

LA FISCALIDAD DE LA EMPRESA ANTE CATÁSTROFES NATURALES O DESASTRES MEDIOAMBIENTALES

Carlos María López Espadafor

*Catedrático de Derecho Financiero y Tributario.
Universidad de Jaén*

Antonio Emilio Ureña López

*Catedrático de E.U. de Organización de Empresas.
Universidad de Málaga*

EXTRACTO

En relación con las empresas, existen principalmente dos tipos de medidas fiscales que habitualmente se suelen adoptar ante catástrofes naturales o desastres medioambientales. En relación con los empresarios personas físicas, es habitual la reducción de los módulos dentro del régimen de estimación objetiva en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Con respecto a las empresas societarias, es habitual la reducción de las cuotas del Impuesto sobre Actividades Económicas en proporción al tiempo en que, como consecuencia de la catástrofe natural, no se haya podido desarrollar la actividad empresarial.

Palabras claves: catástrofes naturales, desastres medioambientales, Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, estimación objetiva, módulos e Impuesto sobre Actividades Económicas.

Fecha de entrada: 03-04-2013 / Fecha de aceptación: 10-05-2013 / Fecha de revisión: 17-06-2013

CORPORATE TAXATION IN LIGHT OF NATURAL DISASTERS OR ENVIRONMENTAL DISASTERS

Carlos María López Espadafor

Antonio Emilio Ureña López

ABSTRACT

In relation to companies, there are two kinds of fiscal measures which are generally adopted in the presence of natural disasters or environmental disasters. On the one hand, in connection with the income tax of physical person, we can usually find reductions under the modulus system (objective estimation) within the Spanish personal income taxation. On the other hand, with respect to companies, we can usually find a decrease in the level of taxation of the «Impuesto sobre Actividades Económicas» (a Spanish local tax on the business activities) in proportion of the time that, as a result of the natural disaster, the business activity has not been developed.

Keywords: natural disasters, environmental disasters, personal income taxation, objective estimation, modulus system and Spanish local tax on the business activities.

Sumario

- I. La dimensión financiera y tributaria de las catástrofes naturales
- II. España y otras zonas de la Unión Europea ante las catástrofes naturales: el régimen de las ayudas de Estado en el Derecho Comunitario Europeo
- III. Textos normativos que se han ocupado de la fiscalidad en casos de catástrofes naturales
- IV. El régimen de estimación objetiva en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas ante las catástrofes naturales
- V. El Impuesto sobre Actividades Económicas ante las catástrofes naturales
- VI. Consideraciones finales en materia de seguros

I. LA DIMENSIÓN FINANCIERA Y TRIBUTARIA DE LAS CATÁSTROFES NATURALES

Frecuentemente se hace necesaria la actuación de los poderes públicos ante catástrofes naturales adoptando una serie de medidas desde la perspectiva financiera y tributaria. De un lado, ante tal tipo de situaciones se presenta como necesaria la aprobación de ayudas directas o subvenciones a los damnificados, que no solo sirvan para compensar la situación de necesidad en que se puedan ver inmersos, sino también para reconstruir las zonas afectadas y reactivar la economía de las mismas, respetando la disciplina de la Unión Europea en materia de ayudas de Estado.

Junto a ello, se debe aprobar un conjunto de beneficios fiscales que, ante la difícil situación económica en que queden los contribuyentes afectados por las referidas catástrofes, tomen en consideración su menor capacidad contributiva en función de tal tipo de circunstancias. Muchos de estos beneficios fiscales se establecen en materia de impuestos locales, compensando el Estado a los municipios por la pérdida de recaudación que los mismos ocasionen.

También se adopta otra serie de medidas tributarias, que habrá que analizar si se pueden calificar realmente de beneficios fiscales, como es el caso de las reducciones de los módulos en el régimen de estimación objetiva en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que buscan el reajuste de estos en función de la nueva situación económica sobrevenida de la actividad empresarial.

Sin perjuicio de algunas normas o disposiciones generales que prevén una serie de medidas financieras y tributarias ante posibles catástrofes naturales, cuando se produce una catástrofe de este tipo suele ser habitual que se dicte un decreto-ley, dada la situación de emergencia que se crea, que concrete las ayudas y beneficios fiscales ante cada situación, sin perjuicio de la tramitación de algunas leyes posteriores, con lo que encontramos una gran dispersión normativa en esta materia.

En relación con las empresas, existen principalmente dos tipos de medidas fiscales que habitualmente se suelen adoptar ante catástrofes naturales.

En relación con los empresarios personas físicas, es habitual la reducción de los módulos dentro del régimen de estimación objetiva en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

En relación con las empresas societarias, es habitual la reducción de las cuotas del Impuesto sobre Actividades Económicas en proporción al tiempo en que, como consecuencia de la catástrofe natural, no se haya podido desarrollar la actividad empresarial.

A ello se pueden sumar ocasionalmente algunas otras medidas puntuales de carácter tributario, como por ejemplo bonificaciones en las tasas vinculadas a la puesta en funcionamiento de la actividad

empresarial en zonas que se quieran revitalizar como consecuencia de haber sufrido tal tipo de catástrofes. Junto a las medidas tributarias, también se suelen articular ayudas directas a las zonas afectadas.

II. ESPAÑA Y OTRAS ZONAS DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE LAS CATÁSTROFES NATURALES: EL RÉGIMEN DE LAS AYUDAS DE ESTADO EN EL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

Nuestro país, dada su gran extensión territorial, en comparación con otros países de la Unión Europea, y su posición geográfica al sur de esta, se presta especialmente a sufrir cierto tipo de catástrofes naturales o desastres medioambientales. Téngase presente que al tratarse de una zona bastante seca, las lluvias son menos frecuentes en determinadas áreas del sureste y, en ocasiones, debido a los fenómenos atmosféricos de gota fría del Mediterráneo, la llegada de las lluvias se produce de forma excesivamente brusca y dañosa. En algunas zonas del sur o no llueve durante largos periodos o llueve muchísimo en poco tiempo o llueve con fortísima intensidad. Esto representa una fuente habitual de catástrofes naturales. Así, en el sur, o hay épocas en que no llueve, con la consiguiente sequía, o a veces llueve mucho, fuerte y en poco tiempo, con las consiguientes riadas. Cuando terminamos de escribir estas páginas, tenemos todavía recientes en la memoria los daños causados por la crecida del Guadalquivir.

Las sequías, cuando son prolongadas, por sí mismas determinan catástrofes naturales en la agricultura e incluso en el abastecimiento regular de agua a ciertas poblaciones. Unido al clima seco, encontramos una mayor facilidad para los incendios forestales.

Ahora bien, en otras zonas húmedas de España también son frecuentes desbordamientos de los cauces de los ríos y en la España más seca algunos años también las fuertes heladas imprevistas producen daños generalizados en la agricultura. Y paradójicamente, la mayor vegetación propia de algunas zonas más húmedas del norte de España facilita en mayor medida al mismo tiempo los incendios en pleno verano en tales zonas.

Al final, casi ninguna zona de España es ajena a algún tipo de catástrofes naturales o desastres medioambientales.

Debemos tener presente también que en algunas zonas de España es habitual cierta actividad sísmica, que en ocasiones ha dado lugar a terremotos de intensidad considerable, con las consiguientes consecuencias desastrosas, que, sin echar demasiado la vista atrás, podemos recordar hace unos años en Lorca.

Además, el hecho de que España se encuentre ubicada ocupando en la mayor parte de su extensión nuestra Península, hace que todos sus límites sean de costa, salvo las fronteras con Portugal y Francia. Esto nos expone con gran facilidad a posibles desastres costeros, como el que podemos recordar con el hundimiento del buque petrolero Prestige.

De este modo, nos encontramos, en ciertos casos, catástrofes naturales propiamente dichas, con un origen puramente natural, sin perjuicio de que algunas acciones, omisiones, negligencias o faltas de previsión humanas puedan acentuar las consecuencias de tales catástrofes, circunstancias que en ocasiones rodean a los terremotos. Recordemos que en algún otro país de la Unión Europea como Italia, con un importante riesgo sísmico, sin irnos demasiado atrás en el tiempo, los terremotos han alcanzado en los últimos años una triste frecuencia. Por citar algunos de los terremotos más importantes en Italia, dentro de los más recientes, podríamos recordar el de *L'Aquila*, en la región del *Abruzzo*¹, o los acaecidos en las provincias de *Ferrara* y *Modena*, en la región de la *Emilia Romagna*, pero, como decimos, como menos distantes en el tiempo, sin perjuicio de otros terremotos históricos en Italia, que podemos recordar en años más lejanos.

Precisamente con respecto al primero de ellos han sido condenados ciertos sujetos con responsabilidades públicas por su falta de adopción de medidas ante la previsión de la posible actividad sísmica que se materializó en el referido terremoto. Frente a ello, en la región de la *Emilia Romagna*, a la que pertenecen *Ferrara* y *Modena*, afectadas por sucesivos terremotos, se enseñaba hasta hace poco en las escuelas a los niños que se trataba de una región libre de actividad sísmica, frente a otras regiones de Italia.

De otro lado, la contaminación de las costas de nuestro noroeste como consecuencia del hundimiento del buque *Prestige* fue fruto de un error o negligencia humana o de una acumulación de tales circunstancias, pendientes aún de concretar judicialmente.

No obstante, ya se trate de catástrofes con un origen puramente natural o de desastres con un origen puramente humano, se produce en ambos casos una serie de daños en algunas zonas que hacen necesarias una serie de medidas financieras y tributarias bastante similares en muchos supuestos, consistentes en ayudas directas, líneas de crédito y financiación o en la concesión de beneficios fiscales, que ayuden a la reconstrucción o reparación de las zonas afectadas, así como al estímulo de las mismas.

Es más, ante algunos tipos de catástrofes naturales o desastres medioambientales como los incendios forestales, los daños pueden ser muy similares, ya se parta de un origen puramente natural o de un origen humano, además de la incidencia en la propagación y los efectos del incendio de una posible falta de actividad de prevención por parte de los poderes públicos.

Por ello, entendemos que se deben estudiar conjuntamente ambos tipos de fenómenos desde la perspectiva financiera y tributaria.

En España, en función del tipo de catástrofes naturales expuestas, la empresa agrícola se suele ver especialmente afectada y tratándose de empresario persona física se puede encontrar sometido al referido régimen de estimación objetiva en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

¹ Frente a la casi nula atención que la doctrina tributaria ha venido prestando hasta la fecha a este tema, podemos encontrar cierta atención al mismo por la doctrina italiana, como, por ejemplo, FICHERA, F.: «Calamità naturali e aiuti di Stato», *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, núm. 2, 2012, pág. 301 y ss.

Por otro lado, junto a los beneficios fiscales propiamente dichos y otras medidas fiscales analizadas tendentes al gravamen o búsqueda de la capacidad contributiva más acorde con la situación económica resultante de haber sufrido las referidas catástrofes naturales o desastres medioambientales, ante estas circunstancias suelen aprobarse también por los Estados medidas de ayuda directa y de financiación para la reconstrucción y estímulo de las zonas afectadas por tales catástrofes o desastres. En muchos casos no se busca solo la reconstrucción de las zonas afectadas, sino también la recuperación o estímulo del entramado empresarial o industrial afectado.

En tales supuestos, habrá que tener en cuenta que se deberá respetar lo establecido en los artículos 107 a 109 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea. En concreto, en la letra b) del apartado 2 del referido artículo 107 se establece que serán compatibles con el mercado interior «las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional». No obstante, deberán someterse a la disciplina de la Unión Europea² en esta materia³.

III. TEXTOS NORMATIVOS QUE SE HAN OCUPADO DE LA FISCALIDAD EN CASOS DE CATÁSTROFES NATURALES

Como relativas a las catástrofes que han alcanzado mayor relevancia o referentes a los casos, en cierto modo, más próximos en el tiempo, se pueden citar, por ejemplo, en el sentido apuntado:

El Real Decreto-Ley 8/2002, de 13 de diciembre, por el que se amplían las medidas reparadoras en relación con el accidente del buque «Prestige» a las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias, Cantabria y País Vasco, y se modifica el Real Decreto-Ley 7/2002, de 22 de noviembre.

La Ley 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias comunidades autónomas.

El Real Decreto-Ley 6/2011, de 13 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los movimientos sísmicos acaecidos el 11 de mayo de 2011 en Lorca, Murcia.

² En el séptimo párrafo del preámbulo del Real Decreto-Ley 25/2012, de 7 de septiembre, por el que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias comunidades autónomas, se señala que «La cuantía de las pérdidas de producción ocasionadas por los incendios y las tormentas en los cultivos configuran una situación de desastre natural, en los términos establecidos por las directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario».

³ En la práctica, no se suelen presentar objeciones contra nuestro Estado en esta materia.

El Real Decreto-Ley 17/2011, de 31 de octubre, por el que se establecen medidas complementarias para paliar los daños producidos por los movimientos sísmicos acaecidos en Lorca el 11 de mayo de 2011, se modifica el Real Decreto-Ley 6/2011, de 13 de mayo, y se adoptan medidas fiscales y laborales respecto a la Isla de El Hierro.

El Real Decreto-Ley 11/2012, de 30 de marzo, de medidas para agilizar el pago de las ayudas a los damnificados por el terremoto, reconstruir los inmuebles demolidos e impulsar la actividad económica de Lorca.

El Real Decreto-Ley 25/2012, de 7 de septiembre, por el que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias comunidades autónomas⁴.

La Ley 14/2012, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias comunidades autónomas⁵.

Seguimos en este trabajo principalmente estos textos normativos, como textos más importantes actualmente –o en el pasado más próximo– en la materia dentro del Ordenamiento jurídico español.

Ante tal tipo de situaciones, en el legislador español se observa un cierto continuismo en la opción por los beneficios fiscales, en el sentido de que existe una gran regularidad en la presencia de tal tipo de beneficios en prácticamente todos los decretos-ley y leyes promulgadas con tal motivo, sin perjuicio de que también se utilicen otros instrumentos de ayuda financiera como ayudas directas a los afectados por tal tipo de catástrofes, los cuales pueden cambiar más de un momento a otro, tanto en el tipo de ayudas, como en su cuantía, dependiendo de lo saneada que haya estado la economía del país en cada momento.

⁴ Téngase presente también el Real Decreto 1505/2012, de 2 de noviembre, por el que se amplía el ámbito de aplicación del Real Decreto-Ley 25/2012, de 7 de septiembre, por el que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias comunidades autónomas, dictado con base en la habilitación contenida en el apartado 3 del artículo 1 del citado Real Decreto-Ley 25/2012, donde se estableció que «El Gobierno, mediante real decreto, podrá declarar, con delimitación de los municipios y núcleos de población afectados, la aplicación de las medidas previstas en este real decreto-ley a otros incendios y tormentas de características similares que hayan acaecido o puedan acaecer, en cualquier comunidad autónoma, desde su entrada en vigor hasta el 1 de noviembre de 2012». De este modo, se evita el tener que volver a dictar otro decreto-ley por catástrofes naturales o desastres medioambientales por un periodo que no se aleje demasiado en el tiempo. De todos modos, pronto se promulgó la ley que indicamos a continuación del referido real decreto-ley.

⁵ Véase también el Real Decreto 389/2013, de 31 de mayo, por el que se amplía el ámbito de aplicación de la Ley 14/2012, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias comunidades autónomas, y se establecen medidas de ejecución de lo previsto en dicha ley.

IV. EL RÉGIMEN DE ESTIMACIÓN OBJETIVA EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS ANTE LAS CATÁSTROFES NATURALES

Un tipo habitual de medidas tributarias en los casos de catástrofes naturales o desastres medioambientales son las relativas a corregir el rendimiento de actividades económicas estimado con base en módulos objetivos, en función del menor rendimiento (o pérdidas) que va a resultar de los correspondientes daños sufridos o de la situación padecida: afectaría al régimen de estimación objetiva por módulos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Pero en estos casos no estaríamos ante beneficios fiscales propiamente dichos, sino ante un reajuste en los módulos buscando una más certera aproximación a la posible renta y, así, una más ajustada aproximación a la verdadera capacidad económica, aunque estimada, que se pueda poner de manifiesto, tras sufrir tales catástrofes.

En la misma línea, también podemos encontrar medidas de corrección de los módulos del régimen simplificado del Impuesto sobre el Valor Añadido, ante la nueva situación económica que determine la correspondiente catástrofe natural o desastre ambiental.

Existe una previsión general para el ya citado régimen de estimación objetiva por módulos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Con base en el desarrollo reglamentario previsto para este régimen en general en el apartado 1 del artículo 31 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se trata de la previsión contenida en el punto 1.º del apartado 4 del artículo 37 del Reglamento de este Impuesto, aprobado por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, donde se establece que «Cuando el desarrollo de actividades económicas a las que resulte de aplicación este método se viese afectado por incendios, inundaciones u otras circunstancias excepcionales que afectasen a un sector o zona determinada, el Ministro de Economía y Hacienda⁶ podrá autorizar, con carácter excepcional, la reducción de los signos, índices o módulos»⁷.

Se trataría, pues, de una previsión general de rango reglamentario, que debería ser desarrollada ante cada caso por otra norma reglamentaria de menor nivel, como sería la correspondiente orden ministerial.

Sí existe una previsión general de la posibilidad de petición de una determinación reducida en caso de inundaciones e incendios u otras circunstancias –pero al menos las inundaciones serían más fácilmente una catástrofe natural, aunque los incendios y otras circunstancias no necesariamente–, contenida en los puntos 2.º y 3.º del citado apartado 4 del artículo 37 del Reglamento del

⁶ Actualmente dividido en dos Ministerios distintos, debiendo entenderse residenciada esta competencia en el segundo de ellos.

⁷ Por ejemplo, en tal sentido, podríamos fijarnos en la Orden HAP/660/2013, de 22 de abril, por la que se reducen para el periodo impositivo 2012 los índices de rendimiento neto y el índice corrector por piensos adquiridos a terceros aplicables en el método de estimación objetiva del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para las actividades agrícolas y ganaderas afectadas por diversas circunstancias excepcionales.

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en los que, si no se ha tratado por ejemplo de una inundación demasiado generalizada declarada por orden ministerial, el empresario puede solicitar, en el plazo de 30 días desde que ello ocurra, la reducción de los signos, índices o módulos ante la Agencia Estatal de Administración Tributaria, aportando las pruebas correspondientes y haciendo constar si ha recibido alguna indemnización al respecto, para que sea tenida en cuenta en la decisión correspondiente. Asimismo se podrán alegar los gastos extraordinarios en que se haya podido incurrir por causa de tales situaciones o circunstancias.

V. EL IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS ANTE LAS CATÁSTROFES NATURALES

Además de los beneficios fiscales fijados por el Estado ante las referidas catástrofes naturales, en relación con el Impuesto sobre Actividades Económicas, debemos recordar también, con carácter general, que los municipios en sus propias ordenanzas fiscales pueden aprobar una bonificación de hasta el 50% de la cuota para aquellas entidades con pérdidas o con rentas inferiores a los límites que fije la corporación local en la correspondiente ordenanza⁸. En tales casos, especialmente en los supuestos de una renta o rendimiento neto de la actividad económica negativos, hubiese sido más correcto establecer esa bonificación como obligatoria y no facultativa para los municipios y no solo por un posible importe de hasta el 50%, sino que la bonificación en tales supuestos debería haberse establecido como obligatoriamente del 100% de la cuota para cualquier municipio.

De todos modos, el Impuesto sobre Actividades Económicas, en su configuración general, no ha venido siendo especialmente respetuoso con el principio de capacidad económica, como se pone de manifiesto en diversos puntos, como puedan ser, por ejemplo, el dato de partir del importe neto de la cifra de negocios y no de la renta para determinar si una entidad va a estar o no exenta del impuesto, o por ejemplo también la misma limitada configuración de la bonificación facultativa expuesta.

Más allá de su hecho imponible, nos encontramos con que en el Impuesto sobre Actividades Económicas el objeto de gravamen aparece constituido por la renta que el sujeto pasivo obtendría con el desarrollo de la actividad empresarial, profesional o artística, cuyo ejercicio representa el hecho imponible del impuesto. El problema es que se trata del gravamen de rentas presuntas⁹.

Así, ante cualquier aproximación al Impuesto sobre Actividades Económicas, no podemos perder de vista el problema de la configuración del mismo como un impuesto que grava rentas po-

⁸ Artículo 88.2 d) del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

⁹ Con referencia al Impuesto sobre Actividades Económicas, en un momento anterior a su reforma, CHECA GONZÁLEZ señaló ya que el gravar «beneficios presuntos supone un claro atentado al principio constitucional de capacidad económica, el cual, rectamente entendido, exige que tributen solo manifestaciones económicas reales y no ficticias» («El Impuesto sobre Actividades Económicas», en *Impuestos*, núm. 23, 1989, pág. 28).

tenciales o presuntas y que, por tanto, no se presenta como lo más acorde con los principios constitucionales de justicia tributaria¹⁰.

Pues bien, al margen de algunas previsiones generales, en general nos encontramos con medidas tributarias adoptadas ante cada catástrofe natural o desastre medioambiental, en diferentes textos normativos, cada uno dictado con respecto a cada catástrofe o desastre en concreto. Ahora bien, se observa cierta coincidencia entre determinados tipos de medidas tributarias adoptadas con respecto a cada catástrofe o desastre. Ante ello cabría preguntarse si se debería establecer un régimen general en una ley prevista al efecto para cuando surja algún acontecimiento extraordinario de tal tipo, en vez de tener que aprobarse un decreto-ley o una ley ante cada caso. El problema surgiría precisamente ante la necesidad de que de todos modos debiese existir una norma ante cada caso en concreto que reconociese la gravedad de cada situación y, ante la enorme relevancia del tipo de catástrofes o desastres de los que nos estamos ocupando, la competencia debería residenciarse en el Estado.

Frente a lo que hemos visto en materia de módulos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, resulta más propio hablar de beneficios fiscales cuando estamos ante exenciones en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles o ante reducciones en el Impuesto sobre Actividades Económicas proporcionales al tiempo en que no se haya podido desarrollar la actividad empresarial en función de la correspondiente catástrofe o desastre.

Tales beneficios quedarían amparados por el principio de capacidad económica recogido en el apartado 1 del artículo 31 de nuestra Constitución, en función del quebranto que va a sufrir la situación económica del contribuyente como consecuencia de la correspondiente catástrofe natural o desastre medioambiental, con la consiguiente disminución de su capacidad contributiva.

Ya de por sí el Impuesto sobre Actividades Económicas, como hemos adelantado, no representa un paradigma de riguroso respeto del principio constitucional de capacidad económica, pero la solución a tal problemática no puede venir sino de una profunda reforma en la estructura y articulación de este impuesto.

De todos modos, la reducción de las cuotas del Impuesto sobre Actividades Económicas, en proporción al tiempo en que la correspondiente entidad no haya podido desarrollar su actividad, es lo mínimo que se puede hacer en aras de un mayor respeto del principio de capacidad económica en tales situaciones o, visto de otra manera, en aras de un menor quebranto de la vigencia efectiva de este principio constitucional ante las referidas catástrofes naturales o desastres medioambientales.

¹⁰ No mucho antes de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas, CHECA GONZÁLEZ señaló que «en una futura Ley reguladora del sistema tributario local este impuesto, en su configuración y estructura actual, debiera suprimirse en atención a las exigencias ínsitas en la propia noción de justicia tributaria, y sustituirse por otro que grave, en una u otra forma, la verdadera renta real del sujeto pasivo» («El Impuesto sobre Actividades Económicas: presente y futuro», en *Nueva Fiscalidad*, núm. 5, 2002, pág. 46).

VI. CONSIDERACIONES FINALES EN MATERIA DE SEGUROS

Más allá de los ámbitos propios del Derecho Financiero y Tributario, hay que tener en cuenta que en toda esta problemática puede incidir también el hecho de que la ley normalmente no obliga a asegurar los diferentes tipos de bienes, salvo casos como el seguro obligatorio de responsabilidad civil de vehículos, el seguro obligatorio de responsabilidad civil de los cazadores y el seguro obligatorio de responsabilidad civil de riesgos nucleares, pudiendo ponerse en relación este último con hipotéticos desastres medioambientales.

Así pues, por ejemplo, no existe una obligación de asegurar los cultivos agrícolas, siendo tal seguro exclusivamente voluntario para el agricultor; esto sin perjuicio de que desde los poderes públicos se impulsen determinados planes de seguros agrarios.

Sí es habitual que los bancos exijan a sus clientes realizar un seguro sobre las construcciones hipotecadas, donde aparezca como beneficiario el propio banco. A ello hay que añadir lo generalizado que está, aunque no sea obligatorio, el seguro de las viviendas, incluso más allá de las garantías que pueda requerir un banco y para la mayoría de las viviendas, ya estén o no hipotecadas.

Ahora bien, muchos seguros contratados voluntariamente por los ciudadanos no cubren cualquier tipo de catástrofes o daños por desastres naturales, sin perjuicio de que otros seguros más completos sí lo hagan.

Desde la perspectiva pública de los seguros, suele ser habitual también, ante tal tipo de desastres, la necesidad de intervención del Consorcio de Compensación de Seguros en algunos casos, aunque no se daría la indemnización por el citado Consorcio en ciertos supuestos que por su magnitud y gravedad sean calificados por el Gobierno como catástrofe o calamidad nacional.

En primer lugar, debemos fijarnos en que en el párrafo primero del apartado 1 del artículo 6 del Texto Refundido del Estatuto Legal del Consorcio de Compensación de Seguros, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2004, de 29 de octubre, se establece que «El Consorcio, en materia de riesgos extraordinarios, tendrá por objeto indemnizar, en la forma establecida en este Estatuto Legal, en régimen de compensación, las pérdidas derivadas de acontecimientos extraordinarios acaecidos en España y que afecten a riesgos en ella situados». Fijémonos especialmente en la calificación de «extraordinarios» en relación con los acontecimientos que generen las pérdidas indemnizables. En el segundo párrafo de ese mismo apartado 1 se dispone que «Igualmente, serán indemnizables por el Consorcio los daños personales derivados de acontecimientos extraordinarios acaecidos en el extranjero cuando el asegurado de la póliza tenga su residencia habitual en España». Con ello queda abierta la puerta a la indemnización de posibles daños personales resultantes de catástrofes acaecidas en el extranjero.

En segundo lugar, debemos tener en cuenta que en el párrafo tercero del apartado 1 del artículo 6 del Texto Refundido del Estatuto Legal del Consorcio de Compensación de Seguros se establece que «Se entenderá, igualmente en los términos que reglamentariamente se determinen,

por acontecimientos extraordinarios: a) Los siguientes fenómenos de la naturaleza: terremotos y maremotos, las inundaciones extraordinarias, las erupciones volcánicas, la tempestad ciclónica atípica y las caídas de cuerpos siderales y aerolitos». De este modo, las catástrofes naturales quedan dentro del ámbito de actuación del Consorcio de Compensación de Seguros.

En tercer lugar, debemos recordar que el apartado 1 del artículo 1 del Texto Refundido del Estatuto Legal del Consorcio de Compensación de Seguros establece que este «se constituye como una entidad pública empresarial de las previstas en el artículo 43.1 b) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, dotada de patrimonio distinto al del Estado, que ajustará su actividad al ordenamiento jurídico privado». Nos encontramos, pues, ante una intervención pública garantista en el sector de los seguros, que puede tener una especial proyección en el ámbito de los daños ocasionados por las catástrofes naturales.

En cuarto lugar, debemos tener en cuenta que en el apartado 3 del artículo 6 del Texto Refundido del Estatuto Legal del Consorcio de Compensación de Seguros se establece que «No serán indemnizables por el Consorcio los daños o siniestros siguientes: (...) f) Los derivados de la energía nuclear». Ya hemos puesto de manifiesto cómo en materia nuclear resulta obligatorio el correspondiente seguro, ante una actividad que, en caso de catástrofe, podría dar lugar a desmesurados desastres medioambientales. No obstante, en el segundo párrafo del apartado 1 del artículo 3 de este texto refundido se establece que el Consorcio de Compensación de Seguros «podrá aceptar en reaseguro en el seguro de riesgos nucleares». Por otra parte, siguiendo lo que ya hemos visto que se establece en el citado texto refundido, debemos fijarnos también en que en la letra e) del artículo 6 del Reglamento del seguro de riesgos extraordinarios, aprobado por el Real Decreto 300/2004, de 20 de febrero, se dispone que quedan excluidos de cobertura por el Consorcio de Compensación de Seguros los daños o siniestros «derivados de la energía nuclear, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 25/1964, de 29 de abril, reguladora de energía nuclear». Ahora bien, señala este reglamento en ese mismo precepto, justo a continuación de lo expuesto, que «No obstante lo anterior, si se entenderán incluidos todos los daños directos ocasionados en una instalación nuclear asegurada, cuando sean consecuencia de un acontecimiento extraordinario que afecte a la propia instalación». De este modo, podemos pensar en otro tipo de desastre o catástrofe natural que afecte a una instalación nuclear¹¹.

En quinto lugar, debemos tener presente que en la letra g) del artículo 6 del citado Reglamento del seguro de riesgos extraordinarios, se establece que quedan excluidos de cobertura por el Consorcio de Compensación de Seguros los daños o siniestros producidos por fenómenos de la naturaleza distintos de los ya señalados, disponiendo que, en particular, quedarán excluidos de la citada cobertura «los producidos por elevación del nivel freático, movimiento de laderas, deslizamiento o asentamiento de terrenos, desprendimiento de rocas y fenómenos similares, salvo

¹¹ La experiencia de Japón nos muestra la posible acción de un terremoto, con el posterior y consiguiente *tsunami*, sobre una central nuclear y las nefastas consecuencias de ello.

que estos fueran ocasionados manifiestamente por la acción del agua de lluvia que, a su vez, hubiera provocado en la zona una situación de inundación extraordinaria y reprodujeran con carácter simultáneo a dicha inundación».

En sexto lugar, volviendo sobre las exclusiones, debemos fijarnos en que en el ya citado apartado 3 del artículo 6 del Texto Refundido del Estatuto Legal del Consorcio de Compensación de Seguros se establece también que «No serán indemnizables por el Consorcio los daños o siniestros siguientes: (...) e) Los que por su magnitud y gravedad sean calificados por el Gobierno como "catástrofe o calamidad nacional"». Con esta expresión, encontramos otra importante referencia a añadir y tomar en consideración junto a las que exponemos en la delimitación conceptual que hemos realizado en este trabajo.

En séptimo lugar, debemos tener en cuenta que en el apartado 1 del artículo 10 del Texto Refundido del Estatuto Legal del Consorcio de Compensación de Seguros se establece que «El Consorcio asumirá la cobertura del riesgo en el seguro agrario combinado, en la forma y cuantía que determine el Ministerio de Economía y Hacienda, en los siguientes supuestos: a) En el caso de que no se alcanzara por el conjunto de las entidades aseguradoras, la totalidad de la cobertura prevista en la Ley 87/1978, de 28 de diciembre, de Seguros Agrarios Combinados. b) Actuando como reasegurador». Este punto resulta importante en materia de catástrofes naturales, dado que los cultivos agrícolas se pueden ver afectados por catástrofes de distinto tipo.

En octavo lugar, en el apartado 2 del artículo 10 de ese mismo texto refundido al que venimos haciendo alusión en este apartado, se dispone que el Consorcio de Compensación de Seguros «asumirá la cobertura del riesgo de incendios forestales en los términos de su legislación específica». Recordemos cómo los incendios forestales se mueven, como hemos visto, en la dinámica conceptual entre las catástrofes naturales y los desastres medioambientales.

En noveno lugar, aunque ya hemos hablado de la dimensión pública del Consorcio de Compensación de Seguros, debemos destacar especialmente que en el apartado 2 del artículo 1 del mismo texto refundido se establece que «El Consorcio está adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda». Ahora bien, debemos recordar la división actual de este en los dos correspondientes Ministerios. Estamos ya, como hemos dicho, fuera de los ámbitos propios del Derecho Financiero y Tributario, pero en un sector de necesaria intervención pública en la economía. Existiendo actualmente en España un Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y un Ministerio de Economía y Competitividad, el Consorcio de Compensación de Seguros se encuentra adscrito a este último a través de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. Se trata, pues, como decimos, de la siempre necesaria intervención pública en materia de catástrofes naturales y desastres medioambientales.