



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

Lacambra Orgillés, Raquel

Aranzadi

Cizur Menor (España), 2022, 604 páginas

<https://dx.doi.org/10.47092/CT.25.4.6>

Todos tenemos en mente los graves acontecimientos acaecidos los días 29 y 30 de noviembre del pasado año en las comunidades de Valencia, Castilla-La Mancha y Andalucía como consecuencia de la gota fría, o depresión aislada en niveles altos (DANA), que han dejado 273 víctimas, principalmente en la provincia valenciana. Las cifras del desastre económico provocado por la fuerza del agua ascienden, según algunas estimaciones, a más de diez mil millones de euros.

Las principales ayudas sociales y económicas formuladas para paliar las consecuencias alcanzan a las familias y empresas que más las han sufrido. El Gobierno de España ha dictado hasta tres reales decretos ley que adoptan diversas medidas urgentes y complementarias ante los daños, también la Generalitat Valenciana en relación con sus propias competencias. Algunas de estas medidas de respuesta ante la crisis han sido de naturaleza tributaria, como por ejemplo las exenciones en las cuotas del IBI y del IAE o el establecimiento de deducciones autonómicas en el IRPF. Lo anterior demuestra cómo el Derecho tributario es un instrumento más entre los utilizados por el Estado, que responde y que beneficia a aquellos que deben reconstruirse tras la catástrofe aliviando las habituales obligaciones tributarias de los ciudadanos. No obstante, no es arriesgado admitir que políticas públicas de prevención y de gestión del riesgo de inundación o avenida podrían haber evitado, o por lo menos reducido, el alcance de la catástrofe.

Algunos de los que nos dedicamos al estudio o aplicación de este Derecho nos podemos llegar a plantear si el ordenamiento jurídico-tributario alcanza solo a las medidas de respuesta ante las crisis o puede ir más allá: ¿es capaz el Derecho financiero y tributario de ayudar a reducir y gestionar el riesgo ante catástrofes naturales, concretamente ante desastres hidrológicos extremos?

No es difícil creer que resulta más eficiente, en todos los sentidos, desarrollar políticas de gestión del riesgo que busquen prevenir y reducir la posibilidad de materialización del desastre, antes que incrementar los esfuerzos en prever la respuesta pública a la catástrofe natural. Pero para ello también es necesario que el Estado y el resto de poderes públicos obtengan recursos económicos suficientes, cuestión que choca con la reducida capacidad y déficit público que caracteriza actualmente a las

haciendas públicas. La monografía objeto de esta recensión aborda, como bien indica su título, la función que puede asumir el tributo en la gestión de los riesgos naturales, haciendo especial hincapié en las medidas de prevención de escenarios de sequía e inundación, por lo que el acercamiento y lectura de esta obra puede dar respuesta a la pregunta sugerida. La autora de la obra, la profesora Lacambra Orgillés, admite que la mayoría de los servicios y obras públicas vinculadas a la prevención del daño se financian por dotaciones presupuestarias engrosadas por el conjunto de los ingresos públicos generales que recibe el Estado, a través del IRPF, IS, IVA, etc.; sin embargo, aboga por otras vías alternativas de financiación a partir de la creación de nuevos instrumentos económicos específicos que recaigan sobre los usuarios de los servicios públicos de gestión del riesgo y cuya recaudación se afecte a estas políticas.

Así, según la autora, en el ámbito del riesgo natural el tributo asumiría una doble finalidad: retributiva, como medio de financiación propio y específico de los servicios públicos sobre el riesgo natural, permitiendo así cubrir posibles déficits en sus presupuestos, pero también extrafiscal, como instrumento modificador y promotor de las conductas de los contribuyentes para reducir el riesgo. Es decir, la profesora Lacambra encuentra las formas de articular el riesgo natural como materia imponible, al entender que la mera presencia de un riesgo natural sobre la sociedad, que se ha generado o agravado por la actividad humana, podría fundamentar la implantación de esta clase de tributos. De tal manera que la obligación tributaria recayese sobre aquellos sujetos que realizan actos o actividades de riesgo, y por tanto sean estos mismos los que asuman los costes sociales de estos peligros interiorizando las externalidades producidas.

La autora es consciente de la complejidad para encontrar actos, situaciones o actividades que configuren un hecho imponible sobre el riesgo natural, aunque en nuestro ordenamiento sí existen figuras tributarias y financieras encaminadas a sostener las actividades de gestión del riesgo natural en relación con la protección civil y los servicios de salvamento y emergencias o de extinción y prevención de incendios. Algunas CC. AA. y entes locales han venido estableciendo tasas por la prestación de los servicios típicos de auxilio, rescate, incendio o salvamento, en beneficio de un concreto y reducido número de afectados. En dichos casos, la exigencia de una tasa no se ve discutida, siempre y cuando no nos encontremos ante una emergencia extraordinaria susceptible de afectar a toda o una parte mayoritaria de la población y cuya prestación, por tanto, cumpla un fin de interés general en beneficio de la generalidad de los ciudadanos. También en torno a la protección civil, pero con mayores dudas jurídicas, algunas autonomías y municipios han establecido figuras tributarias para remunerar la mera existencia del servicio público de prevención y extinción de incendios. La autora, tras resumir la doctrina, concluye que no es necesario que la tasa retribuya una actuación concreta de la Administración, recibida directa o indirectamente por el ciudadano, sino que lo que se retribuye con la tasa es, en realidad, el beneficio especial que le supone al contribuyente la presencia real de un operativo de emergencias que en cualquier momento puede entrar en acción y del que se puede disponer.

Es merecedora de observación en esta recensión la reflexión que realiza recurrentemente a lo largo de la obra la profesora Lacambra en torno a la relación o simi-

litud aparente que existe entre los tributos sobre el riesgo natural y los tributos ambientales, cuya teoría y dogmática se encuentra más que desarrollada. En muchas ocasiones, en la finalidad ambiental de estas últimas figuras puede entenderse incluida implícitamente la protección de la sociedad por actividades concretas de riesgo. Se ponen como ejemplos los impuestos estatales sobre la producción de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos resultantes de la generación de energía nucleoelectrónica y el almacenamiento de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos en instalaciones centralizadas; o los impuestos autonómicos sobre el uso o aprovechamiento del agua embalsada por las presas que, además de producir energía hidroeléctrica, ayudan a nivelar las crecidas y avenidas de los ríos. En algunos casos, asevera la autora, es evidente que el menoscabo ambiental es el fundamento apropiado en el que concretar la figura tributaria, sin embargo, puede ocurrir que los efectos agravados por un riesgo natural prevalezcan en la toma de decisiones. Es decir, es correcto afirmar que atendiendo a las circunstancias concretas del hecho o actividad que se considera como generadora o agravante de un riesgo natural pueden concurrir, tanto objetivos de protección ambiental, como de protección frente al riesgo de catástrofe, quedando la configuración final del tributo a la ponderación que se realice entre ambas sendas y su vinculación con el objeto de gravamen.

La profesora Lacambra dedica gran parte de la monografía al estudio de la fiscalidad como herramienta de gestión del riesgo natural en el ámbito del agua, y especialmente a la posible función del tributo en escenarios de sequía e inundaciones. Previamente examina el régimen económico-financiero actual del agua poniendo de manifiesto algunas de sus deficiencias, como la dispersión normativa y el elenco desmesurado de instrumentos financieros que lo integran. En concreto, se dedican dos capítulos de la obra a las medidas de prevención del riesgo de sequía desde la perspectiva del Derecho financiero y tributario, sobre las que cabe resaltar dos cuestiones en torno a las aguas subterráneas y al ahorro hídrico. Deviene necesario fomentar el aprovechamiento sostenible de las aguas subterráneas para garantizar reservas hídricas en periodos de sequía. A tal fin, se plantea el establecimiento de una fiscalidad específica sobre el uso y extracción de estas aguas subterráneas que venga a incentivar el uso de otros recursos hídricos alternativos y a recuperar los costes por las obras y actividades administrativas. Por otro lado, como forma también de gestión en situaciones de sequía, la autora promueve el diseño de estructuras en las tarifas de los servicios del agua que incentiven el ahorro hídrico. Un sistema basado en bloques de consumo progresivo, aumentando el precio conforme se va incrementando el uso del agua, tanto para usos domésticos como no domésticos, es la mejor fórmula para promover la utilización racional del recurso. Adicionalmente, se debería dotar de flexibilidad a las concretas tarifas para permitir revisiones temporales de los importes en periodos de sequía.

Por los acontecimientos relatados anteriormente, nos interesa especialmente la aportación específica que puede realizar el Derecho financiero y tributario en la prevención del riesgo de inundación. La profesora constata cómo la mayoría de las políticas que se han elaborado sobre la protección de este riesgo (ya sean medidas estructurales mediante la realización de obras hidrológicas, o no estructurales sobre las zonas inundables) no se han ejecutado, principalmente por la falta de financiación adecuada de las administraciones y organismos de cuenca. Esta situación podría sol-

ventarse mediante el establecimiento de figuras tributarias específicas que permitan sostener los gastos de protección frente al riesgo de inundación. Algún ejemplo en el derecho comparado señalado por la profesora Lacambra, el denominado impuesto de inundaciones francés demuestra que podría establecerse un recargo sobre el IBI que desincentivase la construcción o realización de actividades económicas en zonas de riesgo de inundación. En relación con el mismo impuesto local, la profesora propone establecer tipos de gravamen específicos sobre los inmuebles situados en estas zonas de riesgo o, incluso, incluir el coste de las obras de protección frente a avenidas en la valoración catastral del bien inmueble.

No obstante, la propia autora considera que la utilización del tributo como incentivo para reducir el riesgo de inundación puede no ser de aplicación pacífica en todos los casos, pues no sería apropiado un incremento de la carga fiscal sobre aquellos inmuebles o instalaciones que se construyeron bajo la cobertura de la normativa vigente en su momento. En tal caso, debería considerarse el establecimiento de exenciones o bonificaciones en impuestos generalistas para fomentar la adopción por el contribuyente de medidas de protección o mejora de sus propiedades.

Seguidamente, se estudia el coste del servicio de laminación que prestan embalses y presas frente a las grandes crecidas del nivel del agua. El coste de la laminación que soportan estas obras hidráulicas se descuenta de los cánones de regulación, pero su cuantificación difiere en función de la demarcación hidrográfica. La profesora valora la posibilidad de, mediante una reforma del canon de regulación, repercutir los costes por los servicios de laminación a aquellos que se ven beneficiados, como podrían ser los propietarios de los bienes inmuebles situados en zonas de riesgo de inundación.

Por último, la autora presta especial atención a la financiación del gasto público vinculado al Sistema Automático de Información Hidrológica (SAIH). El mantenimiento de este sistema de prevención de alerta temprana ante inundaciones y avenidas se ha venido sufragando mediante inestables aportaciones económicas del Estado, a merced de ajustes y recortes presupuestarios. Por lo que, para mantener una financiación constante, la autora se suma a las propuestas ya realizadas por la doctrina para incluir estos costes como gastos de funcionamiento de las obras hidráulicas en los cánones de regulación, como así vienen perpetrando algunas conferencias hidrográficas, por ejemplo, la CH del Júcar. Se antoja factible también la posibilidad de fijar contribuciones especiales a quienes resulten especialmente beneficiados por la instalación o mejora del servicio del SAIH.

Pese a que la investigación realizada por la profesora Lacambra demuestre la escasa utilización del instrumento económico en las políticas públicas de protección de la población frente a los riesgos naturales, podemos comprobar que las tradicionales figuras del Derecho financiero pueden llegar a constituir herramientas útiles en la prevención del riesgo, promoviendo conductas de los ciudadanos que lo reduzcan, así como en la gestión del propio riesgo natural en aquellos casos en los que las medidas públicas u obras generen beneficios especiales o particulares, pues se advierte que no deberían implementarse gravámenes en torno a actividades que creasen beneficios difusos o colectivos sobre el conjunto de la población.

En suma, en la monografía *El tributo ante los riesgos naturales: especial consideración en el ámbito del agua* la profesora Raquel Lacambra Orgillés desarrolla una teoría tributaria y financiera incipiente sobre los riesgos naturales, incluyendo brillantes y significativas aportaciones a considerar por los poderes públicos y por todos aquellos que nos interesamos por las formas en las que el Derecho financiero y tributario puede ayudar en la prevención de los desastres naturales.

Miguel Díez Simón

Universidad de Zaragoza (España)

<https://orcid.org/0009-0003-2465-4105>

mdiez@unizar.es