2021), pág. 73 del Anejo IX, correspondiente a la recuperación de costes.

[1420] Anejo IX de la Memoria del PH del Júcar (ciclo 2015-2021), así como en la propuesta del PH para el siguiente ciclo (2022-2027), pág. 41.

En la DH del Tajo, sin embargo, es previo a la imputación de costes a los usuarios cuando se efectúa una reducción de los costes en concepto de laminación de avenidas. El porcentaje de laminación se aplica sobre los costes que derivan de las actividades de captación y regulación[1421].

En la DH del Ebro, la gestión de avenidas se incluye dentro de los servicios de agua superficial en alta y se traduce en un descuento general del 30% dentro de los costes de inversión que sirven de base de cálculo de los cánones de regulación[1422].

En la DH del Guadiana se aplica un descuento general de los costes de explotación por laminación del 50% sobre la totalidad de los costes asociados a la infraestructura[1423].

En la DH del Duero, se reconoce en el PH vigente únicamente que la existencia de costes no imputables a los usuarios, por beneficiar a un colectivo más amplio, no puede financiarse a través de las tarifas del agua, sino que debe efectuarse vía impositiva mediante los presupuestos generales.

En las Demarcaciones Hidrográficas del Cantábrico Occidental y Oriental se contempla la protección contra avenidas por medio de obras de regulación como una excepción a la recuperación de costes[1424].

En la DH del Miño-Sil, la deducción por laminación de avenidas se aplica sobre los costes de inversión y este descuento se repercute, según el tipo de uso, sobre la totalidad de los costes, pero de forma proporcional al peso que cada usuario tenga en el monto de costes totales[1425].

Por su parte en la DH de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas se admite la detracción en la anualidad repercutida a los usuarios actuales de los costes de amortización asignados a la función de laminación de avenidas, que supone un tercio del de los costes, con una excepción relativa a la presa de Casasola, a la que se atribuye la utilidad principal de la laminación y, por lo tanto, el descuento se incrementa hasta los 4/5 del total de los costes[1426].

Unido a ello, se extiende la consideración del Estado como beneficiario de la obra hidráulica de interés general. Y, en este sentido, algún estudio[1427] solo contempla al Estado como usuario beneficiado en aquellas infraestructuras que tengan como fin primordial la protección frente a las avenidas, o la salvaguarda del medio ambiente.

[1421] Anejo 9 de la Memoria del PH del Tajo (2015-2021), pág. 57.

[1422] Memoria del PH del Ebro (2015-2021), pág. 168 y Anejo 10 del borrador del PH (2022-2027)

[1423] Memoria del vigente PH del Guadiana, pág. 384.

[1424] Memoria del vigente PH de la DH Cantábrico Occidental, pág. 57 y Memoria del vigente PH de la DH del Cantábrico Oriental, pág. 28.

[1425] Anejo 10 de la Memoria del PH de la DH del Miño-Sil (2016-2021), págs.187 y 188.

[1426] PH de las cuencas andaluzas mediterráneas (pág. 69 del Anejo IX).

[1427] PARRA RUIZ (2021), pág. 167.

En cualquier caso, aunque la laminación no sea la finalidad principal de determinadas presas y embalses, sino una función accesoria, la propuesta de atribución estatal se sigue reflejando en la planificación de las demarcaciones hidrográficas, e incluso se aplica en alguna de ellas. Así, cabe mencionar que el PH de la parte española de la DH del Duero recoge explícitamente la posibilidad de catalogar al Estado como beneficiario de aquellos sistemas de explotación que reserven coyunturalmente caudales para regular las avenidas, detrayendo su disponibilidad para usos privativos[1428].

En la DH del Júcar se advierte que el porcentaje de laminación de avenidas se aplica sobre los costes derivados de las actividades de captación y regulación (excluidas las amortizaciones de las obras construidas con anterioridad al 1 de enero de 1986) y que la cantidad resultante es la finalmente imputable al Estado por este concepto.

Por último, en el PH correspondiente a la DH del Guadiana se explica pormenorizadamente la justificación para atribuir la condición de usuario directo al Estado de las obras de regulación, precisamente por generar unos beneficios a favor del conjunto de la población, tales como la reducción de daños por avenidas, el incremento de actividad económica asociada a la regulación del agua en los territorios o el cumplimiento de objetivos ambientales[1429].

Pues bien, a mi entender, al margen de la posible atribución estatal de los beneficios del servicio de laminación, que justifica la repercusión al Estado de un porcentaje de la cuota tributaria, no debe descartarse la determinación de sujetos a quienes puede beneficiar especialmente la existencia de esta medida estructural. Teniendo en cuenta que legalmente se exige la confección de cartografía sobre las zonas de peligrosidad y riesgo de inundación, así como evaluaciones preliminares del riesgo, señalando las áreas de potencial riesgo significativo, es factible localizar instalaciones, edificios, infraestructuras, explotaciones agrícolas, ganaderas o de otro tipo de actividad económica, inmuebles o construcciones situados en zonas con probabilidad de que se vean afectados por una inundación[1430], que obtienen un beneficio directo como consecuencia de la laminación que ejercen las obras de regulación, si se ubican en territorio que se encuentra aguas abajo. En estos casos, la configuración del tributo en torno a la disponibilidad hídrica no debe ser determinante de su descarte, como no lo es cuando se admite la consideración del Estado como usuario. La interpretación tendría cabida en el tenor literal del art. 114.1 del TRLA concerniente al canon de regulación, que tiene un

---

[1428] Anejo 9 sobre "Recuperación de Costes" a la Memoria del PH de la parte española de la DH del Duero (pág. 71).

[1429] Memoria del vigente PH del Guadiana (2016-2021), págs. 386 y ss.

[1430] Refieren los análisis ministeriales de los PGRI que la mayoría de las zonas inundables de nuestro están ocupadas por cultivos de regadío (55%) frente al suelo urbano (9%) [Resumen ejecutivo de los planes de gestión del riesgo de inundación de las demarcaciones hidrográficas del Guadalquivir, Segura y Júcar; así como la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Miño-Sil, Duero, Guadiana, Ebro, Ceuta y Melilla (septiembre de 2015)].

contenido diferente al apartado siguiente relativo a la tarifa de utilización, donde sí se menciona expresamente la disponibilidad del agua (art. 114.2 TRLA). Ahora bien, parece inevitable que se tuviera que introducir alguna modificación legal a la vista del contenido de algunos preceptos que limitan los sujetos pasivos a quienes usan o se abastecen del agua (art. 297 y 299 RDPH) o establecen criterios basados en consumo, caudales o superficie cultivable (art. 301 TRLA)[1431].

En cualquier caso, una mínima reforma normativa permitiría que el coste del servicio de laminación se pudiera repercutir en sus beneficiarios con la determinación de un canon de regulación específico o de una tarificación especial dentro del canon de regulación previsto de forma general para esa obra. Y aunque la aprobación de estos tributos obligaría a discernir unos usuarios diferentes a los que aprovechan la mejor disponibilidad hídrica, no parece excesivamente complicado determinar los propietarios de los bienes inmuebles situados en zonas de riesgo de inundación. En cuanto a los criterios de reparto de la tasa deberían ser distintos lógicamente del parámetro principal basado en el consumo del agua, pero tal vez pudiera sustituirse el criterio de la superficie regable por la extensión superficiaria afectada por el riesgo de inundación según los datos cartográficos o aquellos derivados de los estudios de evaluación preliminar del riesgo.

B. El sostenimiento financiero del Servicio Automático de Información Hidrológica (SAIH) de los organismos de cuenca

Inicialmente ya se hizo hincapié en esta investigación en la importancia de este sistema de alerta temprana dentro de la gestión del riesgo de inundación como medida preventiva de protección frente a las avenidas. Y es evidente que la instalación, explotación y mantenimiento de las redes SAIH, así como su adaptación tecnológica ha supuesto y sigue suponiendo un importante gasto público. A título ilustrativo, un examen sobre costes concretos generados por estos sistemas de información, se realizó ya en el año 2009 por la Dirección General del Agua[1432], en el que se hace un balance de los costes producidos por la instalación y mantenimiento de los SAIH hasta el 31 diciembre de 2008 en las cuencas intercomunitarias, y en las intracomunitarias hasta la fecha de su traspaso, dando buena cuenta de la aplicación de ingentes importes[1433]:

- Inversión de la obra: 640.000.000 €
- Coste del mantenimiento: 159.000.000 €
- Coste de otros conceptos (asistencias técnicas, redacción de proyectos, etc.): 42.000.000 €

[1431] Puestos a introducir reformas legales en unos tributos con numerosas deficiencias, tal vez la sensatez requiera defender su sustitución por otras figuras tributarias que solucionen todos los escollos advertidos.

[1432] DIRECCIÓN GENERAL DEL AGUA (2009), pág. 15.

[1433] Algunas publicaciones del año 1996 hacían hincapié en el esfuerzo económico que suponía el mantenimiento y explotación del conjunto de SAIH existentes en España, aludiendo a cifras que llegaban a los 200 millones de pesetas [UTRILLAS y otro (1996), pág. 122].

Del mismo modo, puede señalarse algún otro dato relevante sobre el gasto público que genera este sistema de alerta, como se constata con el precio por el que se adjudicó el contrato de los servicios de explotación y mantenimiento del sistema automático SAIHEbro. En el año 2019 la Dirección General del Agua suscribió dicho contrato que ascendió a un importe de adjudicación de 6.741.760,09 €, para un período de 24 meses, según se refleja en el anuncio publicado sobre la formalización de dicho contrato de fecha 2 de octubre de 2019[1434].

Pues bien, el mantenimiento del SAIH de las Demarcaciones Hidrográficas viene siendo sostenido financieramente mediante aportaciones económicas de la Dirección General del Agua (una muestra de ello, es el ejemplo referido en el párrafo anterior). Lo que ocurre es que dicha financiación no siempre ha sido estable y no siempre ha estado exenta de ajustes y recortes presupuestarios cuando se han avecinado momentos de crisis económica, como los vividos en años pasados, y que obligaron a los Organismos de cuenca a tener que afrontar con fondos propios buena parte de dicha cobertura económica, tratando de forjar alternativas financieras para dar un sostenimiento adecuado al servicio de información[1435].

En este contexto, una de las vías de financiación planteadas por el profesor Jiménez Compaired, no sin advertir claros inconvenientes, ha sido la inclusión de los costes de mantenimiento como gastos que conforman la base imponible de los cánones de regulación y las tarifas de utilización del agua.

Tratando de desarrollar la consideración doctrinal con un planteamiento basado en criterios de funcionalidad, se aprecia nítidamente que existe una dependencia en la explotación de muchas de las obras hidráulicas con respecto a la información que emiten los SAIH. Dicho de otro modo, en estos tiempos no puede negarse la utilidad esencial que la información hidrológica tiene para el propio funcionamiento de las infraestructuras hidráulicas donde están instalados sus dispositivos, ya se trate de obras públicas de regulación[1436] o de derivación, conducción, distribución, avenamiento o similares[1437]. Y dentro de las partidas que deben tenerse en cuenta para calcular los cánones de regulación y la tarifa de utilización que financian las obras hidráulicas, costeadas por el Estado, están los gastos de

---

[1434] BOE núm. 241, de 7 octubre 2019.

[1435] Nota de prensa publicada en página web ministerial "hispagua.cedex.es" con fecha de 30 de octubre de 2013.

[1436] El TS de 2 de noviembre de 1992 (RJ 1992/8993) refiere que las "*obras de regulación de los caudales de agua de cauce fluvial de dominio público (…) están llamadas a proporcionar, aparte de otras ventajas de carácter social, como la transformación de los cultivos de secano, la de prevenir o aminorar los efectos de las inundaciones y avenidas, manteniendo los niveles de reserva suficiente para afrontar la disminución del caudal en épocas de estiaje".* También la STS de 16 de febrero de 1996 aclara que, "*la mejora se produce por la regulación del curso del agua que hace posible mantener un curso estable de agua durante todo el año evitando los inconvenientes de los períodos de sequía en los que faltaría agua en el cauce o los períodos de grandes avenidas o inundaciones"* (JUR 1996/1813).

[1437] En aquellos embalses de cuenca en los que se puede modificar las condiciones de desagüe a voluntad, el conocimiento del estado cuantitativo y de las aportaciones hídricas que se produzcan, va a permitir tomar decisiones tendentes a la laminación de las avenidas o en el caso de previsibles sequías a la adopción de las actuaciones encaminadas a paliar los daños. Y con todo, esta información hidrológica también va a acondicionar la distribución de las dotaciones hídricas a cada uno de los usos.

funcionamiento de las mismas. Por lo que se atisban claramente razones justificativas para incluirlos dentro de los gastos generados por la gestión y explotación de las obras hidráulicas, como ya viene considerando alguna confederación hidrográfica, como la del Júcar[1438]. Podría defenderse que una obra hidráulica puede funcionar con independencia de la red SAIH, no puede negarse. Pero también hay que ser francos en la visión actual del servicio. Y es que, cuando la obra pública tiene integrado este sistema de información, sus datos van a determinar soberanamente la explotación de la misma.

Ciertamente, no está exento de razón el profesor Jiménez Compaired cuando pone de manifiesto un obstáculo insalvable, y es que los servicios del SAIH no afectan solo obras hidráulicas de financiación estatal, sino que también a infraestructuras de titularidad privada o construidas por sociedades estatales, que obviamente no pueden verse afectadas por las tasas referidas. Siendo conscientes de ello y, por ende, de la inviabilidad de repercutir la totalidad del gasto público (que supone la inversión y mantenimiento del SAIH) a través de los cánones de regulación y tarifas de utilización del agua, sin embargo, la dificultad no debe impedir que se arbitre una suerte de porcentaje del gasto atribuible a aquellos servicios del SAIH que tengan relación directa con obras hidráulicas sostenidas a través de dichas tasas estatales.

Además de ello, se antoja factible la posibilidad de fijar contribuciones especiales a quienes resulten especialmente beneficiados por la instalación o mejora del servicio del SAIH (usuarios del agua, hidroeléctricas, titulares de bienes inmuebles susceptibles de inundación controlada por el SAIH o aseguradoras).

Como también cabría la configuración de una PPCPNT, en este último caso, cuando la gestión del sistema se atribuya en régimen de concesión. Los obligados al pago deberían delimitarse dentro de quienes obtengan beneficio directo de su funcionamiento. Pensemos en los regantes, dada la utilidad clara del SAIH en las campañas de riego; en las entidades de seguros que ofrezcan cobertura frente al riesgo de inundación, en los titulares de bienes inmuebles, cuya ubicación requiere de la presencia de este sistema de alerta para mitigar los efectos de las avenidas.

Hay que admitir que podría cuestionarse su naturaleza de tasa, dada la necesidad de que concurran los requisitos legales para conferirle la condición de este tributo (esto es, prestación esencial u obligatoria y carencia de competencia en el sector privado)[1439]. Aun admitiendo, en puridad, escaso margen para imprimir

---

[1438] A este respecto, se constata la aplicación de la cuantía de 251.649,27 € en concepto de "apoyo al área de explotación en relación a los servicios del Sistema Automático de Información Hidrológica (SAIH) de la Cuenca del Júcar", según el Informe sobe los criterios de elaboración de tarifas y cánones (esto es, relativo a la "Repercusión de los gastos generales del organismo y del área de explotación en los diferentes cánones de regulación y tarifas de utilización del agua del año 2016").

[1439] Criterio mantenido por el profesor Jiménez Compaired, quien apuesta abiertamente por la posibilidad de establecer un precio público en el mantenimiento de los SAIH (2019), pág. 293.

carácter fiscal a la contraprestación[1440], la propia especificidad del sistema de información y el carácter decisivo que ha ido adquiriendo con el tiempo en importancia y en utilidad para proceder a la gestión ordinaria y extraordinaria de los recursos hídricos, a la par que se ha convertido en herramienta clave para la seguridad de las propias infraestructuras hidráulicas, permiten advertir esas condiciones especiales que le convierten en servicio esencial, cuando menos, en términos globales a nivel de cuenca y por lo mismo, ajeno a que se pueda ofrecer cobertura plena y total del servicio en toda la cuenca desde instancias privadas. Y en este sentido, se atisba la posibilidad de alentar alguna justificación que no derive en un rechazo total del encaje tributario.

Pese a lo cual, hay que reconocer que cierta información hidrológica también se dispone directamente por los titulares privados de embalses y presas, no en vano entre las condiciones de seguridad, que deben cumplir los mismos, está la obligación de tener un registro de datos y un archivo histórico, donde se recoja la evolución de los niveles de embalse, caudales entrantes y salientes, y los datos climatológicos, con la periodicidad que se establezca en las propias Normas de Explotación, generalmente diaria[1441]. Además, estos embalses y presas de titularidad privada deben contar con sus normas de explotación en la que se incluyan los sistemas de alerta y su accionamiento (artículo 5.7 de la Orden ministerial de 12 de marzo de 1996, por la que se aprueba el Reglamento técnico sobre seguridad de presas y embalses[1442]), que deben ser costeados por los titulares (artículo 5.9 de la citada Orden). Es más, entre las condiciones de seguridad complementarias, hay medidas de auscultación mediante la observación y el control de las diferentes magnitudes que proporciones información suficiente para valorar la situación de la presa (artículo 21) y contar con los accesos y sistemas de comunicación precisas (artículo 22). Y con todo, es factible que los equipos de auscultación no sean exclusivos de una presa, sino que atiendan a un grupo de presas afines o próximas, o a un grupo de presas estratégicamente situadas, e incluso cabe la posibilidad de que los datos e información que se recabe se aglutinen en un centro del control al estilo SAIH[1443].

Ahora bien, no puede obviarse que el SAIH dota de una red de control y comunicación de información interrelacionada a nivel de cuenca, lo que puede resultar

---

[1440] De hecho, debe admitirse que es posible la existencia de estos dispositivos colocados por los titulares privados de infraestructuras hidráulicas. En efecto, la normativa contempla expresamente y exige que cada explotación privada de presas y embalses tiene que contar con un sistema de alerta y accionamiento, cuyo coste tendrá que ser asumido por su titular (artículo 5.7 del Reglamento Técnico sobre Seguridad de Presas y Embalses aprobado por Orden del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente de 12 de marzo de 1996 (BOE nº 78, de 30).

[1441] Así se advierte expresamente en el punto 2.2 de la Guía para la elaboración de las normas de explotación de presas y embalses que emitió el Ministerio competente en el año 2013.

[1442] BOE 30 marzo 1996, núm. 78.

[1443] Punto 2.1 de la referida Guía Técnica. Sí que es preciso advertir que en la fecha en la que se redactan estas líneas, está pendiente de aprobación desde 2018 el Real Decreto por el que se aprueban las normas técnicas de seguridad para las grandes presas y embalses.

necesario para la concreta explotación de una determinada infraestructura, aunque cuente con su propio sistema de medición de caudales y de alerta. El titular privado lo normal (salvo que tenga equipos coordinados con otras presas o embalses) es que ejerza un control parcial del estado de su embalse, por lo que es muy posible que requiera la información hidrológica adicional sobre la situación de la cuenca (pensemos en lo que pueda suceder aguas arriba) para controlar su propia gestión, por lo que difícilmente va a poder prescindir del servicio de SAIH en estos casos, resultando especialmente beneficiado por este servicio. Cierto que, en este supuesto, podría entenderse que la solicitud es obligatoria, pero no podemos olvidar que no es una actividad monopolizada legalmente por la Administración. De ahí, la viabilidad de la implementación de un precio público, como sostiene el profesor Jiménez Compaired[1444], cuando además su aprobación no estaría sometida al principio de reserva legal, lo que permitiría, incluso, al propio Organismo de cuenca dictar la resolución correspondiente si se diere la delegación ministerial que confiere el artículo 26 de la Ley de Tasas y Precios Públicos.

Es verdad que el establecimiento del precio público es más propio de requerimientos puntuales ante las actuaciones públicas. Por lo que, también, se advierten las bondades de este tipo de contraprestación (que puede ayudar al sostenimiento del servicio SAIH) si se utiliza como precio por determinada información hidrológica que pueda ser objeto de solicitud voluntaria, fuera de los cauces públicos y abiertos[1445], a modo de lo que sucede en el caso de la información meteorológica y geográfica, antes descrita.

Y es que cabe reconocer que a nivel institucional se tiene la percepción loable del interés general que tienen los datos que proporciona de forma permanente y en tiempo real el servicio del SAIH, como también se concibe el sistema como información de carácter general o servicio de carácter público (en prevención de avenidas) que debe ofertarse de una forma libre y pública. Y en este sentido, cabe mostrar conformidad con el planteamiento gratuito desde una perspectiva general, pero entendiendo que ello no obsta para que en determinadas condiciones excepcionales, cuando lo que se solicita es una información "a la carta" (términos textuales utilizados en las páginas virtuales de algunas Confederaciones que dan la opción), en esos casos pudieran los usuarios/solicitantes sufragar un precio público (¿o una tasa?) por tratarse de información extra, específica y obtenida al margen del medio digital abierto y público. Por supuesto, siempre que se trate de datos más elaborados, más detallados o más amplios que los que son objeto de libre acceso.

De tal manera, que determinada información, procedente del SAIH, que sea objeto de petición específica y, por ende, que no pueda consultarse directamente

---

[1444] JIMÉNEZ COMPAIRED (2019), pág. 293.

[1445] Entre las funciones complementarias de los organismos de cuenca, están las relativas a estudios de hidrología, información sobre crecidas y control de la calidad de las aguas, en los términos del artículo 24 c) TRLA.

en las páginas web oficiales, aunque sea trasmitida por el organismo de cuenca por vía electrónica, podría ser susceptible de devengar una contraprestación en forma de precio público. Y aunque esta retribución no se contemple con vocación finalista (lo que tampoco es descartable), siempre va a contribuir indirectamente a su sostén económico si es una fuente de financiación de los organismos de cuenca.

Ahora bien, en este punto, se hace indispensable traer a colación la existencia de determinados tributos vigentes relacionados, de alguna manera, con el planteamiento.

Efectivamente, existe una tasa que se devenga por la actividad administrativa que supone la elaboración de informes técnicos (pero también por la tramitación de expedientes de concesiones, de autorizaciones de obra..), conforme a lo dispuesto en el todavía vigente Decreto 140/1960, de 4 de marzo[1446], por el que se convalida la tasa por informes y otras actuaciones. Este tributo permanece vigente por mor de la Disposición Final 1ª de la Ley de Tasas y Precios Públicos.

Pero lo que es más relevante, es que existe una tasa por solicitudes de información ambiental en soporte material, que puede hacerse a la Administración General del Estado y a sus organismos públicos. El tributo fue establecido en la DA 1ª de la Ley 27/2006, de 28 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente[1447]. Esta legislación contempla, por un lado, la obligación de la Administración de difundir información ambiental y su puesta a libre disposición del público, fundamentalmente por medio de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, este sería el caso de toda la extensa información ambiental (incluida la información básica del SAIH), a la que se puede acceder a través de la página web de los organismos de cuenca o del propio Ministerio. Pero dicha norma legal también establece el procedimiento mínimo para resolver solicitudes particulares de información ambiental de conformidad al contenido previsto en el artículo 2.3 de la misma[1448].

[1446] BOE 5 febrero 1960, núm. 31.

[1447] BOE 19 julio 2006, núm. 171.

[1448] Las solicitudes de información ambiental pueden versar sobre lo siguiente: a) el estado de los elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente, y la interacción entre estos elementos; b) los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radioactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar los elementos del medio ambiente citados en la letra; c) Las medidas, incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos; d) los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental; e) los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades citadas en la letra c); f) el estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o, a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c).

Es en la DA 1ª de esta ley donde se regula esta tasa, cuyo hecho imponible está constituido por la reproducción y envío de documentos, en cualquier soporte material, con información ambiental disponible en los fondos documentales de la Administración General del Estado, cuando la solicitud de dicha actividad no esa voluntaria o no se preste o realice por el sector privado. Cierto que se cita expresamente los presupuestos legales de la tasa y que, precisamente, son lo que hacen albergar la duda razonable sobre si las peticiones que tengan su objeto en la información procedente del SAIH pueden dar lugar a este tributo. Y es que la iniciativa parece que no dejará de ser voluntaria, pero también hay que reconocer que la información ambiental, que puede extraerse del conjunto de datos hidrológicos que maneja la red SAIH[1449] ni se podrá ofertar ni conseguir de la empresa privada. Por lo que habrá que considerar que si la solicitud se refiere a una información hidrológica más completa o elaborada de la que ya puede adquirirse de forma digital en el portal público o requiere de informes o asesoramiento técnico, podrá ser susceptible de ser retribuida a través de una de las dos tasas referidas.

Ante ello, cabe remarcar que la primera tasa, como retribución de la emisión informes u otras actuaciones, consiste en una cuantía única en función de la actividad realizada dentro de un listado limitado de actividades administrativas (desde certificaciones a instancias de parte, a informes de facultativos sin tomar datos o informes facultativos con toma de datos, etc.). Esta tasa de conformidad a la normativa reglamentaria sería gestionada y recaudada por los organismos de cuenca[1450], quedando esta recaudación afectada a su propio presupuesto[1451].

La tasa se devenga por el suministro de información ambiental que constituye el hecho imponible, previa solicitud por personas físicas o jurídicas, y entidades a las que se refiere el artículo 35.4 de la LGT. Teniendo en cuenta que están exentos de pago la transmisión de información ambiental entre entidades y órganos de la Administración General del Estado, así como de otras Administraciones públicas, a excepción de las entidades que integran la Administración corporativa. Y junto con esta exención subjetiva, se establecen otras de carácter objetivo que se refieren a la entrega de copias de menos de veinte páginas de formato DIN A4, así como también está exento de pago si el envío de la información solicitada se realiza por vía telemática[1452]. De forma que la cuantía de la tasa se calcula en función del coste de los materiales utilizados como soporte de la información a suministrar y el coste del propio envío de la información solicitada.

[1449] En directa relación, habría que señalar las atribuciones que tiene conferidas los organismos de cuenca en la realización de aforos, en estudios de hidrología, en información sobre crecidas y en control de la calidad de las aguas [artículo 24 c) del TRLA].

[1450] Dentro de las atribuciones legales de los organismos de cuenca se encuentra la emisión de informes, asesoramiento técnico y labores similares (artículo 24 del TRLA).

[1451] Artículo 61 del Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación, en desarrollo de los Títulos I y II de la Ley de Aguas (BOE núm. 209, de 31 agosto).

[1452] Esta exención objetiva de la tasa, respecto de la información suministrada de forma

Por otro lado, también cabría señalar en la búsqueda de vías de financiación que puedan contribuir al sostenimiento del SAIH otra alternativa apoyada en alguna propuesta legislativa observada en proyectos de ley que fueron presentados en años pasados, sin llegar a ser objeto de aprobación. Y es que, en la reforma legislativa operada en el año 2005 sobre el TRLA, estaba inicialmente previsto incluir una modificación del régimen económico-financiero del dominio público hidráulico[1453], que incorporaba dos tasas referidas a la actividad administrativa en el control de seguridad de las presas y embalses. Una primera tasa pretendía gravar la clasificación y registro de la presa[1454] a aquellos titulares, cuya infraestructura tuviese una altura superior a 5 metros o capacidad mayor de cien mil metros cúbicos de agua. La segunda tasa por actividades de control de seguridad iba a tener como sujetos pasivos a los titulares de grandes presas o presas de categorías A y B (en los términos de la clasificación que se recogió en el artículo 358 RDPH). A partir del modelo ideado sobre esta segunda tasa, se va a tratar de arbitrar alguna propuesta de financiación. La previsión legal frustrada de esta tasa pretendía que su cálculo se hiciese en función de su riesgo potencial, extraído de la clasificación de la presa y embalse. Y que su cuantía fuera objeto de liquidación anual, correspondiendo la gestión y recaudación a una entidad creada al efecto para velar por las medidas de seguridad de presas y embalses[1455].

Dicho lo cual, la norma legal vigente (el artículo 360 del RDPH) confiere a la Administración General del Estado la competencia en materia de seguridad sobre presas, embalses y balsas ubicadas en el dominio público hidráulico en las demarcaciones hidrográficas de carácter intercomunitario, también en infraestructuras de interés general del Estado, cuya explotación lleve a cabo. Cabe referir que el cometido de control de seguridad se extiende a las actuaciones públicas dirigidas a verificar el cumplimiento por parte del titular de la presa de las diferentes Normas Técnicas de Seguridad (artículo 362.1 RDPH).

Motivo por el cual, se percibe que este control que ejerce la Administración estatal (a través de la Dirección General del Agua) podría ser susceptible de devengar una tasa específica (como la que se diseñó anteriormente), no en vano se está prestando un servicio que afecta de forma particular a quien ostenta la titularidad de las infraestructuras hidráulicas. Efectivamente, aunque dicha actuación pública redunde en beneficios generales (en tanto tienen como fin evitar daños en caso de avería, roturas o avenidas), lo cierto es que es un servicio que afecta o hace referencia individualmente a determinados sujetos que serían los titulares de las presas y embalses de mayor tamaño o riesgo. Incluso, se puede hacer una lectura en términos de beneficio,

---

[1453] Esta novedad tributaria que, inicialmente, estaba prevista en el borrador de la ley, sin embargo, vio la luz con la aprobación de la Ley 11/2005, de 22 junio (BOE nº 149, de 23), pero sin incorporar las novedades previstas en cuanto al régimen económico-financiero.

[1454] Actualmente, este tipo de tasa estaría vigente en la Comunidad Autónoma de Aragón, conforme se expresan los artículos 6.4 y 7.5 del Decreto 205/2018, 21 noviembre, por el que se aprueba el Reglamento regulador de clasificación y registro de seguridad de presas, embalses y balsas competencia de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA núm. 231, de 29 noviembre).

[1455] El cometido se iba a desempeñar creando una de las extintas agencias estatales, que se pretendía denominar Agencia Estatal de Seguridad de Presas y Embalses.

en tanto no deja de ser un apoyo público a la responsabilidad que tienen aquellos que explotan dichas infraestructuras, generando una actividad de riesgo.

Por otro lado, no está de más, recordar que, entre las actuaciones legales de vigilancia que ejerce la Administración, se recoge la siguiente: "*establecer, por razones de seguridad, condicionantes a la explotación ordinaria y ordenar vaciados parciales o totales*", así como en *"velar por el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones que en materia de seguridad corresponden al titular de la presa"* (artículo 362.2 f) y g) del RDPH). Entre estas obligaciones, el titular de la presa debe elaborar las normas de explotación y el plan de emergencia (artículo 367.2 del citado Reglamento). Así las cosas, la Guía Técnica para la elaboración de las normas de explotación de presas y embalses, marca las pautas para abordar también la explotación de la presa y embalse por el titular ante las avenidas, con el siguiente tenor: "*La posibilidad de anticipar los sucesos a que puede estar sometido un embalse constituye un elemento primordial para mejorar su explotación en avenidas, por lo que es claro el interés de disponer de una descripción de las posibles previsiones, provenientes de la fuente que en cada caso proceda (Agencia Estatal de Meteorología, SAIH, etc.). La descripción de las previsiones de cara a la explotación debe referirse no solo a la instrumentación física, sino que debe extenderse a los aspectos de precisión, exactitud y fiabilidad*" (norma 3.4.2). Con ello no puede dejar de entreverse la necesidad ineludible de contar con la información hidrológica que proporciona el SAIH para dar cumplimiento a las normas que han de regir la explotación de las presas y embalses en aras de mantener la seguridad de las mismas, tanto por los titulares privados como por la Administración en el ejercicio de las funciones de supervisión.

Teniendo en cuenta todas estas circunstancias, a la hora de configurar la tasa, los sujetos pasivos tendrían que ser aquellos que ostenten la titularidad de presas y embalses distintos de la Administración General del Estado, incluso, podría excluirse a cualquier otra Administración, organismo o entidad pública. Los elementos de cuantificación de la tasa podrían delimitarse fijando como base el compendio de gastos públicos que debe afrontar la Administración en la supervisión de la seguridad de las infraestructuras. Y dentro de estos gastos cabría la inclusión de aquellos costes que derivan del mantenimiento y conservación del SAIH (seguramente la razonabilidad impida repercutir la totalidad de este gasto público, primero, por un inevitable descuento proporcional atribuido a las infraestructuras públicas, pero también por otras causas no menos lógicas; si bien, todos ellos no deberían ser obstáculos insalvables para defender la repercusión parcial de su coste[1456].

[1456] Ciertamente la información que facilita el SAIH puede servir para diversos fines públicos, además de la vigilancia y control sobre la seguridad de presas o embalses, permite distribuir el recurso hídrico para satisfacer las demandas de uso de agua o cumplir las obligaciones ambientales en garantía del mínimo caudal ecológico. Como también, el SAIH puede redundar en beneficio privado (propietarios de bienes inmuebles susceptibles de protección directa mediante el sistema de alerta, usuarios, aseguradoras, hidroeléctricas). Motivo por el cual, no parece razonable repercutir todo el gasto público que genera el SAIH a un solo grupo de afectados o beneficios por el SAIH, ni cuando se trata de una única contraprestación por el servicio, ni cuando se puedan arbitrar diferentes prestaciones patrimoniales públicas en los que redundar el costo. Por lo que la coherencia llevaría a trocear el gasto, para repercutir el mismo en cada figura o en cada tipo de sujetos pasivos, dependiendo de la intensidad e importancia del uso de la información hidrográfica en cada entorno. Y bajo esta consideración, se puede constatar que existe un aprovechamiento ineludible en materia de seguridad de presas y embalses, que tendrá que traducirse en una mayor proporción en la repercusión del gasto.

Una vez se hubiere fijado la base imponible, el reparto del montante económico entre los obligados tributario se haría en función del riesgo potencial o clasificación que tuviere la presa o embalse, atribuyendo un coeficiente o porcentaje diferente y ascendente según el nivel de peligrosidad.

Una última precisión restaría en cuanto al gestor, liquidador y recaudador de la tasa de control de medidas de seguridad de presas y embalses, que no sería propiamente el Organismo de cuenca, en tanto no ejerce directamente estas funciones, que competen a la Dirección General del Agua[1457]. Por lo que la gestión y recaudación de la tasa debería corresponder a esta Dirección General de la que depende el cometido (salvo delegación de competencias en organismo público, con la necesaria previsión normativa de que el importe de recaudación de esta tasa formaría parte del presupuesto de ingresos del gestor), sin que ello impida su afección a la financiación del servicio SAIH. Y es que es precisamente dicho órgano administrativo quien asume mayormente (o totalmente, si es el caso) las inversiones en instalación del sistema de información y los costes de su mantenimiento. Además, siempre cabría la disposición expresa de efectuar las oportunas transferencias a las confederaciones hidrográficas si hubiera que cubrir determinados gastos públicos sobre el particular, garantizando lo que viene siendo una práctica común al respecto.

C. Las medidas fiscales como incentivo a la reducción del riesgo de inundación

Al igual que anteriormente se negaba la existencia de instrumentos específicos al servicio del sostenimiento del coste de las medidas preventivas, tampoco con fines extrafiscales se han arbitrado tributos o medidas fiscales que permitan amoldar los comportamientos de la ciudadanía para limitar el asentamiento en zonas afectadas por el riesgo de inundación o, cuando menos, promover la adopción de medidas que disminuyan la probabilidad de sufrir daños por este fenómeno natural.

Una de las medidas no estructurales que se consideran fundamentales en la prevención del riesgo de inundación es la limitación del uso del suelo y de las actividades en el mismo desarrolladas en zonas sometidas al riesgo de inundación. Refiere Molina Giménez[1458] que desde la perspectiva de la prevención se vislumbra una conexión consustancial e ineludible entre la ordenación del territorio y la gestión del riesgo de inundación (también de sequía). Y, en este sentido, ya ha sido adelantado que resulta fundamental coordinar las prescripciones normativas de carácter hídrico en relación a este riesgo respecto de las normas de ordenación del territorio y de la planificación urbanística.

[1457] La competencia deriva de lo dispuesto en el artículo 5.1 j) del Real Decreto 864/2018, de 13 de julio, por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio para la Transición Ecológica (BOE núm. 170, de 14 julio).

[1458] GIMÉNEZ MOLINA (2010), pág. 69.

La normativa vigente prohíbe con carácter general las nuevas edificaciones, construcciones o instalaciones en las zonas que conforman la servidumbre de uso público, zona de policía y zona de flujo preferentes, salvo las limitaciones y excepciones que contempla expresamente. El problema surge respecto de las construcciones preexistentes, y, en este caso, la legislación opta por delegar en las Administraciones competentes la adopción de medidas de disminución de la vulnerabilidad y autoprotección conforme a la LSNPC y las propias de las CCAA (art. 9 bis RDPH).

Pues bien, desde punto de vista tributario cabe traer a colación alguna idea formulada por la profesora Molinos Rubio[1459] respecto al Impuesto de Bienes Inmuebles. Se trataba de constatar si dicho tributo puede servir como incentivo de prácticas o de adopción de medidas que disminuyesen la exposición o vulnerabilidad ante las avenidas. Sin embargo, la propia autora concluyó la dificultad de acomodar el objetivo dada la configuración de los elementos esenciales del tributo.

Efectivamente, hay que tener en cuenta que el hecho imponible del IBI se fija en la titularidad de derechos sobre los inmuebles, descansando su base imponible en el valor catastral del bien inmueble. Y dentro de los parámetros de valoración catastral de un bien inmueble se halla la propia localización del inmueble, además de las circunstancias urbanísticas y su aptitud para la producción, siguiendo el tenor literal del artículo 23 de la Ley del Catastro Inmobiliario[1460]. El planteamiento de Molinos Rubio insinuaba la conveniencia de un incremento de la carga tributaria en razón al mayor riesgo que pudiera entraña la localización de un inmueble en una zona proclive a sufrir inundaciones. Pero la autora enseguida advertía el obstáculo. No era legalmente posible modular el valor catastral en función de la ubicación del inmueble en zona de riesgo debido a las propias limitaciones fijadas en la ley, cuando exige que esta valoración no supere el valor de mercado, que es definido legalmente como el precio más probable por el que podría venderse el inmueble libre de cargas por partes independientes (art. 23.2 de la referida legislación). Ante ello, es lógico pensar que la situación geográfica de una propiedad inmobiliaria en un lugar que no proporciona plena seguridad pueda provocar el efecto contrario, reduciendo el precio de su tasación en el mercado.

Más viable resulta la inclusión del coste de obras ejecutadas para reducir el riesgo de inundación como criterio de valoración catastral del inmueble, aunque sea preciso introducir alguna previsión expresa en el precepto referido. Como también podría amoldarse con la modificación legislativa oportuna unos tipos de gravamen específicos del IBI a modo de recargos sobre bienes inmuebles situados, construidos o instalados en zonas de riesgo de inundación, como ya sucede actualmente con los bienes inmuebles desocupados en virtud de lo dispuesto en el artículo 72 del TRLRHL.

[1459] MOLINOS RUBIO (2019), pág. 269.

[1460] RD Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (BOE núm. 58, de 8).

Ahora bien, la imposición de trabas fiscales para fomentar la reubicación de propietarios de fincas, construcciones e instalaciones preexistentes puede generar contradicciones legales, cuando su proliferación ha venido, en muchos casos, amparada por una normativa legal que no siempre ha sido tan estricta en la fijación de las zonas de riesgo y/o en el cumplimiento de prescripciones sobre la ejecución de construcciones en las mismas. En otros casos se vislumbra una dejadez o negligencia de las autoridades públicas que no han cumplido en el momento oportuno con sus obligaciones de vigilancia, de sanción y de restauración de la legalidad. Sin obviar que alguna prescripción normativa vigente es permisiva con determinadas ocupaciones. Baste mencionar que el propio RDPH autoriza libremente la siembra y plantación de especies no arbóreas en la zona de servidumbre de uso público (dentro de la franja de cinco metros de anchura), siempre que no se deteriore el ecosistema ni se impida el paso.

Por lo tanto, debería ser en el ámbito de las exenciones, reducciones y bonificaciones fiscales (que podrían incluirse en impuestos de corte generalista sobre la renta o sociedades, pero también, en su caso, aplicables a tributos locales en materia urbanística) donde se explorara la intervención pública para incentivar la adopción por particulares de medidas estructurales que protegieran sus propiedades frente al riesgo de inundación (con exenciones en las tasas urbanísticas), la implementación de programas de seguro ligada a la ordenación de la zona de inundación, sin descartar la reubicación en el caso de viviendas residenciales.

CONCLUSIONES

Se pone fin a una investigación doctoral que ha tratado de ahondar en un campo poco explorado[1325], no tanto por cada una de las cuestiones de fondo suscitadas, sino por adoptar un particular enfoque del tributo que puede tener vínculos directos con el riesgo natural y, sobre todo, por la capacidad de aglutinar y examinar conjuntamente la disparidad de instrumentos tributarios y, en general, financieros susceptibles de coadyuvar a la gestión de los riesgos naturales.

Se habrá comprobado que no se cierra un estudio típicamente progresivo que evoluciona en cascada desde una cuestión inicial que sirve de detonante a la investigación, para ir deduciendo otras sucesivas, que desembocan en una respuesta final, con la que se recorre el camino inverso en un hilo conductor hasta el punto de salida. En este caso, el trabajo ha sido un tanto diferente. Se ha tenido que abarcar ámbitos muy distintos entre sí (protección civil, sistemas de alerta temprana, seguros, servicios de incendios y salvamento, los servicios relacionados con el ciclo integral del agua, las infraestructuras que permiten la disponibilidad hídrica o la laminación contra avenidas, entre otras), lo cual diversifica el análisis en una pluralidad de estudios estancos, cada uno con sus particularidades, su posible complejidad y su consiguiente resultado.

Y esto se percibe también en estas conclusiones que muestran consideraciones independientes fruto de una investigación parcelada, bajo el común denominador de formar parte de un Derecho financiero y tributario al servicio de la liza contra el riesgo natural.

Desde una visión global ha de reconocerse que la contribución de las instituciones o instrumentos típicos del Derecho financiero y tributario en la prevención del fenómeno de origen natural es claramente limitada. Esto no significa que no haya figuras financieras específicas que sirvan como sostenimiento del gasto público que se genera por la adopción de medidas o la prestación de servicios asociados directa o indirectamente con la gestión del riesgo natural; lo que ocurre es que los ingresos procedentes de las mismas suponen generalmente un porcentaje ínfimo si se compara con las partidas presupuestarias que las Administraciones

---

[1235] Ahora bien, no puede olvidarse la monografía, que sirve como un precedente a este estudio, en la que interviene el profesor Jiménez Compaired y la profesora Molinos Rubio, así como quien ahora suscribe esta tesis doctoral. Se trata de una obra que ofrece un panorama global de la incidencia del Derecho financiero y tributario en la gestión de sequías e inundaciones. Ver obra citada (2019).

competentes tienen que destinar para cubrir su financiación. Y mucho más escasa es la concurrencia de instrumentos financieros utilizados como herramientas propiamente de gestión, en orden a que puedan principalmente incentivar o promover prácticas en el ciudadano para reducir los efectos perjudiciales del fenómeno natural, más allá de la utilidad indubitada de la tarificación del agua para fomentar el uso racional del recurso hídrico.

Ahora bien, ninguna aportación constructiva se extraería del análisis si no se dejaran también desveladas alternativas que ofrece la disciplina jurídica en la configuración de una tributación en torno al riesgo natural y planteadas las propuestas de mejora, fundamentalmente en lo que concierne a las medidas de prevención de los fenómenos hidrológicos extremos desde el punto de vista financiero.

A tal fin se expone la siguiente relación de conclusiones:

PRIMERA.-Un concepto de riesgo natural marcado por la influencia humana

La perspectiva de la investigación se encomienda al riesgo y, por ende, solo discurre por una vía puramente preventiva de los efectos del evento natural, obviando todo un elenco de mecanismos financieros que se aplican tras acontecer el siniestro para reparar el daño ocasionado. Esto obliga a fijar una concepción propia del riesgo natural que justifique la intervención pública a través del tributo. Así, se articula una noción adaptada del riesgo natural que parte de los tres factores teóricos (peligro, vulnerabilidad y exposición), como el estado previo en el que se ha detectado que puede acontecer un peligro natural de rango extraordinario que podrá ocasionar daños personales, materiales y/o ambientales a quienes están expuestos a sus efectos negativos, dependiendo del grado de vulnerabilidad en el que se encuentren.

Sin alterar este planteamiento inicial, se depura el enfoque cuando se admite que un peligro natural se convierte en riesgo al constatar algún tipo de interferencia del hombre en su causación o en sus efectos. Esta es una percepción que se entiende clave para profundizar en las alternativas de prevención, mucho más cuando se trata de presentar las posibilidades de implementar alguna tributación sobre el riesgo, que grave aquellas actividades económicas que acrecientan los efectos perjudiciales de un riesgo natural.

SEGUNDA.- El riesgo natural como materia imponible

Al hilo de ello, se concluye que la categoría del riesgo puede utilizarse como objeto imponible de figuras impositivas, sin estar condicionada por su naturaleza (serviría igual un riesgo de escape nuclear, un riesgo de movimiento sísmico o un riesgo de fenómeno hidrológico). Es decir, la mera presencia de un riesgo que se ha generado -o agravado- por una actividad económica podría fundamentar la implementación de esta clase de tributos, o cuando menos de medidas fiscales, independientemente de si se trata de un riesgo de origen antropogénico (o tecnológico) o de un riesgo natural.

Y es que la razón de ser de este tipo de tributación sobre el riesgo sería básicamente retributiva. Es decir, descansaría en la obligación, para quienes llevan a cabo esas actividades de riesgo, de asumir los costes sociales (el posible daño que pueden provocar), así como los gastos públicos que las Administraciones se ven obligadas a desembolsar para paliar y proteger a la sociedad de estos riesgos.

Resulta justificable que no se tengan que asumir esos riesgos de forma colectiva y que los sujetos que obtienen riqueza generándolos, interioricen esas externalidades, sufragando cuando menos parte del sobrecoste mediante las correspondientes medidas tributarias (que pueden ser un impuesto, un recargo o cualquier otro tipo de mecanismo financiero). Se considera que el interés general impide excluir del planteamiento aquellas actividades que pueden contribuir a agudizar situaciones catastróficas (de origen natural), dejando sumidos a los territorios en problemas acuciantes, incluso para hacer frente a usos de máxima prioridad. Y cuando, además (y esto es lo esencial), se aboca a la adopción de medidas públicas costosas en prevención o respuesta ante los efectos dañinos (baste reflejar, en relación al riesgo de sequía, los importantes costes que supone la recarga artificial de acuíferos, la recuperación de las masas de agua, la construcción de infraestructuras como embalses, desaladoras, etc.).

Por lo tanto, si seguimos con el ejemplo expuesto, sería preciso que en los elementos de cuantificación de las medidas tributarias -a modo de mayor repercusión respecto de la generalidad- se tuviese en cuenta el coste (aun parcial) que supone para las Administraciones ejecutar y mantener actuaciones de prevención a fin de paliar el riesgo de sequía al que se ve expuesto el resto de la población como consecuencia de esas actividades económicas que consumen objetivamente más agua, incluso cuando están ubicadas en territorios sumidos en un déficit hídrico de carácter estructural .

Unido a ello, debería contemplarse el carácter finalista de la recaudación tributaria que apoyaría el nacimiento de esa nueva obligación tributaria a cargo de determinados operadores económicos. Sabemos que esta afectación es independiente del perfil contributivo que se imprima al tributo (la finalidad de recaudar recursos económicos para sostener el gasto), pero también podría incorporarse algún incentivo de carácter extrafiscal que reflejase no solo el montante de cuota tributaria (que podría ser proporcional al riesgo ocasionado), sino que incluyese algún tipo de beneficio o reducción de la misma si se contribuye a disminuir el riesgo.

La propuesta puede entenderse que coincide con los resortes originarios de la tributación ambiental. No negaremos la mayor, pero en la convicción de que puede servir para dotar de una mayor justificación a la implementación de ese tipo de medidas fiscales, que ya no se sustentarían exclusivamente en la protección del entorno natural, sino, además, en los perjuicios directos que se puede ocasionar a la población, incluso para ver cubiertas necesidades vitales. Y con todo, es posible que la utilización del riesgo como materia imponible sea el cauce apropiado para establecer figuras impositivas de este cariz, cuando no es propiamente el menoscabo medioambiental lo que ampara la iniciativa pública, sino la necesidad de una protección de carácter social frente a los efectos agravados de un riesgo natural.

TERCERA.- La financiación del servicio de protección civil mediante tributos no significa que la prestación del mismo pueda ser objeto de gravamen

En materia de protección civil, no puede desconocerse la existencia de vías de financiación que pueden identificarse con la exigencia de tributos específicos, principalmente tasas, tanto a nivel autonómico como local.

En el caso de las CCAA, dicha situación suele ser fruto de las leyes de desarrollo que regulan todo tipo de emergencias, en las que, incluso, está contemplado especialmente el servicio de incendios y salvamento. Y los tributos establecidos, al amparo de estas leyes, vienen a retribuir la prestación de auxilio (principalmente, con la intervención de bomberos y salvamento), sirviendo de fuente financiera de servicios públicos que pueden formar parte del sistema de protección civil, sin ningún reparo legal.

Ahora bien, la protección civil está dirigida a la salvaguarda frente a los riesgos mayores que entrañan emergencias extraordinarias, susceptibles de afectar de forma masiva a la población (por suponer una previsible gravedad para la colectividad). Y estas circunstancias no deberían, en ningún caso, propiciar el establecimiento de una tasa (ni estatal, ni autonómica, ni local), por la simple razón de que no resultan individualizables los beneficios que recaen en el conjunto de la ciudadanía. Y, con ello, aparece el impedimento claro para exigir este tipo de tributos, que serían ilegales a todas luces. Por lo tanto, los casos de riesgo colectivo, catástrofe o calamidad general se tienen que contemplar siempre como supuestos de no sujeción a tasa. Esto significa que solo podrán establecerse figuras tributarias autonómicas en caso de auxilio, rescate, incendio o salvamento (aunque se habiliten legalmente en virtud de la normativa reguladora de la protección civil), si el servicio se presta ante una emergencia ordinaria, lo que acota claramente el número de afectados y dota de legalidad a su configuración.

En el entorno local, la protección civil es materia excluida legalmente de la configuración de una tasa local, sin embargo, la protección de personas y bienes está contemplado como supuesto de hecho, que puede gravarse con estos tributos. Ante ello, se vislumbra cierta imprecisión que ha podido llevar a la confusión advertida en algunas ordenanzas fiscales sobre tributos que no son ajenos por completo a esta actividad de protección civil. Motivo por el cual, entiendo que la distinción establecida con fundamento en la clase de emergencia vendría a aportar mayor clarificación en este contexto. Lo que lleva a concluir que el supuesto de no sujeción referente a la protección civil debería completarse con la prohibición de cobrar tributos si la prestación del servicio es consecuencia de emergencia extraordinaria o, si se prefiere, a causa de calamidad pública, catástrofe, riesgo colectivo o situación análoga. Y, por lo mismo, es necesario aclarar el supuesto legal de protección a personas y bienes como posible hecho imponible de la tasa, ciñendo la configuración legal a una protección de personas y bienes ante una emergencia ordinaria que afecta o beneficia a determinados sujetos.

CUARTA. Cuestiones controvertidas en torno a la prestación del servicio de incendios.

Respecto a la tasas locales que se implementan por la prestación de los servicios relacionados con extinción y prevención de incendios cabe hacer dos puntualizaciones.

La primera es considerar que no existe impedimento legal para aprobar las tasas locales por el mero mantenimiento del servicio de extinción de incendios, aunque esta prestación no se traduzca en una actuación material de la Administración que presta el servicio. Es decir, lo relevante es que el tributo responda a un servicio efectivo, pero en tanto se trate de un servicio real y no ficticio. Con lo cual, el tributo es factible cuando exista el servicio público y se preste por provocación del sujeto pasivo o le genere un beneficio especial al mismo.

Así las cosas, hay que tener presente que suelen considerarse sujetos pasivos de las tasas por mantenimiento del servicio de incendios a los propietarios de bienes inmuebles y/o aseguradoras. Y es que ciertamente la existencia de este servicio de incendios (proporcionando seguridad y protección frente a los daños que puede ocasionar este riesgo) reporta un beneficio a quienes ostentan el dominio del bien inmueble, pero siempre que se preste de forma efectiva en el territorio donde están ubicados los mismos o donde operan las aseguradoras cubriendo este riesgo. Con lo cual, la prestación del servicio, como hecho imponible de la tasa, puede calificarse de prestación efectiva si se identifica con la presencia real de un operativo de emergencias que en cualquier momento puede entrar en acción y del que se puede disponer, aunque no se traduzca propiamente (o únicamente) con la recepción de una actuación determinada de auxilio a favor del sujeto pasivo.

La segunda consideración está relacionada con determinadas tasas locales, que serían a todas luces contrarias a la legalidad, si se exigen por Ayuntamientos que prestan puntualmente el servicio de extinción de incendios en otra localidad. La compensación económica por los gastos que genere esta prestación extraterritorial debería contemplarse en el marco de una cooperación administrativa, ya fuera a través de convenios o de instrumentos jurídicos similares, pero nunca utilizarse la imposición unilateral de tasas, a los sujetos beneficiados, por una Administración local que no tiene competencia fiscal en el lugar de actuación, ni puede crear tributos al margen de las previsiones de la ley.

QUINTA.- El recargo a favor del CCS como herramienta de gestión del riesgo natural

Una cuestión esencial en el ámbito del riesgo natural es la cobertura indemnizatoria que proporciona el seguro. Es sabido que en España se ha arbitrado una suerte de aseguramiento público, aun con carácter subsidiario, que asume el CCS. El recargo es el ingreso de derecho público destinado a financiar el seguro de riesgo extraordinario, que se ha contemplado con vocación de integrarlo dentro

de las propias herramientas que permiten gestionar el riesgo, bajo la perspectiva previsible de crecimiento de las necesidades financieras que anuncian los pronósticos sobre la frecuencia e intensidad de eventos extraordinarios de origen natural.

A tal fin se han constatado tres líneas de actuación para que el recargo sirva de incentivo en la reducción del riesgo extraordinario: a) el establecimiento de la tarifa en función de la exposición al riesgo (teniendo en cuenta factores como la localización en zonas de alto o bajo riesgo, así como la inclusión de elementos determinantes en la consecución del daño como el tipo de construcción), lo que se traduce en una mayor contribución de quienes estén más expuestos y por ende, obtienen un mayor beneficio por la propia existencia del seguro público; b) la introducción de bonificaciones o ajustes con un marcado acento preventivo, modulando la carga económica dependiendo de las medidas de protección que existan o se adopten para reducir la exposición o mitigar los efectos perjudiciales ante un evento extremo; y c) la utilización del recargo con carácter finalista, destinado a acciones de prevención. Se trata de incorporar en la norma legal la exigencia de que una parte de los excedentes anuales procedentes de la recaudación del recargo pudiese ser aplicada a medidas de este tipo, ya fuere para financiar inversiones públicas o privadas en infraestructuras orientadas a la reducción del riesgo, ya fuere en forma de ayudas adicionales a los afectados que adopten medidas de resiliencia (en la construcción o remodelación de inmuebles o, incluso, reubicaciones en zonas de bajo riesgo).

SEXTA.- La necesaria ordenación legal del régimen económico-financiero del agua

La gestión de los riesgos hidrológicos desde el punto de vista jurídico-financiero descansa principalmente en la aplicación del régimen económico-financiero del agua como herramienta al servicio de la prevención de los mismos. Ello hacía oportuno reflejar su contenido como base instrumental de los fines de la investigación. Y esa exposición unitaria ha venido a revelar la necesidad de una ordenación legal profunda, sin perjuicio de las reformas sustanciales que puedan requerir sus figuras específicas. Nada se descubre si, de forma muy resumida, se destacan los tres condicionantes de la regulación actual: a) la dispersión normativa; b) el elenco desmesurado y divergente de instrumentos financieros que integran su contenido; y c) la concurrencia competencial de los tres niveles territoriales.

Visto someramente el panorama, cualquier solución entraña una complejidad evidente que, no obstante, podría aliviarse con un orden sistemático en la regulación si se procediera a extraer la materia del derecho de aguas y se englobase en una sola ley sobre el régimen económico-financiero del agua, como ha preconizado la doctrina más autorizada. A lo que debe añadirse que dicha norma legal tendrá que servir para dotar de simplificación a las exacciones aplicables en este ámbito hídrico. Lo que requeriría una delimitación de los instrumentos viables en cada una de las fases del ciclo hídrico bajo la perspectiva del reparto competencial

entre los tres entes territoriales. Tal vez una estructura formal de la norma basada en cada una de las etapas dotaría de mayor clarificación el panorama financiero, sin perjuicio de añadir otras figuras no asociadas propiamente a ninguna de ellas. De tal forma que, tras recoger la regulación completa de aquellas exacciones de titularidad del Estado, entre las que se encontraría la tributación asociada al abastecimiento en alta o las referidas al dominio público hidráulico o marítimo de su competencia, deberían marcarse los criterios mínimos exigibles en el resto de figuras susceptibles de aprobación autonómica o local dependiendo de la etapa o del servicio al que se refieran. Esta legislación unificada debería contemplar también aquellas PPCPNT que pueden adoptarse a lo largo del ciclo hídrico, determinando los elementos esenciales en su configuración con carácter general, pero también de forma específica si lo requiere cada una de las fases. Y todo ello, con la creación de un ente regulador independiente, dotado de capacidad de actuación a nivel nacional, que ejerza labores de coordinación y supervisión, a fin de velar, entre otras funciones, por el respeto a las normas básicas, bajo el amparo legal de unas consecuencias penalizadoras (podrían ser de corte económico) ante los incumplimientos reiterados, cuando hayan existido requerimientos previos.

SÉPTIMA.- Dos propuestas de mejora en torno a los tributos estatales sobre la disponibilidad del agua en alta

En cuanto a los riesgos hidrológicos, y comenzando por la sequía, es obvio que una de las medidas estructurales de prevención es la construcción de nuevas infraestructuras que mejoren la disponibilidad hídrica en el abastecimiento en alta. Y los dos tributos principales asociados a las mismas son el canon de regulación y la tarifa de utilización. Se elude reproducir en esta sede las notables deficiencias en la configuración jurídica de estas tasas, para detenerse en las propuestas de mejora con dos líneas de actuación: o se mantiene el esquema actual, apostando por una modificación legal de los tributos vigentes, o se opta por una nueva tributación que sustituya a las mismas.

La primera opción implica una reforma en la que se aborden cuestiones esenciales como: a) la homologación de criterios para delimitar las partidas de gasto (y su cuantificación) que deben ser incluidas o excluidas a la hora de fijar las tasas; b) la integración en el cálculo de la base imponible de los gastos financiados con fondos europeos; c) la fijación de unos parámetros básicos sobre los porcentajes de reparto y unidades de equivalencia entre usuarios; d) la inclusión de mecanismos de revisión automática en caso de incremento de los costes; y e) la adecuación de otras cuestiones puestas de manifiesto por la doctrina como una definición más precisa del hecho imponible del canon de regulación o la delimitación de los usuarios futuros o beneficiarios indirectos de la obra como sujetos pasivos del tributo.

La otra opción es la aprobación de un nuevo tributo único para todas las infraestructuras hidráulicas, que sustituya al canon de regulación y a la tarifa de utilización, aun teniendo como fundamento la disponibilidad de agua en alta. La

nueva tasa no se debería concebir como instrumento que retribuye la disposición de una obra hidráulica, o un sistema o subsistema de regulación, aunque sea el principal gasto ocasionado, sino como contraprestación por la prestación del servicio público que permite la disponibilidad de agua en alta. Por ello, se defiende un patrón similar a las tasas existentes en otras fases hídricas, con un estudio económico que determine los costes de inversión, explotación y mantenimiento del servicio (incorporando los costes ambientales y del recurso, salvo que sean objeto de repercusión en otra figura específica), que delimite todos los posibles usuarios obligados al pago y fije las tarifas en razón a cada uno de los usos conforme al volumen de agua consumido. Esto marcaría la exigencia de una cuota variable, factible en el caso de los costes de explotación de las infraestructuras.

Teniendo en cuenta la situación de escasez hídrica que genera no pocas restricciones en el consumo de agua a determinados usuarios, habría que garantizar unos ingresos estables que permitiesen, cuando menos, el recobro de la parte correspondiente a la amortización de la obra y unos mínimos gastos de explotación con el establecimiento de una cuota fija. Y esta parte fija podría delimitarse en razón al caudal disponible, que se determinase por disposición legal o se derivase de la concesión administrativa o título equivalente.

La figura podría arbitrarse como tasa independiente que se vería acompañada de un nuevo instrumento tributario. Con ello, se acoge la línea doctrinal que apuesta por un impuesto sobre la extracción o capación de las aguas de las aguas, que se aplicaría en esta fase en alta. Este instrumento impositivo podría calcularse mediante tarifas progresivas en función del consumo del agua. Se configuraría como el mecanismo financiero al servicio de la recuperación de los costes ambientales y con la finalidad de financiar los programas de medidas de carácter ambiental. Pero también podría incorporar incentivos que sirvieran para contener las presiones que ejercen los usos sobre las masas de agua, como sucede con el uso agrario.

OCTAVA.- La conveniencia de superar un régimen económico específico y disperso del trasvase

El trasvase también ha sido objeto de estudio como parte de las medidas para combatir la escasez estructural de agua, dadas las infraestructuras hidráulicas que requiere su ejecución. Al respecto, se parte de una realidad caracterizada por una regulación legal dispersa, sin un régimen económico-financiero unitario y, por ende, con figuras tributarias implementadas *ad hoc* para cada una de las transferencias aprobadas. La propuesta de mejora puede ir encaminada a eliminar la especialidad de tributos propios y específicos de cada trasvase para proceder a la aplicación de la fiscalidad vigente asociada a las obras hidráulicas (cánones de regulación o tarifas de utilización o exacción que las sustituya). Si se mantiene el modelo actual, tal vez convendría una base legal común sobre el régimen jurídico del trasvase, incluidos los aspectos esenciales de carácter económico-financiero para el sostenimiento

de las infraestructuras y también para la compensación de perjuicios a las cuencas cedentes. Y el mejor marco para albergar estos criterios uniformes debería ser la LPHN, como norma bisagra llamada legalmente a ejercer la labor de coordinación entre los intereses de las diferentes demarcaciones hidrográficas.

Hay que admitir que la normativa específica de los trasvases suele contemplar la traslación de los costes en los usuarios (aun imperando la obligación *ex lege* que deriva de la DMA), añadiendo, mecanismos de compensación a las cuencas cedentes. Y estas fórmulas compensatorias se han traducido, en algún caso, en financiación de obras públicas en beneficio de la cuenca cedente mediante las cuotas tributarias. Ahora bien, esta afectación no implica que el gasto se repercuta a los usuarios beneficiados, dado que no se recoge entre los conceptos previstos para calcular los tributos.

En cualquier caso, el trasvase debe contemplarse como herramienta subsidiaria para afrontar los problemas de escasez hídrica, por detrás de las alternativas que proporcionan recursos no convencionales (desalación o reutilización del agua depurada). Y esto hace recomendable una pauta legal que marque la jerarquía de recursos disponibles bajo criterios de seguridad hídrica, anteponiendo las fuentes de recursos alternativos a la ejecución de este tipo de medidas estructurales, que solo podrían autorizarse si se justificase que no es posible utilizar los recursos que le preceden en la relación legal, amén de garantizar su viabilidad técnica, económico-financiera y ambiental.

NOVENA. Una exacción sobre la disponibilidad del agua subterránea como instrumento económico recuperador de costes.

Respecto a las aguas subterráneas, se realizan varias consideraciones en torno a la necesidad de garantizar su aprovechamiento sostenible también a través de instrumentos financieros. A tal fin, se plantea la implementación de una fiscalidad que grave expresamente el uso de esta agua subterránea. Esta iniciativa surge bajo la percepción de que no se está valorando suficientemente el agua procedente de las fuentes tradicionales, teniendo en cuenta que es un recurso escaso.

A tal fin se considera preciso valorar el déficit hídrico (que entraría en el concepto de coste del recurso). Este concepto debe alcanzar una importancia destacada en la fijación del precio de los recursos de origen natural (superficial y subterránea). Hay escasez de agua y esto se debe traducir necesariamente en un incremento de su precio. De tal forma que los usuarios tengan el pleno convencimiento de que estos recursos naturales se han convertido en un lujo que debe pagarse, sin perjuicio de que persistan situaciones excepcionales o de que se garanticen unos caudales razonables a precios asequibles para necesidades domésticas básicas.

Por ello, una tributación sobre la extracción de agua subterránea se considera respuesta esencial a los fines pretendidos. Al encarecer las cargas económicas que debe sufragar el usuario por disponer de agua subterránea se puede incentivar

la utilización de recursos hídricos alternativos cuando se tiene disponibilidad de ellos en la misma zona. Además, un tributo específico de este cariz podría servir para el recobro y financiación de costes que actualmente no se recuperan, como los costes ambientales. Hasta podría extenderse a los gastos de administración por las labores de control que ejercen los organismos de cuenca sobre el dominio público hidráulico, incluidas las aguas subterráneas. Del mismo modo, permitiría sostener buena parte de los gastos que tiene que acometer la autoridad de cuenca para combatir la sobreexplotación de los acuíferos y la ilegalidad de muchas perforaciones.

Ahora bien, es evidente que la iniciativa no solo se puede cubrir con un tributo específico sobre las aguas subterráneas, es dable que las aguas de origen convencional (superficial y subterránea) puedan ser objeto de un único gravamen en los términos antes recogidos, en forma de un impuesto sobre la extracción o captación de agua. Sin perjuicio de que se aplicasen normas especiales respecto del uso de las aguas subterráneas.

Todo ello, sin dejar de mentar que hay otros costes que son habituales para afrontar la sequía, como son los pozos de emergencia, pero que no se suelen recuperar de los usuarios que se benefician especialmente de los mismos. Y ello, teniendo en cuenta que los gastos por su instalación ya comienzan en las fases previas de prevención con los estudios acometidos para su instalación, a fin de comprobar que son viables técnica, económica o financieramente. Pues bien, también en estos casos deben ponerse los resortes legales necesarios para exista un instrumento financiero que repercuta su coste en el especialmente beneficiado o, en su caso, para que se aprueben tarifas complementarias en las figuras ya existentes.

Junto a todo ello, se defiende la propuesta de estudio, a nivel de DH, sobre la conveniencia de atribuir un destino (un uso) diferenciado a cada fuente de recursos o a cada acuífero según criterios de disponibilidad, de mejor acceso o de prioridad de usos. Esta ordenación de usos deberá hacerse tomando como referencia el marco de la planificación hidrológica. Y podría materializarse en forma de condiciones imperativas de las concesiones administrativas o bien como pautas programadas pero individualizadas que acompañen al Plan de Acción en materia de aguas subterráneas. En estos últimos planes, además de contemplarse las directrices exigidas legalmente (art. 29 LPHN), podrían también incluirse reglas sobre usos preferentes para la explotación de sus caudales o sobre otros aspectos relacionados con su régimen de explotación (por ejemplo, limitaciones temporales de extracción asignados a cada uso), así como cálculos de costes a fin de facilitar la tarificación del suministro de sus aguas.

DÉCIMA.- La desalinización en España: un equilibrio entre la viabilidad económica de la producción del agua desalada y una tarificación asumible para los usuarios

La desalinización, esencialmente de agua marina, supone una fuente abundante de agua que no depende de los factores climáticos y, por ende, proporciona

una seguridad hídrica ante la evolución negativa que se pronostica con la reducción de la disponibilidad de los recursos renovables. En un contexto de escasez estructural la prevención exige conceder protagonismo a la producción del agua desalada, no solo para cubrir las necesidades hídricas sino también garantizar reservas en el futuro y para liberar la presión sobre los recursos de origen natural. Y con ello permitir también dotar de rentabilidad a la red de desaladoras, con una demanda estable y con unos ingresos que permitan su sostenimiento.

Lo que ocurre es que la tarificación del agua desalada se caracteriza por una variabilidad en las condiciones económicas concretas y/o precios aplicados a los beneficiarios; sobre todo en el caso de instalaciones gestionadas por la sociedad estatal a la que se le encomienda la actividad (ACUAMED), con una variedad en las tarifas, tantas como convenios hay suscritos con cada usuario o usuarios específicos. Y el problema surge por las deficiencias existentes en el contenido financiero de los convenios que repercute a la postre en la propia viabilidad económica de las instalaciones o desaladoras.

Es cierto que actualmente la producción de agua desalada es mucho más eficiente, y esto se refleja en una disminución de los costes de producción, generando un crecimiento progresivo de su aprovechamiento, también en los usos más reticentes como el riego agrario. También se ha convertido en un recurso ineludible en aquellas zonas del sureste español que ya no tienen la garantía de unos caudales suficientes, procedentes del trasvase Tajo-Segura. Pero sigue perdurando una tendencia a considerar el agua desalada como un recurso secundario o alternativo que aflora en época de sequía, bajo condiciones económicas muy diferentes entre sí, por cuanto no siempre se opta por el pago de la tarifa habitual del agua desalada, o de un recargo o sobrecoste a la tarifa ordinaria del suministro de agua, sino que también ha sido objeto de bonificaciones públicas como incentivo para su uso por sectores afectados (sector agrario).

Y es que es el uso agrario suele dar prioridad a las aguas tradicionales que les resultan más asequibles o a combinar simultáneamente agua de distintos orígenes (aguas superficiales, subterráneas, desalinizadas y regeneradas), con el objeto de abaratar el pago del precio. De ahí la relevancia de lo ya explicado en orden a calibrar adecuadamente el valor o coste del agua convencional, teniendo en cuenta que es un recurso muy escaso. Y lo es, sobre todo, en muchos de los territorios donde operan las desaladoras, cuya rentabilidad requiere también de precios competitivos respecto a las aguas tradicionales.

Y la solución no puede sustentarse en una rebaja del precio del agua desalada por debajo del coste de producción, que obligue a la Administración a asumir el desfase económico. Las instalaciones de desalación deben ser viables y mantenerse con el rendimiento de su producción y distribución. Por lo que cualquier limitación o subvención pública que afecte al precio justo del agua desalada tiene que sustentarse en criterios objetivos y justificados. Esto puede cuestionar las políticas de concesión de subvenciones que todavía perduran como prácticas sistemáticas y tradicionales si carecen del apoyo de estudios económicos específicos que revisen

periódicamente la concurrencia de circunstancias justificantes sobre la necesidad de subvencionar el precio del agua desalinizada y, en su caso, el porcentaje o cantidad que debe ser objeto de ayuda pública.

Otra cuestión es que, vistas las réplicas constantes sobre el alto precio del agua desalada, se apunta la conveniencia de contar con datos objetivos y fiables que constaten la proporcionalidad del precio del agua desalada para quienes están llamados a satisfacer su pago como usuarios. Para lo cual el análisis económico de los usos, que realiza la Administración competente, puede incluir un examen certero sobre la capacidad media de los usos del agua desalada para afrontar su justa tarificación. Ahora bien, este planteamiento no sería útil si no se acompaña de una medida imperativa establecida por la Administración hidráulica que marque la asignación o, en su caso, reasignación del agua desalada a los usos más adecuados para su aprovechamiento.

Solo en casos excepcionales, situaciones catastróficas o declaraciones de sequía extrema, sería factible una rebaja extraordinaria y temporal del precio del agua en forma de ayuda pública a los afectados. Aunque en este supuesto la justificación no tiene que ser el incentivo, sino la necesidad de paliar las pérdidas económicas sufridas por los usuarios afectados que ya venían utilizando esta agua y aquellos otros que deban sumarse al aprovechamiento por causa de la catástrofe.

UNDÉCIMA.- La posibilidad de incentivar la reutilizacióna través del instrumento económico

La escasez del recurso obliga a promover otra de las actividades alternativas de seguridad hídrica como es la reutilización. Siendo considerada una medida eficaz de ahorro y de optimización de los recursos disponibles, resulta razonable que se modere la carga económica que se haga pesar sobre este servicio. Y una solución puede ser evitar que el uso de agua reutilizada genere la aplicación de las figuras tributarias vinculadas con el ámbito del saneamiento y depuración. Además, este planteamiento sería acorde a los beneficios ambientales que reporta la actividad en esta última fase del ciclo hídrico, mejorando la calidad de las aguas residuales (regeneradas con un proceso más exigente en la eliminación de contaminación que las que son objeto de vertido directo). La otra posibilidad incentivadora sería introducir bonificaciones fiscales en las exacciones existentes.

En cuanto a la tarificación del suministro del agua regenerada lo habitual es seguir la estructura paritaria que mantiene el abastecimiento del agua potable; sin embargo, la recomendación sería una tendencia a la baja en las cuantías exigidas por la reutilización, acorde con una política de incentivo que consolide su aceptación por los usuarios potenciales.

Hay que tener en cuenta que la repercusión del gasto de producir y distribuir el agua regenerada solo se produce en unos usos limitados, lo que incrementa también su precio, por meras cuestiones de reparto proporcional. Por lo que se

muestra conformidad con los planteamientos que apuestan por una percepción integral del beneficio de reusar las aguas residuales, dado que, si solo se exigieran todos los costes de la reutilización a sus usuarios finales, en realidad, se estaría produciendo una subvención a la inversa, favoreciendo al resto de usuarios hídricos y a la población en general. Es preciso un análisis conjunto de las externalidades positivas que conlleva la actividad para constatar que compensan con creces los costes de la regeneración.

Por lo tanto, se defiende una estrategia de incentivo basada en un menor precio por la actividad de reutilización (aun por debajo de los costes, si la conveniencia se justificase en los estudios económicos pertinentes) pero anteponiendo la necesidad de valorar en su justa medida el agua de origen natural, en los términos expresados anteriormente. En este caso se da una particularidad. Y es que la tarifa de agua potable se debe calcular no solo sobre los costes de captación y distribución, sino también en razón a los costes ambientales y de recurso. Y precisamente estas dos últimas variables no concurren en el caso de agua regenerada, o no lo hacen con la misma intensidad, prevaleciendo los ventajas ambientales que reporta.

Evidentemente, el análisis económico que delimite los criterios de una tarificación adecuada según los argumentos expuestos debe mantener una visión estructural y conjunta de los distintos recursos disponibles. Y el marco para diseñar una estrategia general podría ser el ámbito de la DH, sin descartar el papel de la planificación hidrológica. Ello sin perjuicio de su posterior reflejo en los estudios financieros para la aprobación de los instrumentos financieros o tributarios aplicables a cada fuente de recurso, como justificación de una discriminación necesaria de precios.

DUODÉCIMA.- La insuficiente repercusión de los costes generados por el uso en el ámbito del mercado de aguas

Los llamados mercados de agua, que encierran cesiones de derechos de uso privativo, junto con los centros de intercambio de derechos, se configuran como mecanismos legales al servicio de una mejor reasignación del derecho de uso, de mayor eficiencia en la distribución del recurso, bajo la convicción legal de que van a permitir optimizar la utilización de esa agua, que ya estaría en circulación y a disposición de ser usada a consecuencia del sistema concesional. Pues bien, estos intercambios de derechos de agua van a ser en su inmensa mayoría onerosos, en un marco legal que presenta la compensación económica como una mera facultad negociada inter-partes, aunque también habrá otros conceptos por los que el cesionario tendrá que abonar un importe, principalmente por el uso de las infraestructuras que permitan transferir el recurso hídrico hasta su destino. Hay que decir que se percibe cierta opacidad en el desarrollo y contenido de los contratos de cesión de derechos de uso privativo, pese a la imperativa inscripción en el Registro de Aguas. Y esto obliga a exigir un mayor celo legal en la exigencia de mayor transparencia, que seguro redundará en una mejora de la gestión hídrica.

En el ámbito de los mercados de agua no se cumple el deber legal de soportar la repercusión de todos los costes que les supone el uso de recursos hídricos. Hay que tener en cuenta que el traspaso del agua desde el lugar de origen al de destino provoca afecciones negativas de carácter ambiental, mucho más cuando lleva aparejada la construcción de nuevas infraestructuras hidráulicas. En consecuencia, debería aplicarse el principio económico-financiero básico en el Derecho de aguas, que podría materializarse en la exigencia de exacciones (ya sean creadas *ex novo*, ya sea las existentes) que reflejen los costes ambientales que deben asumir todos los usuarios consuntivos de agua (también los implicados en cesiones de derechos) cuando, además, son consecuencia evidente de un aprovechamiento particular. El coste de oportunidad (denominado legalmente coste del recurso) no parece que requiera de una repercusión a través de una exacción determinada, porque es previsible en un mercado que se desenvuelve en los vaivenes de la escasez de agua, los precios que se negocien reflejen esa carestía hídrica.

DECIMOTERCERA.- Cuestiones no resueltas en torno al precio del agua en el suministro urbano para que sirva como herramienta de recuperación de costes

El precio del agua sirve de herramienta de gestión del riesgo de sequía, convirtiéndose en la vía principal para dar cumplimiento al principio de recuperación de costes. La obligación de recobro de costes recae sobre todas las Administraciones competentes en los servicios del agua, y por supuesto sobre las EELL encargadas del suministro en baja. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en el ámbito de la DH, no existe una norma vinculante en el ordenamiento jurídico que exija que estas Administraciones realicen un estudio económico sobre los usos del agua en sus localidades, ni existen parámetros legales que delimiten la forma en la que corporaciones locales deben distinguir, contabilizar o analizar la información necesaria para delimitar los tres tipos de coste que son el punto de partida en la determinación de las tarifas de agua.

Esta omisión legal no se puede suplir con la proliferación de guías o estudios orientativos, tampoco con los datos consignados en la planificación hidrológica, es preciso fijar reglas legales mínimas y homogéneas que concreten las partidas de costes que deben tener en cuenta las Administraciones y en general entidades públicas (principalmente los Ayuntamientos, pero también los organismos de cuenca o comunidades de usuarios), estableciendo unos criterios básicos para valorar estos. También es conveniente establecer previsiones sobre la forma de asignar a cada uso hídrico estos costos. Y la exigencia debe imponerse sea cual sea el sistema elegido de gestión, debiendo la Administración interesada requerir los datos de los costes concernientes a la prestación del servicio, siempre añadiendo los generados por inversiones con fondos públicos de cualquier procedencia.

El otro problema detectado no es novedoso, no existe transparencia ni garantía de que la política de precios del agua en el ámbito urbano responda a la exigencia

de recuperación de costes. Lo cierto es que la recuperación integral de los costes depende de la buena voluntad de cada Administración en el ejercicio de sus competencias exclusivas, sin existir controles adicionales, ni consecuencias si no lo hace. De ahí la propuesta de articular un ente regulador a nivel estatal que pueda ejercer la coordinación y cierto control administrativo sobre la cuestión.

DECIMOCUARTA.- Mejoras en la estructura tarifaria del abastecimiento urbano para promover el ahorro hídrico

En cuanto a la estructura de tarificación más eficiente desde el punto vista hídrico, se ha consolidado a nivel legal la obligación de implantar un sistema tarifario basado en índices volumétricos, que aplique bloques de consumo progresivos. Así lo recoge el propio artículo 111 bis del TRLA. Pero la exigencia legal solo se impone en el servicio de suministro y, dentro de él, parece referirse solo al prestado en el ámbito urbano. Por lo que debe extenderse legalmente la aplicación de este mandato a cualquier instrumento financiero existente en el ciclo del agua (incluido los servicios de aducción, de saneamiento y depuración o de suministro para usos distintos de los urbanos, como puede ser el riego agrario). Pese a ello, hay que admitir que siguen persistiendo tarifas planas y cuotas variables sometidas a importes fijos en localidades importantes de nuestro país.

Sería conveniente que se prohibiesen medidas como el mínimo consumo gratuito que no sirve de incentivo y, además, puede contribuir al despilfarro cuando una parte del consumo de agua tendrá un coste cero. Como también, desde el punto de vista de la promoción del uso eficiente del agua, deberían evitarse las tarifas sociales, apostando por reforzar un sistema de ayudas que pueden prestar los servicios sociales o de protección social a colectivos desfavorecidos y vulnerables.

Al respecto se puede defender que en el uso doméstico la determinación de la cuota variable por los tramos de consumo contemple un tramo inicial que se ajuste a los volúmenes de agua necesarios para el consumo vital (lógicamente teniendo en cuenta las necesidades básicas que se derivan del modo de vida actual), con unas cuotas más bajas o asequibles para el ciudadano medio. De tal forma que sean los tramos siguientes los que se encarezcan de forma progresiva, penalizando paulatinamente los incrementos de consumo.

La necesidad de afrontar los desafíos de la gestión del riesgo de sequía, no solo desde punto de vista de la demanda de agua, sino de la propia necesidad de acometer medidas y obras que suponen unos costes adicionales (aunque ciertamente la propuesta valdría para otros sobrecostes sobrevenidos por causas diferentes de la falta de agua) haría necesario introducir flexibilidad en la fijación de las tarifas, permitiendo revisiones temporales de los importes, que se contemplen expresamente en las ordenanzas, aun garantizando la información al usuario. Incluso sería conveniente que estos incrementos tarifarios, extraordinarios y temporales, pue-

dan venir avalados por las imposiciones promovidas de un posible ente regulador de agua o, en su caso, por los organismos de cuenca o Administración hidráulica equivalente en el ejercicio de sus funciones como gestor de la disponibilidad de los recursos hídricos.

DECIMOQUINTA.- Las fugas o pérdidas hídricas no pueden ser causa de exoneración ni bonificación en las tarifas de agua

Una cuestión importante para incrementar el ahorro hídrico es el control de las pérdidas y fugas de agua a lo largo de las infraestructuras de conducción para suministro. Y se ha considerado que no contribuyen a este control las previsiones legales que contemplan las fugas de agua como causa para aplicar bonificaciones o tarifas especiales por el servicio de abastecimiento de agua. Así, se entiende que las pérdidas de agua en las instalaciones privativas ni pueden ser causa de exoneración en el pago de la tarifa de agua ni tampoco auspiciar, como regla general, el pago de un importe inferior al que correspondería por medición, debiendo unirse esta obligación a la propia responsabilidad en el mantenimiento de las infraestructuras (otra cuestión es si podría ser factible el aseguramiento de este perjuicio económico derivado de una fuga por avería dentro del resto de daños asegurados cuando se produce la misma de cualquier vivienda o establecimiento).

DECIMOSEXTA.- La tarificación por el uso de riego no siempre se fija conforme al consumo hídrico y no permite recuperar los costes ambientales, ni del recurso

La tarificación del agua de riego ni incorpora incentivos a su uso eficiente ni recupera los costes generados conforme al principio económico. Hay que admitir que se ha avanzado en la inclusión del volumen de agua como base de cálculo, total o parcial, de la tarifa o cuota que pagan los comuneros, pero sigue imperando en el seno de las comunidades de regantes el criterio tradicional de la extensión de superficie con derecho a riego para fijar el reparto de gastos entre sus miembros como contraprestación que pagan los mismos por el uso hídrico.

Y un régimen interno que únicamente incorpore el criterio superficiario como base de la tarificación del agua de riego no estaría adaptado a la legalidad, dado que el contenido de las ordenanzas o estatutos de las comunidades de usuarios deben contemplar imperativamente medidas de control de consumo y una tarificación que fomenten el ahorro y combine adecuadamente el consumo y la superficie a efectos de facturación (art. 200.2 RDPH). Frente a ello puede invocarse la intervención de los organismos de cuenca cuando la norma legal les otorga la facultad de exigir actualizaciones de ordenanzas por causa justificada, o incluso redactarlas y aprobarlas por ellos mismos ante el incumplimiento de la comunidad de usuarios (art. 215.3 RDPH).

Los usos de agua de riego están sometidos a los mismos principios (principio de recuperación de costes y principio "quien contamina paga") que el resto de usos existentes a lo largo de todo el ciclo hídrico. Por lo tanto, no se sostiene legalmente la tónica generalizada que constata que en el ámbito agrario no se están asumiendo los costes generados por la extracción y distribución del agua de riego, cuando se trata de los costes ambientales y del recurso. Con ello, no puede admitirse un argumento, un tanto distorsionador, que defiende que la tarificación tiene escasos efectos sobre el uso eficiente del agua de riego, para negar que puedan incrementarse las tarifas de agua. Lo único permitido sería una situación enmarcada en los supuestos de excepción del principio de recuperación de costes.

Por otro lado, a una tarificación incentivadora se le debe sumar una eficiente asignación (o reasignación, en su caso) del recurso, de tal forma que el agua suministrada se adapte a cada clase de cultivo, con un análisis previo que determine de forma objetiva cuál es su caudal necesario. Al hilo de ello, existen demasiadas hectáreas de cultivos de regadío en territorios que arrastran un déficit de agua. Por lo que se propone la posibilidad de introducir recargos por cultivos inapropiados en atención a los niveles medios de agua disponible. Estos importes adicionales o recargos por cultivos sin un riego eficiente, serían valores independientes añadidos al obligado pago de unas tarifas progresivas de agua de riego en razón al volumen consumido a través de bloques, que penalizaran esos excesos que actualmente resultan evitables con las tecnologías aplicadas al riego agrícola. Y ello sin perjuicio de mantener esas iniciativas públicas de ayudas económicas a la modernización el riego, pero solo para agricultores de rentas bajas.

DECIMOSÉPTIMA.- Necesidad de instrumentos económicos que permitan sostener específicamente gastos públicos de protección contra la inundación

En cuanto al riesgo de inundación, hay que destacar la carencia de instrumentos económicos específicos que permitan recuperar los gastos públicos generados en este ámbito, bajo la consideración de que no es posible identificar sujetos beneficiados, por esa vocación de servicio a la colectividad que se viene atribuyendo a este tipo de actuaciones.

No obstante, se pone de manifiesto algún ejemplo en el derecho comparado (el llamado impuesto de inundación francés o *Taxe GEMAPI*) que demuestra que podría arbitrarse una suerte de tributación a modo de recargo sobre el IBI que sirviera con un doble objetivo, no solo de incentivo para evitar la ubicación de construcciones, instalaciones o actividades económicas en zonas de riesgo de inundación, sino como vía de financiación cuando su recaudación se destina específicamente a sostener el gasto público por la ejecución de las medidas programadas en torno a la prevención de este riesgo.

Pero también cabría la posibilidad de imprimir un carácter finalista a aquellos impuestos que puedan implementarse como un gravamen a la extracción o captación de agua (que permitiese recobrar los costes ambientales), a fin de cumplir los objetivos ambientales, entre los que puede incluirse la protección frente a las inundaciones.

DECIMOCTAVA.- La posibilidad de repercutir el coste del servicio de laminación frente avenidas en determinados beneficiarios especiales

Dentro de los escasos aspectos tributarios que pueden destacarse como específicos del ámbito del riesgo de inundación se encuentra el tratamiento fiscal del servicio de laminación que prestan embalses y presas. El coste de esta medida preventiva se valora como un porcentaje de la inversión y/o de los gastos explotación de la infraestructura hidráulica que se descuenta de la base imponible de los cánones de regulación asociados a dicha obra. Ahora bien, se ha constatado una falta de uniformidad en las fórmulas de descuento aplicadas por las distintas demarcaciones hidrográficas, que obligaría a introducir la reforma oportuna, para marcar, cuando menos, unos criterios básicos para un cálculo homologado a todas ellas.

Se sabe que determinadas demarcaciones hidrográficas repercuten el coste del servicio de laminación en el Estado como beneficiario general de esta medida estructural. Ahora bien, a mi entender no puede descartarse la delimitación de sujetos a quienes puede beneficiar especialmente el servicio de laminación que protege frente a las avenidas. En efecto, es factible localizar construcciones, instalaciones, edificios, infraestructuras, explotaciones agrícolas, ganaderas o de otro tipo de actividad económica situados en zonas con probabilidad de que se vean afectados por una inundación y que, por ende, obtienen un beneficio directo como consecuencia de la laminación que ejercen las obras de regulación sobre los territorios que se encuentran aguas abajo. Aunque ciertamente este planteamiento debería acomodarse en el hecho imponible del canon de regulación, ampliando su configuración legal más allá de la disponibilidad o el uso del agua.

Sería precisa una mínima reforma legal para repercutir el coste del servicio de laminación en sus beneficiarios, ya fuera mediante una figura específica, ya meramente con una tarifa especial del canon de regulación correspondiente a esa obra hidráulica. En este caso los sujetos pasivos se corresponderían con los propietarios o aseguradoras de los bienes inmuebles situados en zonas de riesgo de inundación y evidentemente se tendría que aplicar algún criterio de reparto de la tasa basado en la extensión superficiaria afectada por el riesgo de inundación según los datos extraídos de la cartografía o de los estudios de evaluación preliminar del riesgo.

DECIMONOVENA.- La implementación de instrumentos económicos que sirvan propiamente para financiar el SAIH

Una de las herramientas esenciales en la prevención del riesgo natural son los sistemas de alerta temprana; en el caso de inundaciones y avenidas se trata del SAIH. Su gestión a cargo de los organismos de cuenca requiere de un importante gasto público que se ha sostenido a través de transferencias estatales, estando siempre abierto el debate sobre su posible financiación a través de instrumentos económicos específicos.

Pues bien, siguiendo la estela doctrinal que enmarca el coste del SAIH como posible gasto de mantenimiento de las infraestructuras públicas integrado en la base imponible de cánones de regulación y las tarifas de utilización del agua, también podría contemplarse como una partida del gasto por la gestión y explotación de dichas obras. Se advierte una utilidad esencial de la información hidrológica que proporcionan los dispositivos del SAIH para el funcionamiento de las infraestructuras hidráulicas donde están instalados.

Otra opción sería la configuración de una figura independiente que sostuviera concretamente el gasto del SAIH. Cierto que definir esa figura como una tasa tendría la dificultad de no cumplir propiamente los requisitos legales de este tributo en orden a la coactividad o a la prestación por el sector privado. Ahora bien, se ha entendido que se puede entrever alguna motivación para no desechar el encaje tributario en la consideración de servicio esencial para la gestión ordinaria y extraordinaria de los recursos hídricos en la cuenca, a la par que se ha convertido en herramienta clave para la seguridad de las propias infraestructuras hidráulicas. Y ello, teniendo claro que si la gestión del SAIH se atribuyese en régimen de concesión habría que aprobar una PPCPNT.

Los beneficiarios especiales del funcionamiento de este servicio de alerta temprana, a quienes considerar sujetos pasivos de la exacción, podrían ser regantes, dada la utilidad clara del SAIH en las campañas de riego; entidades de seguros que cubran el riesgo de inundación sobre inmuebles situados en las zonas controladas por el SAIH o los propios titulares de estos bienes inmuebles, cuya ubicación requiere de la presencia de este sistema de alerta para mitigar los efectos de las avenidas.

VIGÉSIMA.- La dificultad de utilizar el tributo como incentivo para reducir el riesgo de inundación

No existen tributos o medidas fiscales implementados como incentivo para limitar el asentamiento en zonas afectadas por el riesgo de inundación o como fomento para adoptar medidas de reducción del riesgo de inundación o paliar los efectos negativos de la misma. En el caso del IBI podría introducirse como criterio de valoración catastral del inmueble el coste de mejoras incorporadas al mismo para proteger frente a las avenidas, sin perjuicio de la posibilidad de incorporar legalmente unos tipos de gravamen específicos del IBI a modo de recargos sobre bienes inmuebles situados, construidos o instalados en zonas de riesgo de inundación.

El incentivo basado en incrementar la carga fiscal para conseguir la reubicación de propietarios de inmuebles, construcciones o instalaciones situados en zonas de riesgo no parece el camino propicio si estos asentamientos tuvieron lugar bajo la cobertura legal de la norma vigente en ese momento, por lo tanto, habría que inclinarse más por aplicar exenciones, reducciones o bonificaciones fiscales en impuestos de corte generalista sobre la renta o sociedades, pero también, en su caso,

aplicables a tributos locales en materia urbanística, para fomentar la adopción por el contribuyente de medidas de protección o de mejora de sus propiedades frente al riesgo de inundación (que podrían estar exentos de pagar tasas urbanísticasC), o para promover la suscripción de seguros que cubran el riesgo de inundación, incluso para incentivar la reubicación en el caso de viviendas residenciales.

VIGESIMOPRIMERA.- Reflexión final, a modo de corolario

Se ha examinado una parte del Derecho financiero y tributario que se pone al servicio de la gestión del riesgo natural a través de la obtención de ingresos públicos específicos para estos fines. Otras aristas se hubieran cubierto si la perspectiva hubiera discurrido en torno al gasto público aplicado a la prevención o, incluso, al ámbito de la recuperación y gestión tras el evento. Visto el campo acotado que se ha investigado, el resultado ha desvelado una utilización actual muy moderada del instrumento económico dentro de las medidas públicas adoptadas para proteger a la población frente al riesgo natural. Son numerosas las acciones que pueden y deben adoptar las autoridades públicas, pero solo puntualmente han arbitrado mecanismos financieros específicos que garanticen su viabilidad económica, poniendo en serio peligro la propia ejecución de estas actuaciones (muchas de ellas, recogidas en los programas de medidas que se incluyen en las planificaciones específicas).

Y es cierto que puede estar justificada la inoperancia cuando no pueden implementarse gravámenes en torno a actividades que generan beneficios difusos o colectivos, pero hay otras actividades o servicios públicos que sirven para combatir un riesgo natural y simultáneamente permiten aprovechamientos especiales o sirven a intereses particulares que serían susceptibles de ser gravados con exacciones finalistas. Pero incluso, la alternativa no tiene necesariamente que ser una tasa o una contribución especial, sino que la figura puede ser impositiva aunque pueda subyacer un trasfondo retributivo como consecuencia del aumento del gasto público. Pensemos en el sujeto pasivo que ha contribuido a incrementar los efectos perjudiciales del evento natural con una determinada actividad económica o un municipio con grave riesgo de inundación que requiere la implementación de un tributo de forma generalizada para recaudar fondos con los que financiar las medidas protectoras.

Por lo tanto, cualquier medida estrutural que acomentan las autoridades para gestionar el riesgo natural debería acompañarse siempre de un estudio económico que determine la existencia de beneficiarios especiales, actuales o potenciales, de la misma, con la delimitación de posibles instrumentos financieros que permitan repercutir los costes sufragados por la Administración o obtener ingresos para acometer las inversiones públicas.

Dentro de las medidas no estructurales de prevención hay que incluir las posibilidades que ofrece el instrumento económico. En este sentido, a estas alturas no

se puede dudar de su eficacia en el ámbito de la escasez de agua para propiciar el uso racional del recurso, aunque hay mucho recurrido para perfeccionar la configuración y aplicación de las exacciones, teniendo en cuenta que el sustrato que marca el camino ya existe con la fijación de los principios económicos. Y aunque principalmente en el ámbito de la sequía tiene virtualidad la tributación con fines extrafiscales, otros ámbitos se han abierto dentro de la investigación, como pueden ser las posiblidades del recargo del seguro de riesgo extraordinario. Y en la misma línea, si en estos tiempos es un clamor la importancia de la ordenación territorial dentro del campo de la prevención del riesgo natural, no cabe descartar que en los casos en los que no concurra una prohibición legal susceptible de sanción, pero se advierta un nivel de riesgo factible, se pueda aplicar alguna medida para concienciar a quien está expuesto en forma de incentivo fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

ADAME MARTÍNEZ, F. (2009). Los cánones de saneamiento de las Comunidades Autónomas. En A. E. (Director), *Régimen económico-financiero del agua. Los precios del agua.* (págs. 167-234). Cizur Menor: Civitas.

AGENCIA ESTATAL, D. M. (2019). *Guía MET, de Información Meteorológica Aeronáutica.* Madrid: Ministerio para la Transición Ecológica.

AGENCIA EUROPEA, D. M. (2009). *Cambio Climático y adaptación de los recursos hídricos.* Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

AGUDO GONZÁLEZ, J. (2010). El derecho de aguas en perspectiva europea: la trascendencia de la Directiva Marco de Aguas. En J. A. (coord.), *El derecho de Aguas en clave europea* (págs. 69-144). Las Rozas (Madrid): La Ley.

AGUDO GONZÁLEZ, J. (2011). Las políticas de protección civil de la Unión Europea. En A. (. Menéndez Rexach, *Protección Civil y Emergencias: Régimen Jurídico* (págs. 33-48). Madrid: La Ley.

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge. (2010). *EL DERECHO DE AGUAS EN CLAVE EUROPEA.* Las Rozas (Madrid): La Ley.

ALARCÓ FIDALGO, J. (2018). La aportación del uso masivo de datos (Big Data) y de la cadena de bloques (Blockchain) a la cadena de valor del seguro. *Revista Española de Seguros nº 173 (ejemplar dedicado al V Congreso de Nuevas Tecnologías. Prevención y Seguro)*, 63-89.

ALARCÓN DUQUE, J. M.-J. (2012). Diseño de las tarifas de agua de riego con sanciones al con-umo excesivo. *Riegos y drenajes XXI nº 186*, 18-24.

ALÍAS CANTÓN, M. (2018). De las exacciones parafiscales a las prestaciones patrimoniales de carácter público. *Quincena Fiscal nº 5/2018*.

ALONSO DE LEÓN, S. (2010). Los principios de autonomía y sufiencia financiera municipal a cuenta de la imposición de tasas por la cobertura del servicio de prevención y extinción de incendios, y salvamentos de la Comunidad de Madrid. . *Tributos Locales nº 96*, 115-123.

ALVÁREZ CAMIÑA, Sergio, NÁJERA IBÁÑEZ, Alfonso y ESPEJO GIL, Francisco. (2016). El Impacto del cambio climático en el sector financiero y de seguros. *Información Económica Española: Economía y Cambio Cilmático. nº 892*, 59 a 72.

ALVÁREZ CARREÑO, S. (2010). Régimen de responsabilidad de los concesionarios y usuarios de aguas regeneradas. En T. M. (coordinadora), *Reutilización de aguas regeneradas* (págs. 327-356). Murcia: Instituto Euromediterráneo del Agua.

ALVÁREZ LATA, N. (2014). La responsabilidad civl por actividades empresariales en sectores de riesgo. En *Tratado de REsponsabilidad Civil*. Cizur Menor: Aranzadi.

ANDERSEN, T. J. (2002). *Innovative Financial Instruments for Natural Disaster Risk.* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

ANDREU ALVÁREZ, J. S. (2010). Uso conjunto de aguas superficiales y subterráneas. *XII Congreso de Comunidades de Regantes de España organizada por FENACORE.*, (págs. 1-17). Tarragona.

ANDREU RODES, J. M. (2019). Las aguas subterráneas en España: hacia la sostenibilidad del recurso. En J. M. (editor), *Congreso Nacional del Agua Orihuela. Innovación y sostenibilidad* (págs. 1229-1254). Alicante: Universidad de Alicante.

ANEIROS PEREIRA, J. (2018). La incorporación al Derecho positivo tributario del concepto de prestación patrimonial de carácter pública por la Ley de Constratos del Sector Públilco de 2017 y sus pretendidas consecuencias. *Quincena Fiscal 7/2018*.

ARANA GARCÍA, E. C. (2016). El riesgo de inundación en los instrumentos normativos de planificación sectorial y ambiental. Una visión de la responsabilidad patrimonial de la administración por uso deficiente de su facultad planificadora. En T. N. (coord.), *Desafíos del derecho de aguas, variables jurídicas, ambientales y de derecho comparado* (págs. 294-308). Cizur Menor: Aranzadi.

ARBUÉS GRACIA, F. S. (2017). El precio del agua en las ciudades: efectos del modelo de gestión. *Paneles de Economía Española*, 48-64.

ARIÑO ORTIZ, G. (2004). *Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, Gestión Pública , Regulación Económica.* Granada: Comares.

Asociación Española de Abastecimientos de Aguas y Saneamiento (AEAS). (2019). Hacia una financiación más eficiente de las infraestructuras del ciclo urbano del agua en España.

AUCEJO ANDRÉS, E. (2012). Principios rectores del régimen económico financiero comunitario de la gestión del agua ex "Directiva maor de aguas" (Directiva 2000/60/CE) y su transposición al ordenamiento jurídico español. En L. M. (coord.), *Tributos, Aguas e Infraestructuras* (págs. 141-179). Barcelona: Atelier.

AYALA-CARCEDO, F. J.-N. (2002). Funciones ecoloógicas, económicas y evolutivas de los desastres y calamidades naturales. En F. J. AYALA-CARCEDO, *RIESGOS NATURALES* (págs. 89-101). Barcelona: Ariel.

BARCELONA LLOP, J. (2018). "Las competencias de los municipios en protección civil". *Anuario aragonés del Gobierno Local 2017*, 247-303.

BASTIDA FREIJEDO, F., VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., & otros, y. (2004). *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución Española de 1978.* Madrid: Tecnos.

BECK, U. (2006). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Traducción Jorge Navarro, Daniel Jiménez y Mª Rosa Borrás.* . Barcelona: Paidós Ibérica.

BORRERO MORO, C. J. (núm. 158, 2016.). "La tributación de las actividades de riesgo tecnológico en España". *Crónica Tributaria*, 37-62.

BRETAS, F. C. (2020). *Agua para el futuro. Estrategia de Seguridad Hídrica para América Latina y el Caribe.* Banco Interamericano de Desarrollo, https://digitalcommons.usf.edu/.

BRUFAO CURIEL, P. (2012). Regimen jurídico de las sequías: crítica de la regulación extraordinaria y urgente de un fenómeno natural y cíclico, propio del clima". *la Revista de Administración Pública nº 187*, Pág. 199-239.

BUENO GALLARDO, E. (2018). "Notas sobre la equiparación de los conceptos de "prestación patrimonial de carácter público contributiva" y "tributo" en la última jurisprudencia constitucional". En A. (. Cubero Truyo, *Tributos asistemáticos del ordenamiento vigente* (págs. 27-47). Valencia: Tirant lo blanc.

BUENO MALUENDA, C. (2004). Impuestos especiales y sobre consumos específicos. Los Impuestos medioambientales sobre energía y otros. En J. T. Martín Querat, *Manual de Derecho Tributario. Parte Especial.* (pág. 799 a 874). Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

C. N. (2002). Predicción y simulación de los incendios forestales. En A.-C. y. Cantos, *Riesgos Naturales* (pág. 1197 a 1211). Barcelona: Ariel.

CALATRAVA REQUENA, J. M. (2019). Evaluación económica del aporte de recursos externos para eliminar la sobreexplotación de los acuíferos del Altiplano de la región de Murcia. En J. M. (editor), *Libro Congreso Nacional del Agua: innovación y sostenibilidad* (págs. 531-542). Orihuela (Alicante): Universidad de Alicante.

CAMARASA BELMONTE, Ana M. (2002). "Crecidas e Inundaciones". En A.-C. y. Cantos, *Riesgos naturales* (pág. 854 a 877). Barcelona : Ariel.

CARBAJO VASCO, D. (2009). Un tributo olvidado: el impuesto sobre las primas de seguro. *Gaceta Fiscal nº 290*, 119-133.

CARLES GENOVÉS, J. G. (2001). GEstión colectiva de las aguas subterráneas en la Comunidad Valenciana. En F. M. Botín, *La economía del agua subterránea y su gestión colectiva* (págs. 291-319). Madrid: Mundi-Prensa.

CARTER, R. A. (2015). Castástrofes naturales y seguro en Australia. ¿Ha llegado la hora de un sistema nacional de seguros de desastres naturales? . *revista digital Consorseguros nº 3,*.

CASAS AGUDO, D. (2008.). Aproximación a la categoría jurídico económica del beneficio tributario. En *Estudios sobre los beneficios fiscales en el sistema tributario español.* Marcial Pons.

CHICO DE LA CÁMARA, P. G. (2003). Incentivos a las energías alternativas como instrumento de desarrollo sostenible. *Quincena Fiscal*, 9-29.

CHICO DE LA CÁMARA, P. y. (2019). La tasa de licencia urbanística & el ICIO ¿matrimonio bien avenido o un buen ejemplo de pareja en crisis..? En P. C. (director), *Aspextos de interés para una futura reforma de las Haciendas Locales* (págs. 277-308). Valencia: Tirant lo Blanch.

CHICO DE LA CAMARA, Pablo y GALÁN RUIZ, Javier. (2011). *LAS TASAS LOCALES.* Cizur Menor (Navarra): Civitas.

CLIMÁTICO), I. (. (2018). *Informe especial sobre el calentamiento global de 1,5ºC. Resumen para responsables de políticas.* Ginebra.

COMISIÓN NACIONAL DE, L. M. (2020). *E/CNMC/07/19 Estudio sobre los Servicios de Abastecimiento y Saneamiento de Agua Urbana.* www.cnmc.es.

CONSORCIO DE, C. D. (2020). *Actividad y Funciones.* Madrid: Publicaciones de la Administración General del Estado.

CONSORCIO, C. S. (2008). *La cobertura aseguradora de las catátrofes naturales. Diversidad de Sistemas.* Madrid: Consorcio de Compensación de Seguros.

CONSORCIO, D. C. (2016). *Estadística. Riesgos Extraordinarios. Serie 1971-2018.* Madrid: Publicaciones del Consorcio de Compensación Seguros.

CUADRADO, J. (2018). Las Naciones Unidas y los sistemas de alerta temprana: lecciones desde el escenerario de África Occidental. *Revista Española de Ciencia Política nº 46*, 175-198.

DE ANDRÉS CONDE, C. G. (2019). Los sistemas automáticos de información hidrológica (SAIH), una innovación que se exporta. *Revista digital el CEDEX nº 193*.

DE STEFANO, L. y.-M. (2016). Los mercados informales de agua en España. Una visión de conjunto. En J. y. Gómez-Limón, *Los mercados de agua en España. Presente y perspectivas* (págs. 97-126). Almería: Cajamar.

DEL VILLAR GARCÍA, A. (2010). Los precios de los servicios del agua. Un análisis prospectivo de demadna sobre los usos domésticos. *Estudios de Ecoomía Aplicada Vol. 28.2*, 333-356.

DIRECCIÓN GENERAL, D. A. (diciembre de 2009). *El Programa S.A.I.H. Descripción y funcionalidad. El presente y el futuro del Sistema.* Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

DOMENECH PASCUAL, G. (2006). *Derechos fundamentales y riesgos tecnológicos.* Madrid : Centro de Estudios Políticos y Constitucionales .

DOUGLAS, M. (1996). *La aceptibilidad del riesgo según las ciencias sociales. Traducción de Víctor Abelardo Martínez.* Barcelona: Paidós Ibérica.

DUCLOS, D. (1996). Puissance et faiblesse du concept de risque. *L´Anné Sociologique*, 309-335.

ECHEVARRIA, A. (2013). Creación, nada y participación en Leibniz. *Revista de Investigación e Información Filosófica nº 261*, 899 a 918.

EMBID IRUJO, A. (1992). Los medios de una política hidráulica finisecular. En A. E. (Director), *Política Hidráulica.* Madrid: MInisterio de Obras Públicas y Transporte.

EMBID IRUJO, A. (1998). La evolución del derecho de aguas y las características de la actual problemática del agua. En A. E. (Director), *El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación* (págs. 25-96). Paracuellos de Jarama (Madrid): Civitas.

EMBID IRUJO, A. (2002). Regímen económico-financiero del trasvase del Ebro en la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, y consideraciones sobre los aspectos económico-financieras sobre los trasvases en general. *Revista Administración Pública nº 159*, 292-313.

EMBID IRUJO, A. (2003). Las Sociedades Estatales para la construcción, explotación, adquisición y...de obras hidráulicas. Nuevas reflexiones. En Varios, *Estudios de Derecho Público Económico. Libro homenaje al profesor Dr. D. Sebastián Martín Retortillo* (págs. 285-304). Paracuellos de Jarama (Madrid): Civitas.

EMBID IRUJO, A. (2007). "Voz: Planificación Hidrológica. En *Diccionario de Derecho de Aguas* (págs. 767-789). Iustel.

EMBID IRUJO, A. (2009). El régimen económico-financiero del agua en el contexto de la aplicación de la Directiva Marco del Agua. Reflexiones generales. En A. E. (Director), *Régimen económico-financiero del agua. Precios del agua* (págs. 13-80). Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

EMBID IRUJO, A. (2012). Cuestiones institucionales: demarcación y cuenca hidrográficas, planificación hidrológica y su relación con el principio de recuperación de costes. *Jurisprudencia administrativa, número extraordinario relativo a Directiva Marco de Aguas y su recepción en España*, 15-60.

EMBID IRUJO, A. (2013). La crisis del sistema concesional y la aparición de fórmulas complementarias para la asignación de recursos hídricos. Algunas reflexiones sore los mercados de derechos de uso de agua. En A. E. (director), *Usos del Agua (concesiones, autorizaciones y mercados de agua)* (págs. 25-79). Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

EMBID IRUJO, A. (2015). Valoración global del nuevo ciclo de la Planificació Hidrológica, con atención especial al Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro. En A. (. Embid Irujo, *El segundo ciclo de Planificación Hidrológica en España (2010-2014)* (págs. 33-121). Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

EMBID IRUJO, A. (2016). Marco legal de los mercados del agua. En J. y. Gómez-Limón, *Los mercados de agua en España. Presente y perspectivas* (págs. 43-70). Almería : Cajamar.

EMBID IRUJO, A. (2018). Elementos para la construcción de una teoría general de las sequías inundaciones y sequías como fenómenos hidrológicos extremos. . En *Sequía e inundaciones como fenómenos hidrológicos extremos. XIII Jornadas de Derecho de Aguas* (págs. 25-84). Cizur Menor: Aranzadi.

EMBID IRUJO, A. (2018). *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas como consecuencia de inundaciones.* Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

EMBID IRUJO, A. (octubre 2013). Las características del mercado de derechos de agua en España. *Derecho y Ciencias Sociales*, 90-110.

EMBID IRUJO, Antonio (Director). (2008). Ciudadanos y Usuarios en la gestión del agua. *XIII Jornadas de Derecho de Aguas+.* Zaragoza.

EMBID IRUJO, Antonio (Director). (2011). *Agua y Agricultura.* Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters.

EMBID TELLO, A. E. (2010). *Precaución y Derecho, el caso de los campos electromagnéticos.* Madrid: Iustel.

ESCAMILLA AVILES, F. (2017). Fiscalidad de las provisiones derivadas de responsabilidad garantizadas por las compañías aseguradoras. *Quincena Fiscal nº 13*.

ESPEJO GIL, F. (2017). Resultados de estudios de la Comisión Europea y de la Agencia Europea de Medio Ambiente. *Revista digital Consorseguros nº 7*.

ESTEVE PARDO, J. (1999). *Técnica, Riesgo y Derecho.* Barcelona: Ariel.

EZQUERRA HUERVA, A. (2007). El concepto de obra pública en el derecho español vigente. *Revista de Administración Pública núm. 173*, 9-61.

EZQUERRA HUERVA, A. (2007). *El régimen jurídico de las obras hidráulicas.* Murcia: Instituto Euromediterráneo del Agua.

FALCÓN Y TELLA, R. (2012). Las "prestaciones patrimoniales públicas" en favor de AENA ¿tasas y precios privados? *Revista Quincena Fiscal nº 9*.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIA, Y. A. (2014). *Guía de tarifas de los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua.*

FERNÁNDEZ GARRIDO, M. I. (2006). Los riesgos naturales en España y en la Unión Europea. Incidencias y estrategias de actuación. Santander.

FERNÁNDEZ PEREIRA, J. P. (2006). *La seguridad humana.* L´Hospital de LLobregat (Barcelona): Ariel.

FERNÁNDEZ-PAVÉS, M. J. (2018). ¿Cómo queda la financiació de servicios públicos? Tasas, prestaciones patrimoniales públicas o tarifas y precios públicos. En A. C. (Director), *Tributos asistemáticos del ordenamiento vigente* (págs. 83-137). Valencia: Tirant lo Blanch.

FERNANDO PABLO, M. (1989). El sistema de protección civil: el marco jurídico y el papel de las Comunidades Autónomas. *Revista Vasca de Administración Pública nº 23*, 47 y siguientes.

FERREIRO LAPATZA, J. J. (2009). *Institutciones de Derecho Financiero y Tributario.* Madrid, Barcelona y Buenos Aires: Marcial Pons.

FRA PAELO, U. (. (2010). *Riesgos naturales en Galicia. El encuentro entre naturaleza y sociedad.* Santiago de Compostela: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela.

GALLEGO CÓRCOLES, I. (2009). El régimen económico-financiero de los trasvases . En A. E. Irujo, *El régimen económico-financiero del agua. Los precios del agua.* (págs. 415-440). Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

GALLEGO CORCOLES, I. (2009). La deficiente regulación de los trasvases como medida de vertebración territorial. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 105-130.

GARCÍA LÓPEZ, M. M. (2019). La recuperación de costes de la depuración y la reutilización de las aguas en España. En J. M. (editor), *Congreso Nacional del Agua Orihuela. Innovación y Sostenibilidad.* (págs. 469-480). Orihuela (Alicante): Universidad de Alicante.

GARCÍA PÉREZ, M. (2011). La crisis del Prestige. Una propuesta de reorganización de las emergencias marítimas. En Á. Menéndez Rexach, *Protección civil y Emergencias: Régimen jurídico* (págs. 423-464). Madrid: La Ley.

GARCÍA TORRES, A. (2016). "Sequía, crisis y malas cosechas en tierras meridionales valencianas durante la anomalía u oscilación Maldá (1760-1800). *El Futuro del Pasado, vol. 7,*.

GARRIDO COLMENERO, A. C. (2013). La flexibilización del régimen de concesiones y el mercado de aguas en los usos de regadío. En A. E. (director), *Usos del Agua (concesiones, autorizaciones y mercados de agua)* (págs. 177-196). Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

GIL MESEGUER, E. y. (2016). Tarifas y peajes por el uso de las infraestructuras hidráulicas del Acueducto Tajo-Segura y del postravase. Su papel como ejes vertebradores del modelo territorial del sureste. En T. N. (Directora), *Desafíos del Derecho de Aguas. Variables jurídicas, económicas, ambientales y de derecho comparado*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

GÓMEZ GÓMEZ, C. M. (2019). Los incentivos económicos y la seguridad hídrica en España. En J. (. MELGAREJO MORENO, *Congreso Nacional del Agua de Orihuela. Innovación y Sostenibilidad.* (págs. 427-443). Alicante: Universidad de Alicante.

GÓMEZ LIGÜERRE, C. C. (3/2008). El precio del agua. *Revista para el análisis del derecho (www.indret.com)*, 1-21.

GÓMEZ LIMÓN, J. A. (2016). Los mercados de agua y su implmentación en España. Una introducción. En J. y. Gómez-Limón, *Los mercados en España. Presente y perspectivas.* (págs. 17-42). Almería: Cajamar.

GÓMEZ SANTOS, M. (2019). Big data y discriminación de precios en el sector asegurador. . *Revista de Derecho Mercantil nº 314*.

GONZÁLEZ GARCÍA, G. (1991). La tasa como especie del género tributo. En *Tasas y Precios públicos en el ordenamiento jurídico español.* Madrid: Marcial Pons.

GONZÁLEZ MATINEAUX, S. (2007). Contaminación difusa de las aguas. *Tierra Adentro*, 21-25.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁNEZ, S. (Julio/ diciembre 2001). La liberalización del transporte aéreo. *Revista de derecho comunitario europeo nº 10*, 611-626.

HACKING, I. (1991). *La domesticación del azar. La erosión del determinismo y el nacimiento de las ciencias del caos.* Barcelona. Traducción Alberto L. Bixio: Gedisa, S.A.

HEISENBERG, W. (1976). *La imagen de la Naturaleza en la Física Actual, traducción de Gabriel Ferraté.* Barcelona: Ariel.

HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, M. y. (2019). El consumo de agua urbano-turístico en el litoral de Alicante (2000-2017). Factores y tendencias recientes. En J. M. (coord.), *Libro del Congreso Nacional del Agua* (págs. 1413-1437). Orihuela (Alicante): Universidad de Alicante.

HERNÁNDEZ-MORA, N. y. (2013). Los mercados informales de aguas en España: una primera aproximación. En A. E. (Director), *Usos del Agua (concesiones, autorizaciones y mercados de agua)* (págs. 375-402). Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

HERRERA MOLINA, P. C. (2006). "Tributos sobre el riesgo (especial referencia al sector energético). En R. FALCÓN Y TELLA, *Estudios sobre la fiscalidad de la energía y el desarrollo sostenible* (págs. 339-354). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

HERRERA MOLINA, P. M. (1997). Deducción por instalaciones ambientales. *Quincena Fiscal nº 11*, 9 a 19.

HERRERA MOLINA, P. M. (2000). *Derecho Tributario Ambiental.* Madrid: Marcial Pons.

HUERTAS GONZÁLEZ, R. (2013). Retos y oportunidades en la gestión colectiva de las aguas subterráneas. En E. L. Izquierdo, *Gestión colectiva del agua subterránea en España* (págs. 37-46). Madrid: Fundación Botín.

ILLARDUYA, T.-D. (2013). Temporales marítimos y borrascas atlánticas en la provincia de Alicante: el caso de Benidorm. *Estudios Geográficos*, 287-310.

INSTITUTO DE ESTUDIOS MEDIOAMBIENTALES, D. L. (agosto 2017). *"Aseguramiento de riesgos de desastre de origen hidrometeorológico y climático: inventario y análisis de mecanismos para dar apoyo a la prevención de daños en la Unión Europea".* Bruselas: Comisión Europea.

IPCC (GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE, E. S. (2008). *El Cambio Climático y el Agua.* Ginebra.

IPCC. (2012). *Gestión de los riesgos de fenómenos meteorológicos extresmos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático.*

IZU BELLOSO, M. J. (1991). El sistema de protección civil en la jurisprudencial del Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1-21.

JIMÉMEZ COMPAIRED, I. (2008). Régimen económico-financiero del agua en España. En Y. M. Antonio Embid Irujo, *El Derecho de Aguas de Brasil y España. Un estudio de Derecho Comparado.* (págs. 247-278). Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

JIMÉNEZ COMPAIRED, I. (1994). *La imposición propia de las comunidades autónomas.* Madrid: Estudios Jurídicos.

JIMÉNEZ COMPAIRED, I. (2010). El concepto de tasa en el artículo 2 de la LGT, con especial atención a los servicios relacionados con el agua. En C. y. Arrieta, *Tratado sobre la Ley General Tributaria* (pág. 75 a 92). Madrid: Thomson Reuters.

JIMÉNEZ COMPAIRED, I. (2012). "Modificaciones económico-financieras en el abastecimiento". *Justicia Administrativa "La Directiva Marco de Aguas y su recepción en España"*, 105-125.

JIMÉNEZ COMPAIRED, I. (2012). El régimen económico financiero de la distribució de agua . En A. E. (Director), *Agua y ciudades* (págs. 79-162). Cizur Menor: Civitas.

JIMÉNEZ COMPAIRED, I. (2012a). *Cánones de Regulación y Tarifas de Utilización del Agua.* Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

JIMENEZ COMPAIRED, I. (2016). La evolución del régimen económico-financiero: contribuyentes y usuarios en la política hídrica. En A. (. Embid Irujo, *Treinta años de la Ley de Aguas.* Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

JIMÉNEZ COMPAIRED, I. (2016). *Los impuestos sobre el vertido de aguas residuales.* Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

JIMÉNEZ COMPAIRED, I. (2016, nº 124). ¿Ha fijado el tribunal Supremo una Doctrina definitiva sobre la naturaleza jurídica de la exacción por los servicios públicos obligatorios o monopolizados prestados mediante empresa púlbica o privada? *Tributos Locales*, 15-20.

JIMÉNEZ COMPAIRED, I. (2017). La sostenibilidad económica de los Organismos de cuenca. En A. E. (Dir.), *El futuro de los organismos de cuenca* (págs. 67-129). Cizur Menor: Aranzadi.

JIMÉNEZ COMPAIRED, I. L. (2019). *El Derecho financiero y tributario ante los fenómenos hidrológicos extremos.* Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. (2001). Hacia un nuevo concepto de infraestructura pública. En A. &. Almoguera, *Nuevo derecho de las infraestructuras* (págs. 53-68). Madrid: Montecorvo, S.A.

JIMÉNEZ SHAW, C. (2003). *Régimen jurídico de la desalación del agua marina.* Valencia: Tirant lo Blanch.

JORGE SÁNCHEZ, J. (2002). "Teledetección y riesgos naturales". En C.-A. y. Cantos, *Riesgos Naturales.* Barcelona: Ariel.

KEIPI, K. y. (2002). *Planificación y protección financiera para sobrevivir a los desastres.* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

KNIGHT, F. H. (1947). *Riesgo, Incertidumbre y Beneficio, traducción de Ramón Verea y Manuel de Torres.* Madrid: Aguilar.

LAGO MONTERO, J. M. (2005). *Comentario a la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla-León.* Madrid: Dykinson.

LITAGO LLEDÓ, R. (2018). "El concepto constitucional de prestación patrimonial de carácter público vs la definición legal de tasa". En A. C. Truyo, *Tributos asistemáticos del ordenamiento vigente* (págs. 139-152). Valencia: tirant lo blanch.

LÓPEZ GETA, J. A. (2006). La explotación sostenible de las aguas subterráneas. Participación de los usuarios. *XI Congreso Nacional de Comunidades de Regantes organizado por FENACORE*, (págs. 1-38). Mallorca.

LÓPEZ GUNN, E. (nº 101 (4/2020)). La gobernanza del agua subterránea y la seguridad hídrica en España. *Presupuesto y Gasto Público*, 79-102.

LÓPEZ-GUNN, E. y. (2013). La participación activa de los usuarios: la co-gestión como forma de gobernanza del agua subterránea. En E. L.-G. (coordinadoras), *Gestión colectiva del agua subterránea en España. Paneles de seguridad hídrica, alimentaria y cuidado de la naturaleza.* (págs. 15-36). Madrid: Fundación Botín.

LOZANO GÓMEZ, P. (1/2015). El riesgo: hacia una nueva materia imponible. *Impuestos* , 13-47.

LUCHENA MOZO, G. M. (2009). "Reflexiones en torno a algunas medidas tributarias catalanas con una pretendida finalidad medioambiental". *Quincena Fiscal núm 15*, consultada en versión digital.

LUHMAN, N. B. (1996). *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona: Anthropos.

MAESTU UNTURBE, J. D. (2017). Perspectivas financieras de los organismos de cuenca-cuencas intercomunitarias. En A. (. EMBID IRUJO, *El futuro de los organismos de cuenca* (págs. 197-216). Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

MAESTU UNTURBE, J. y. (2019). Financiación y fiscalidad en el contexto de la gobernanza del agua en España. En J. M. (editor), *Congreso Nacional del Agua Orihuela. Innovación y Sostenibilidad.* (págs. 339-356). Alicante: Universidad de Alicante.

MAESTU, G. G. (2007). *El agua en la economía española: situación y perspectivas. Informe integrado del análisis económico de los usos de agua. Artículo 5 y Anejos II y III de la Directiva Marco de Agua.* Madrid: Ministerio Medio Ambiente.

MAGNANI, M., BLANPIED, M., & DESHON, H. y. (Noviembre 2017). "Discriminación entre la sismicidad natural y la inducida por el historial de deformación a largo plazo de fallas intraplaca". *Science Advances vol. 3 nº 11*, (versión digital).

MARCOS VALIENTE, Ó. (2001). Sequía: definiciones, tipologías y métodos de cuantificación. *Investigacines geográficas nº 26*, 59-80.

MARTIN FERNANDEZ, J. (2010). Algunas reflexiones sobre el hecho imponible de las tasas. *Quincena Fiscal nº 14*.

MARTÍN MARTÍN, A. J. (2002). Elementos de vulnerabilidad física y diseño sismorresistente. En A.-C. y. Cantos, *Riesgos Naturales.* Barcelona: Ariel.

MARTÍNEZ ALVÁREZ, V. M. (2019). Agua marina desalinizada para la agricultura: situación del suministro, consumo energético, costes y precio. En J. M. Moreno, *Congreso Nacional del Agua. Innovación y sostenibilidad* (págs. 445-468). Orihuela (Alicante): Universidad de Alicante.

MARTÍNEZ ALVÁREZ, V. M. (2019). Agua marina desalinizada para la agricultura: situación del suministro, consumo energético, costes y precio. En J. M. (editor), *Libro Congreso Nacional de Agua: innovación y sostenibilidad* (págs. 445-468). Orihuela (Alicante): Universidad de Alicante.

MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, I. (2003). Sociedades estatales, obras públicas y desalación de las aguas marinas: algunas acotaciones al talante privatizador de la última reforma de la Ley de Aguas. En Varios, *Estudios de Derecho Público Económico. Libro homenaje al profesor Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo.* (págs. 305-327). Paracuellos de Jarama (Madrid): Civitas.

MARTINEZ GRANADOS, D. (2015). *Valoración Económica del uso del agua en el regadío de la cuenca del Segura. Evaluación de instrumentos económicos para la gestión de acuíferos.*

MARTINEZ GÜINGLA, R. y. (julio de 2009). Gestión de riesgos climáticos en la región occidental de América del Sur: implantación de un sistema de información satisfactorio. *Boletín de la Organización Mundial de Meteorología nº 58 (3)*, págs. 188-196.

MARTÍNEZ LAGO, Miguel Angel. (2016). *Lecciones de Derecho Financiero y Tributario.* Madrid: Iustel.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M. (2020). Modelos de protección al consumidor vulnerable por pobreza hídrica: incidencia de la covid-19. En B. S. (Dir.), *Retos actuales del saneamiento de aguas residuales. Derivadas jurídicas, económicas y territoriales.* (págs. 237-260). Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

MELGAREJO MORENO, J. y. (2016). La economía del ciclo urbano del agua en España. En T. N. (Dir.), *Desafíos del Derecho de aguas.* Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

MELGAREJO MORENO, J. y. (2016). Depuración y reutilización de aguas en España. *Agua y Territorio*, 22-35.

MELGAREJO MORENO, J. y. (2017). *La Mancomunidad de los Canales de Taibilla en la Provincia de Alicante.* Cartajena: Mancomunidad de los Canales del Taibilla y Instituto del Agua y Ciencias Ambientales (Universidad de Alicante).

MELGAREJO, P. L.-N. (2019). Sistemas para el ahorro del agua en la agricultura. En J. (. Melgarejo Moreno, *Congreso Nacional del Agua. Orihuela. Innovación y Sostenibilidad* (págs. 53-95). Orihuela (Alicante): Universidad de Alicante.

MENÉNDEZ MORENO, A. (2015). Los tributos y las prestaciones patrimoniales de carácter público, en la Jurisprudencia más reciente del Tribuntal Constitucional. *Quincena Fiscal nº 14*, 13-18.

MENÉNDEZ REXACH, Á. (2008). ¿A quién pertenece el agua? A vueltas con los trasvases. *Encuentros multidisciplinares*, 21-29.

MENENDEZ REXACH, Á. (2011). Introducción. Las raíces del concepto de protección civil. En *Protección Civil y Emergencias: Régimen Jurídico* (págs. 17-24). Las Rozas (Madrid): El Consultor de los Ayuntamientos.

MENÉNDEZ REXACH, Á. (2014). La nueva regulaciónd e las costas: un giro hacia el dominio privado marítimo-terrestre. En J. F. Carro Fernández-Valmayor, *La Nueva Regulación de la Ley de Costas* (págs. 113-124). Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

MENÉNDEZ REXARCH, Á. (2016). El dereco de aguas ante las situaciones hidrológicas extremas: inundaciones y sequías. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiemtal. Monografía "Desafíos del Derecho de Aguas"*.

MENÉNDEZ, M. M. (2004). Variaciones del Régimen Extremal del clima marítimo en el litoral español en el período 1958-2001. En G. C. otros, *El Clima entre el mar y la montaña* (pág. 73 a 94). Santander: Universidad de Cantabria.

Metereología, O. M. (2016). *Estado del clima mundial 2011-2015.* Ginebra (Suiza).

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, M. y. (2007). *Precios y costes de los servicios de agua en España (Informe integrado de recuperación de costes de los servicios de agua en España. Artículo 5 y anejo III de la Directiva Marco de Agua).* Madrid: Centro de Publicaciones. Ministerio de Medio Ambiente.

MINISTERIO PARA LA, T. E. (2020). *LIBRO VERDE DE LA GOBERNANZA DEL AGUA EN ESPAÑA.*

MOLINA GIMÉNEZ, A. (2010). La disciplina territorial del riesgo de inundaciones en el ordenamiento jurídico español. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 39-72.

MOLINA GIMÉNEZ, A. (2016). Aproximación al régimen jurídico de la reutilización de aguas regeneradas en España. *Agua y Territorio nº 8*, 36-47.

MOLINOS RUBIO, L. (nº extraordinario, 2012). Modificaciones económico-financieras en el ámbito del saneamiento. *Justicia Administrativa, dedicada a la Directiva Marco de Aguas y su recepción en España*, 127-146.

MONTILLA LÓPEZ, N. M.-L. (2017.). Impacto de la tarificació del agua de riego en el Bajo Guadalquivir. *Revista Asociación Interprofesional para el Desarrollo Agrario (ITEA) vol. 113.*, 99-111.

MORENO GONZÁLEZ, S. (2011). La tasa por la prestación del servicio de suministro de agua. En P. C. Ruiz, *Las tasas locales* (págs. 1125-1168). Civitas.

MORILLAS GÓMEZ, J. (2013). Estímulo y crecimiento para la economía española: la necesidad de un renovado proyecto de agua . En *Agua, Trasvases y Medio Ambiente* (págs. 233-253). Madrid: Dikinson.

MUJERIEGO, R. (2013). La reutilización de aguas regeneradas: aspectos técnicos. En A. E. Irujo, *Usos del agua (concesiones, autorizaciones y mercados del agua)* (págs. 431-456). Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

MUNOZ VILLAREAL, A. (2018). Los recargos en favor del Consorcio de Compensación de Seguros. En A. (. CUBERO TRUYO, *Tributos asistemáticos del ordenamiento vigente* (págs. 357-366). Valencia: Tirant lo blanch.

MURCIA MOLINA, R. (2016). Retos de la desalación de aguas salobres. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*.

NÁJERA IBÁÑEZ, A. C. (2010). El Consorcio de Compensación de Seguros y la cobertura aseguradora de los riesgos de la naturaleza. En U. Fra Paelo, *Riesgos naturales en Galicia. El encuentro entre naturaleza y sociedad.* (págs. 11-21). Santiago de Compostela: Servicio de publicaciones de la Universidad de Santiago de Compostela.

NARVÁEZ, L. L. (2009). *La Gestión del Riesgo de Desastres. Un enfoque basado en procesos.* Lima (Perú): Comunidad Andina.

NAVARRO CABALLERO, T. (2012). Cuestiones jurídico-ambientales de la reutilización de aguas regeneradas . En A. E. (Director), *Agua y Ciudades* (págs. 386-426). Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

NAVARRO CABALLERO, T. (2013). La utilización de los recursos hídricos no convencionales. Carencias y disonancias de un regímen jurídico inconcluso. En A. E. (Director), *Usos del agua (concesiones, autorizaciones y mercados del agua)* (págs. 83-144). Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

NAVARRO CABALLERO, T. M. (2010). El nuevo régimen de la reutilización de aguas residuales. Consideración especial de la autorización complementaria y la reasignación de las aguas regeneradas. En T. M. (coord.), *Reutilización de aguas regeneradas* (págs. 260-281). Murcia: Instituto Euromediterráneo del Agua .

NAVARRO CABALLERO, T. (v. 19, núm. 38, 2015). El regímen jurídico e las aguas subterráneas en España. *Revista Jurídica*, 5-26.

NOCETE CORREA, F. J. (2011). Las tasas por vigilancia especial. En P. C. Ruiz, *Las tasas locales* (págs. 840-863). Cizur Menor: Thomson Reuters.

OCDE. (1987). *Pricing of Water Services.* Paris: OECD.

OCDE. (2003). *SOCIAL ISSUES IN THE PROVISION AND PRICING OF WATER SERVICES.*

OCDE. (2007). *Aspectos políticos de los seguros. Riesgos Ambientales y Seguros. (un análisis compaarativo del papel de los seguros en la gestión de riesgos relacionados con el medio ambiente.* Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.

OCHOA MONZÓ, J. (1995). *El régimen jurídico de los riesgos mayores. La Protección Civil.* Alicante: tesis doctoral.

OECD. (2016). *FINANCIAL MANEGEMENT OF FLOOD RISK.*

OFICINA ESPAÑOLA, D. C. (2009). *"Costes y beneficios de las opciones e adaptación: revisión de la literatura existente". Documento de síntesis.* https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/publicaciones/documentos-de-interes/Costes_beneficios_sintesis_tcm30-178339.pdf.

OLCINA CANTOS, J. (2006). *¿RIESGO NATURALES? I Sequías e Inundaciones ¿RIESGOS NATURALES? II Huracanes, Sismicidad y Temporales.* Barcelona: Davinci Continental, S.L.

OLCINA CANTOS, J. (2008). *Prevención de riesgos: cambio climático, sequías e inundaciones (panel científico-técnico de seguimiento de la política de aguas).* Zaragoza: Fundación Nueva Cultura del Agua.

OLCINA CANTOS, J. y. (2018). Resiliencia en el ciclo urbano del agua. Extremos pluviométricos y adaptación al cambio climático en él ámbito mediterráneo. *AQUAE PAPERS n º 8*, https://www.fundacionaquae.org/publicacion/aquae-papers/aquae-papers-8-resiliencia-en-el-ciclo-urbano-del-agua/.

OLMOS SALVADOR, L. (Septiembre 2018). Determinantes de la tarifación internacional del agua residencial. *AQUAE PAPERS nº 9*, 1-134.

ONU. (2013). *Water Security & The Global Water Agenda.* Hamilton, Ontario (Canada): United Nations University.

OÑATE RUBALCABA, J. J. (2016). Mercados de agua y medio ambiente. En J. y. Gómez-Limón, *Los mercados de agua en España. Presente y perspectivas* (págs. 349-387). Almería: Cajamar.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL, D. M. (1 de agosto de 2018). *Julio se ve afectado por condiciones meteorológicas extremas y de fuerte impacto.*

ORTIZ CALLE, E. (2018). Las fronteras del derecho triburario. A propóisto de las prestaciones patrimoniales de carácter no tributario. *Quincena Fiscal nº 19*, 47-74.

PAGÈS I GALTÉS, J. (2005). *Tributos sobre las aguas (estales, autonómicas y locales).* Madrid: Marcial Pons.

PAGÈS I GALTÉS, Joan. (2011). *LA ORDENANZA FISCAL EN MATERIA DE TASAS LOCALES EN LAS TASAS LOCALES.* Cizur Menor (Navarra): Civitas.

PAGÈS Y GALTÉS, J. (2006). Fiscalidad de las Aguas. En J. E. (coordinador), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local* (págs. 247-301). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.

PAGÉS y GALTÉS, J. (2015). Sujetos activo y pasivo de las tasas y los precios por servicios locales. *Revista Española de Derecho Financiero nº 167*.

PALOMO-HIERRO, S. y.-L. (2016). Actividad de los mercados formales de agua en España (1999-2014). En J. y. Gómez-Limón, *Los mercados de agua en España. Presente y perspectivas* (págs. 71-96). Almería: Cajamar.

PARRA RUIZ, G. (2021). *Fiscalidad de las infraestructuras hidráulicas. Los cánones estatales recuperadores del coste de la inversión.* Granada : Comares.

PATÓN GARCÍA, G. (nº 7, 2006). Hacia un modelo de impuesto ambiental: las reformas pactadas y la creación de nuevos tributos. *Nueva Fiscalidad* , 27-86.

PEÑA ALONSO, J. L. (2011). Los instrumentos económicos de protección de medio ambiente: reflexiones sobre los tributos medioambientales. En J. P. otra, *Estudios Jurídicos sobre la empresa y los negocios: una perspectiva multidisciplinar* (págs. 255-274). Burgos: Universidad de Burgos.

PÉREZ ZABALETA, A. G.-L. (2019). *Análisis de las necesidades de inversión en renovación de las infraestructuras del ciclo urbano del agua.* UNED.

PÉREZ ZABALETA, A. y. (noviembre 2020). La inversión necesaria en renovar las infraestructuras del ciclo urbano del agua. *Presupuesto y Gasto Público*, 153-166.

PRATS RICO, D. (2016). La reutilización de las aguas depuradas regeneradas a escala mundial: análisis y prospectivas. *Agua y Territorio*, 10-21.

PRATS RICO, D. y. (2006). *Desalación y reutilización de aguas.* Alicante: Insituto Universitario del Agua y Ciencias Ambientales.

PULIDO BOSCH, A. (2019). La sostenibilidad de los grandes acuíferos en regione semiáridas: el caso de la Sierra de Gádor-Campo de Dalías. En J. M. Moreno, *Congreso Nacional del Agua Orihuela. Innovación y Sostenibilidad* (págs. 1209-1228). Alicante: Universidad de Alicante.

PwC. (2018). *La gestión del agua en España. Análisis y retos del ciclo urgano del agua.*

REDONDO ORTS, J. A. (2019). Análisis del regadío en la demarcación hidrográfica del Segura durante la sequía 2015-2018. En J. M. (editor), *Congreso Nacional del Agua. Innovación y sostenibilidad.* (págs. 215-242). Orihuela (Alicante): Universidad de Alicante.

REDONDO ORTS, J. A. (2019). Análisis económico de la sequía 2015-2018 en el regadío de la demarcación hidrográfica del segura. En J. M. Moreno, *Libro del Congreso Nacional del Agua: innovación y sostenibilidad* (págs. 481-494). Orihuela (Alicante): Universidad de Alicante.

REYES, J. B.-A. (1996). Efectos de los temporales sobre las playas de la Bahía de Cádiz. En *En la Reunión de Geomorfología IV* (pág. 631 a 643). O Castro (A Coruña).

RICO AMORÓS, A. M. (2010). Plan Hidrológico Nacinal y Programa AGUA: repercusió en las regisiones de Murcia y Valencia. *Investigaciones Geográficas nº 51*, 235-267.

RICO AMORÓS, A. M. (2016). Mancomunidad de los Canales de Taibilla: un modelo de aprovechamiento conjunto de fuentes convencionales y desalinización

de agua marina. En J. O. Amorós, *Libro jubilar en homenaje al profesor Antonio Gil Olcina* (págs. 367-394). Alicante: Universidad de Alicante.

RIVERO ORTEGA, R. (2000). *El Estado vigilante.* Madrid: Tecnos.

RODRÍGUEZ BAJÓN, S. (2012). El concepto de riesgo regulatorio. Su origen jurisprudencial. Contenido, efectos y límites. *Revista de la Administración Pública nº 188*, 189-205.

RODRÍGUEZ DÍAZ, J. A. (2019). Uso eficiente del agua y de la energía en el regadío. Potencial de las energías renovables. En J. M. (editor), *Congreso Nacional del Agua. Orihuela. Innovación y sostenibilidad* (págs. 143-163). Alicante: Universidad de Alicante.

RODRIGUEZ MUÑOZ, J. M. (2005). Los tributos sobre actividades de riesgo. Su consagración a raíz de la STC 168/2004 de 6 de octubre de 2004 y la aplicación de la esta seetencia a otros impuestos autonómicos subiudice. *Nueva Fiscalidad nº 4*, 9-90.

RODRIGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. (2010). La aplicación del principio de recuperación de costes en la gestión del agua en el derecho interno español. En J. Agudo González, *El Derecho de aguas en clave europea* (págs. 393-432). Las Rozas (Madrid): La Ley.

ROMÁN MÁRQUEZ, A. (2017). El riesgo en las concesiones de obas y servicios públicos: orígenes, evolución y situación actual en el ordenamiento jurídico comunitario. *Revista Española de Derecho Administrativo nº 182/2017*.

ROSEMBUJ, T. (1995). *Los tributos y la protección del medio ambiente.* Madrid: Marcial Pons.

RUIZ GARIJO, M. (2002). *Tasas Locales (Municipales y Provinciales).* Madrid: Edersa.

RUIZ GARIJO, M. (2010). Concepto de tasa y delimitación con otros ingresos de derecho público y privado. En P. C. (Dirección), *Las Tasas Locales* (págs. 99-124). Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters.

RUIZ GARIJO, M. (2011). La Ecotasa madrileña, ¿un auténtico tributo medioambiental? En F. S. (director), *Tributación Ambiental y Haciendas Locales* (págs. 868-912). Cizur Menor: Civitas.

RUIZ GARIJO, Mercedes. (2011). *Concepto de tasa y delimitación con otros ingresos de derecho público y privado en LAS TASAS LOCALES.* Cizur Menor (Navarra): Civitas.

SALA-GARRIDO, R., MOLINOS-SENANTE, M., & FUENTES, R. y.-S. (2020). Reutilización de agua: estado actual y perspectivas. *Presupuesto y Gastos Públicos*, 187-225.

SALINAS ALCEGA, S. (2012). Aspectos institucionales y planificación hidrológica en las cuencas internacionales que conciernen a España. Transformaciones operadas por la Directiva Marco de Aguas. *Justicia Administrativa, nº extraordinario 2012 "Directiva marco de aguas y su recepción en España"*, 145-166.

SALINAS ALCEGA, S. (2016). "Adaptación de los impactos del cambio climático en los recursos hídricos transfronterizos: respuestas desde el Derecho Internacional y Europeo". En A. E. (Dir.), *Treinta Años de la Ley de Aguas de 1985.* (págs. 155-209). Cizur Menor: Aranzadi.

SANCHEZ PAVÓN, B. (julio 2013). Las tarifas aeroportuarias y su influencia sobre el transporte aéreo e Espña. *REvista de Contabilidad y Tributación (CEF)*, 57-98.

SARMIENTO, J. (julio 2017). ¿Cuál es la Agenda de Desarrollo Pos-2015? Una mirada desde los determinantes del Riesgo de Desastre. *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reducción del Riesgo de Desastre (REDER)*, 29-42.

SCHMIDT-ASSMANN, E. (1998 2003). *Teoría General del Derecho Administrativo como sistema.* Madrid: Marcial Pons.

SEGUROS, C. D. (2016). *Cobertura de los Riesgos Extraordinarios en España.* Madrid: Consorcio de Compensación de Seguros.

SERRANO ANTÓN, F. (2010). Las tasas por la prestación de servicios y la realización de actividades en la Hacienda Local". En *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2009* (págs. 263-321). Zaragoza: Institución Fernando el Católico (DPZ).

SERRAO, L. (1998). Las prestaciones patrimoniales en la financiación del gasto público . *Revista Española de Derecho Financiero nº 97*, 25 a 52.

SETUÁIN MENDÍA, B. (2012). "El régimen de protección cualitativa de las aguas superficiales derivado de la DMA. Aspectos fundamentales y reflejo en el derecho Español". *Justicia Administrativa, núm. extraordinario*, 81-103.

SETUAÍN MENDÍA, B. (2012). El Alcance de las Obligaciones Públicas en torno al saneamiento: articulación entre los criterios básicos "Aglomeraciones Urbanas" y "Entes Representativos" y el reparto compentencia de la normativa auntonómica y local. En A. Embid Irujo, *Agua y Ciudades* (págs. 475-510). Cizur Menor: Aranzadi.

SETUÁIN MENDÍA, B. (2015). "La tarificación de los servicios relacionados con el agua: condiciones, alcance y eficacia a la luz de la reciente jurisprudencia comunitaria". *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental nº 30*.

SETUÁIN MENDÍA, B. (2016). Tratamiento normativo y jurisprudencial de la recuperación de costes en el ámbito hidroláulico: dos condicionantes directos que determinan su deficiente implementación. En T. N. Caballero, *Desafío del Derecho de Aguas. Variables jurídicas, económicas, ambientales y de derecho comparado.* (págs. 254-271). Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

SETUAÍN MENDÍA, B. (2018). "Respuestas jurídicas a la reciente situación de sequía en España". En A. E. (Dir.), *Sequía e Inundación como fenómenos hidrológicos extremos* (págs. 150-195). Cizur Menor: Aranzadi.

SETUÁIN MENDÍA, B. (2018). Respuestas jurídicas a la reciente situación de sequía en Españ. En A. Dir. Embid Irujo, *Sequía e Inundación como fenómenos hidrológicos extremos* (pág. pags). Cizur Menor: Aranzadi.

SETUÁIN MENDÍA, B. (2020). La planificación del saneamiento: instrumentos, contenido, relaciones, realidad. En B. (. SETUÁIN MENDÍA, *Retos actuales del saneamiento de aguas residuales. Derivadas jurídicas, económicas y territoriales* (págs. 73-122). Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

SETUÁIN MENDÍA, B. (nº 54, diciembre 2013). Novedades aportadas por la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medioambiente en relación con el principio de recuperación de costes y el régimen sancionador hídrico. *Revista Jurídica de Castilla La Mancha*, 213-278.

SETUAÍN MENDÍA, B. (nú. 163. Enero-Abril 2004). Aspectos normativos de los mercadosd e aguas: últimas aportaciones desde la reforma del Reglamento del Dominio Público Hidráulico. *Revista de Administración Pública*, 349-387.

SIMÓN ACOSTA, E. (1975). Reflexiones sobre las tasas de las Haciendas Locales. *Hacienda Pública Española*, 253-304.

SIMÓN ACOSTA, E. (1999). *Las tasas de las Haciendas Locales (El Hecho Imponible).* Pamplona: Aranzadi.

TALAVERA ESTESO, F. (2013). *Cuadernos de Estrategia 165, España ante las emergencias y catástrofes. Las fuerzas armadas en colaboración con las autoridades civiles.* Madrid: Instituto de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa.

TORNO MAS, J. (21 de diciembre de 2017). *La tarifa como contraprestación que pagan los usuarios en el contrato de concesión de servicios de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público.* Obtenido de laadministraciónaldía.inap.es

TORREGROSA, T. S. (2010). Un panorama sobre la economía del agua. *Estudios de Economía Aplicada vol. 28, nº 2*, 265-303.

TROS DE ILARDUYA FERNÁNDEZ, M. (2013). Temporales marítimos y borrascaas atlánticas en la provincia de Alicante. El caso de Benidorm. *Estudios Geográficos*, 287-310.

UNISDR. (2015). *Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres. Hacia el desarrollo sostenible: el futuro de la gestión del riesgo de desastre.* Naciones Unidas.

UTRERA CARO, S. F. (2013). "Agua, trasvases y medio ambiente. Los aspectos ambientales de los trasvases". En S. F. (coord.), *Agua, trasvases y medio ambiente. Las cuencas fluviales y el nuevo Plan Hidrológico Nacional* (págs. 65-152). Granada: Comares.

UTRILLAS, J. L. (1996). Explotación y mantenimiento del Saih en la Confederación Hidrográfica del Júcar. *Revista de Obras Públicas nº 3350*, 113-122.

VAQUERA GARCÍA, A. (2014). La protección ambiental como alternativa de financiación de las comunidades autónomas, el caso de los impuestos sobre usos y aprovechamientos de agua embalsada de Galicia y Castilla León. *Aranzadi instituciones*.

VAREA SANZ, M. (2020). La gestión directa por las entidades locales del servicio de saneamiento de las aguas residuales a través de sociedades mercantiles. En B. S. (Directora), *Retos actuales del saneamiento de aguas residuales* (págs. 261-300). Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

VARONA ALABERN, J. E. (2005). «El tributo catalán creado por la ley de protección civil de Cataluña y la STC 168/2004, de 6 de octubre». *Nueva Fiscalidad nº 6*, 6-48.

VARONA ALBERN, Juan Enrique. (2010). Los tributos extafiscales. Extrafiscalidad regular e irregular. En C. y. Arrieta, *Tratado sobre la Ley General Tributaria. Tomo I* (pág. 55 a 78). Madrid: Thomson Reuters.

VEIGA COPO, A. B. (2014). El riesgo en el contrato de seguro. En *Estudios y Comentarios Legislativos "la protección del clinete en el mercaso asegurador"*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

VÉLEZ MUÑOZ, R. (2002). Incendios forestales. En A.-C. y. Cantos, *Riesgos Naturales* (págs. 1181-1196). Barcelona: Ariel.

WEBSTER, Anthony J. y CLARKE, Richard H. (2017). Insurance companies should collect a carbon levy. *Nature: internacional weekly journal of science*.

WOLFROM, L. (octubre 2016). Conferencia de la OCDE sobre gestión financiera del riesgo de inundación. *Revista digital Consorseguros nº 5*, 1-8.

WOLFROM, Leigh y YOKOI-ARAI, Maniko. (2015, ed. 1). Financial instruments for managing disaster risks related to climate change". *OECD Financial Markets Trends*.

ZARZO MARTÍNEZ, D. (101/2020). La desalación del agua en España. *Presupuesto y Gasto Público*, 169-186.

ZARZO MARTÍNEZ, D. (2019). Desalación para agricultura. En J. M. (editor), *Libro Congreso Nacional de Agua: innovación y sostenibilidad* (págs. 883-900). Orihuela (Alicante): Universidad de Alicante.

ZARZO MARTÍNEZ, D. (2019). Desalación para agricultura. En J. M. Moreno, *Libro Congreso Nacional de Agua: innovación y sostenibilidad* (págs. 883-900). Orihuela (Alicante): Universidad de Alicante.