

# ÍNDICE

## **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**

1. Riesgo natural: concepto y tipología
  - A. Introducción
  - B. El riesgo como concepto multidisciplinar: algunos enfoques teóricos
  - C. La construcción social del riesgo
  - D. Los factores que configuran el riesgo natural. En busca de una concepción integradora
  - E. Los tipos de riesgo natural
    - a. Inundaciones
    - b. Sequía
    - c. Incendios
    - d. Temporales
    - e. Otros riesgos: terremotos, deslizamientos de tierra y erupciones volcánicas
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
  - A. El deber del Estado de dotar de seguridad ante el riesgo natural. Una responsabilidad pública
  - B. Gestión pública del riesgo de desastre natural: previsión, prevención, mitigación y preparación
  - C. Aproximación a algunas medidas e instrumentos jurídicos adoptados en función de los tipos de riesgo natural
3. Regulación de algunas de las actividades o servicios públicos más representativos, relacionados con la protección de la población ante el riesgo natural
  - A. Protección Civil
  - B. Sistemas de detección y alerta temprana de los riesgos naturales
    - a. Servicio meteorológico. AEMET
    - b. Servicio de detección sísmica y volcánica. Instituto Geográfico Nacional
    - c. El Servicio Automático de Información Hidrológica (SAIH) de los organismos de cuenca
  - C. El papel del Consorcio de Compensación de Seguros en el seguro de riesgo extraordinario
    - a. Consideraciones generales
    - b. La cobertura aseguradora del riesgo extraordinario
    - c. La participación en otros instrumentos de aseguramiento: el seguro agrario combinado

## **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**

1. Determinación de la presencia de los instrumentos típicos del derecho financiero y tributario en el ámbito del riesgo natural. Una visión general
2. El tributo como principal fuente de financiación pública. Su clasificación legal
3. El tributo como instrumento de política pública. Una llamada al uso extrafiscal del tributo
4. Una aclaración en torno al tributo finalista o afectado por su importancia en este estudio
5. Los precios públicos. Además, una breve referencia a la potestad tarifaria de la administración
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
7. ¿puede ser el riesgo el presupuesto de un tributo o exacción alternativa?
  - A. También el riesgo natural tiene cabida en el tributo sobre el riesgo o exacciones similares
  - 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

## **CAPÍTULO III**

### **LOS TRIBUTOS U OTRAS EXACCIONES COMO HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DEL RIESGO NATURAL, MÁS ALLÁ DEL ÁMBITO DEL AGUA**

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
  - A. El Estado central y el Fondo Nacional de Prevención de Emergencias. Mención a la facultad de establecer precios unitarios
  - 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
    - a. Aproximación al problema
    - b. ¿Cómo explicar las múltiples previsiones autonómicas que establecen tasas y contribuciones especiales como vías de financiación de la protección civil?
    - c. La prestación del servicio ante una emergencia ordinaria solo puede justificar la exigencia de la tasa
    - d. Análisis de la legalidad de determinadas tasas autonómicas para remunerar la existencia del servicio público de prevención y extinción de incendios
  - 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
    - a. Las denominadas “tasas de rescate”
    - b. Las tasas autonómicas por extinción de incendios forestales
    - c. La tasa por la cobertura del servicio de extinción y prevención de incendios y salvamento
    - d. La contribución especial por el establecimiento, la mejora o la ampliación de los servicios de prevención y extinción de incendios, y salvamento
    - e. Un tributo suelto en el panorama autonómico afectado al servicio público de protección civil: el llamado “gravamen catalán de protección civil”

- 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
  - a. Algunas pinceladas al principio de suficiencia económica en el ámbito local
  - b. Tasas locales por los servicios de incendios. (i) La protección civil como supuesto de no sujeción
  - 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
  - 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
  - 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
  - f. Tasas locales por los servicios de incendios (vi): La exigencia de la tasa local por prestar el servicio de prevención de incendios
  - 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
  - h. Las contribuciones especiales por establecimiento, ampliación o mejora de los servicios locales de incendios
- 2. Ingresos públicos específicos para financiar sistemas de detección y alerta temprana de los riesgos naturales
  - A. Instrumentos financieros específicos asociados al servicio meteorológico
    - a. Ingresos por la prestación de servicios de apoyo a la navegación aérea y a la gestión aeroportuaria
    - b. Tasas por prestación de servicios y realización de actividades administrativas en materia de meteorología
    - c. Precios públicos por la prestación de otros servicios meteorológicos y climatológicos
  - B. Las contraprestaciones por los servicios de información sísmica y volcánica
- 3. La sostenibilidad financiera del seguro de riesgos extraordinarios, con especial atención al recargo a favor del consorcio de compensación de seguros
  - A. El recargo como principal ingreso del CCS por la cobertura pública del seguro de riesgo extraordinario
    - a. El examen de la naturaleza jurídica y de los elementos esenciales del recargo asociado al seguro de riesgo extraordinario
    - b. Nuevas previsiones en torno al recargo para garantizar la sostenibilidad futura del sistema
    - c. ¿El recargo correspondiente al seguro de riesgos extraordinarios puede servir como herramienta de gestión del riesgo natural?
    - d. El sistema digital de información de recargos, también al servicio de la gestión del riesgo y la siniestralidad
  - B. La financiación de la cobertura aseguradora del riesgo natural en el ámbito internacional
- 4. Tributos menores susceptibles de servir a la financiación de acciones preventivas: contribuciones especiales establecidas en la ley de costas

## **CAPÍTULO IV**

### **CUESTIONES INSTRUMENTALES EN TORNO A LOS RIESGOS RELACIONADOS CON EL MEDIO HÍDRICO, COMO OBJETO CENTRAL DE LA INVESTIGACIÓN**

1. El instrumento económico es una vía de protección medioambiental del dominio público hidráulico cuando contribuye a prevenir los efectos de la sequía
2. La directiva marco de aguas: incorporación de principios económicos en el tratamiento jurídico del agua como bien ambiental
  - A. El principio de recuperación de costes y el principio quien contamina paga
    - a. La delimitación conceptual de los costes que deben repercutirse en los usuarios del agua
    - b. La exigencia de análisis económicos de los usos del agua para aplicar el principio de recuperación de coste
  - B. El deber de los Estados de aprobar medidas para incentivar un uso eficiente
  - C. El principio de excepcionalidad en la recuperación de los costes relacionados con los servicios del agua
3. Situación actual del régimen económico-financiero del agua en España. Un panorama general del estado de la cuestión
4. El régimen económico-financiero del servicio de abastecimiento en alta
  - A. Canon de regulación y tarifa de utilización del agua
  - B. Cánones y tarifas específicos derivados de los trasvases de agua
    - 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
    - b. Tarifas aplicables al trasvase Tajo-Guadiana
    - 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
    - d. El canon del trasvase del Ebro a Tarragona recogido en la Ley 1/1981, 1 de julio
  - C. El caso suelto de las tarifas exigidas por un organismo autónomo: la Mancomunidad de los Canales del Taibilla
  - 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
    - a. Las tarifas asociadas a la obra pública acometida por sociedades estatales
    - b. Contratos de concesión de obra pública hidráulica
    - c. Entidades Locales
    - d. La participación de las comunidades de usuarios en la obra hidráulica
    - e. Exacciones autonómicas relacionadas con el abastecimiento en alta
5. El régimen económico-financiero del servicio de abastecimiento en baja
  - A. Servicio público de suministro urbano
  - B. Distribución en baja de agua de riego
6. El régimen económico-financiero de los servicios de saneamiento y depuración. Y otras figuras tributarias del ámbito hídrico
  - A. El canon de control de los vertidos y otros tributos similares
  - B. Impuestos y tasas autonómicas en torno al saneamiento y depuración de las aguas
  - C. Tasas o tarifas en el ámbito local por el servicio de alcantarillado, pero también por el tratamiento de las aguas residuales
  - D. Otras figuras tributarias de interés

## **CAPÍTULO V**

### **LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN DEL RIESGO DE SEQUÍA DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO. ESTUDIO GENERAL**

1. Introducción
2. Instrumentos relativos a la disponibilidad de agua superficial en la cuenca
  - A. Canon de regulación y tarifa de utilización
    - a. Su limitada eficacia en el recobro de costes. Propuestas de reforma legislativa
    - b. ¿Incluyen los tributos vigentes algún incentivo al uso eficiente?
    - 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
  - B. Otros instrumentos financieros relacionados con infraestructuras que permiten la disponibilidad de agua en alta
    - a. La aplicación del principio de recuperación de costes en otros instrumentos financieros relacionados con el abastecimiento en alta
    - b. Escasamente se arbitran medidas de fomento del uso eficiente del recurso
    - c. Vinculación del régimen económico del abastecimiento en alta con medidas de prevención o gestión de la sequía
3. El régimen económico-financiero asociado a los trasvases de agua
  - A. Ausencia de un régimen económico-financiero común aplicable a todo trasvase
  - B. Los costes de compensación a la cuenca cedente deben integrarse en el instrumento financiero asociado al trasvase
  - C. Algún apunte sobre medidas de fomento de la eficiencia hídrica en las tasas de trasvase
  - D. El régimen económico-financiero del trasvase se ha visto afectado por una limitada operatividad de las infraestructuras
4. Aspectos financieros relacionados con la disponibilidad de las aguas subterráneas
5. Cuestiones financieras en torno a dos actividades relacionadas con la seguridad hídrica: desalinización y reutilización
  - A. La desalinización de agua marina y salobre. Su financiación y el precio del agua desalinizada
    - a. La escasa regulación jurídica de la desalinización: previsiones aisladas de carácter económico-financiero
    - b. Los costes de producir, distribuir y usar el agua desalinizada como causa de una demanda renqueante que ha ido creciendo paulatinamente
    - c. La política de incentivar el uso del agua desalinizada: subvenciones, rebajas y algún beneficio fiscal
    - d. Las tarifas que abonan los usuarios por el uso del agua desalinizada
      - i. La tarificación cuando interviene la sociedad estatal Acuamed
      - ii. La tarificación cuando el suministro de agua desalinizada se presta a instancia de sujetos públicos
    - e. Consideraciones finales en torno al precio del agua desalada
  - B. La reutilización de aguas residuales: la conveniencia de un régimen económico-financiero que incentive su desarrollo
    - a. La reutilización en la tributación autonómica que sirve al sostenimiento del coste de la depuración, con el precedente en el canon de saneamiento
    - b. Cuestiones en torno a la tarificación por el suministro de agua regenerada para su reutilización
    - c. Medidas de fomento de la actividad a través de los instrumentos financieros

## 6. Mercado de derechos de uso del agua

### **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**

1. El precio del agua en el abastecimiento en baja: su contribución a incentivar el ahorro hídrico y a prevenir el riesgo de sequía
  - A. A vueltas con la repercusión de los costes, esta vez, en las tarifas que abonan los usuarios del servicio de suministro urbano
  - B. El diseño de una estructura de tarificación que incentive el ahorro hídrico como una forma de gestión de la demanda
    - a. La configuración de la tarifa mediante bloques progresivos de consumo
    - b. Propuestas de tarificación bajo criterios de eficiencia hídrica
    - c. Medidas aplicadas a la tarificación que contribuyen directamente a la prevención de sequía
  - C. Medidas de carácter social en la tarifa del suministro urbano o cómo conciliar la protección medioambiental y la política social
  - 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
  - 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
2. La tarificación en el ámbito del abastecimiento en baja de agua de riego
3. Medidas fiscales de fomento de la eficiencia en la utilización del agua: incentivos fiscales en tributos ordinarios
4. La prevención de la sequía en el planeamiento hidrológico. Reflejo de las cuestiones económico-financieras

### **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**

1. El riesgo de inundación en los instrumentos de planificación: los planes de gestión del riesgo de inundación como marco básico de prevención
2. La financiación de las medidas preventivas de la inundación a través de tributos específicos u otros instrumentos financieros destinados especialmente a estos fines
3. Aspectos financieros destacados sobre las medidas estructurales y no estructurales de protección contra inundaciones
  - 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
  - B. El sostenimiento financiero del Servicio Automático de Información Hidrológica (SAIH) de los organismos de cuenca
  - C. Las medidas fiscales como incentivo a la reducción del riesgo de inundación

## **CAPÍTULO VIII CONCLUSIONES**

1. Un concepto de riesgo natural marcado por la influencia humana
2. El riesgo natural como materia imponible
3. La financiación del servicio de protección civil mediante tributos no significa que la prestación del mismo pueda ser objeto de gravamen
4. Cuestiones controvertidas en torno a la prestación del servicio de incendios
5. El recargo a favor del CCS como herramienta de gestión del riesgo natural
6. La necesaria ordenación legal del régimen económico-financiero del agua
7. Dos propuestas de mejora en torno a los tributos estatales sobre la disponibilidad del agua en alta
8. La conveniencia de superar un régimen económico específico y disperso del trasvase
9. Una exacción sobre la disponibilidad del agua subterránea como instrumento económico recuperador de costes
10. La desalinización en España: un equilibrio entre la viabilidad económica de la producción del agua desalada y una tarificación asumible para los usuarios
11. La posibilidad de incentivar la reutilización a través del instrumento económico
12. La insuficiente repercusión de los costes generados por el uso en el ámbito del mercado de aguas
13. Cuestiones no resueltas en torno al precio del agua en el suministro urbano para que sirva como herramienta de recuperación de costes
14. Mejoras en la estructura tarifaria del abastecimiento urbano para promover el ahorro hídrico
15. Las fugas o pérdidas hídricas no pueden ser causa de exoneración ni bonificación en las tarifas de agua
16. 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
17. Necesidad de instrumentos económicos que permitan sostener específicamente gastos públicos de protección contra la inundación
18. La posibilidad de repercutir el coste del servicio de laminación frente avenidas en determinados beneficiarios especiales
19. La implementación de instrumentos económicos que sirvan propiamente para financiar el SAIH
20. La dificultad de utilizar el tributo como incentivo para reducir el riesgo de inundación
21. Reflexión final, a modo de corolario

## **BIBLIOGRAFÍA**